



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.411.001.01.2018
R/18/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 87, F +48 22 444 56 98
kps@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer, tytuł kontroli i okres objęty kontrolą</i>	R/18/001 – Pomoc społeczna świadczona osobom opuszczającym zakłady karne. Lata 2015 – I półrocze 2018 r.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny.
<i>Kontroler</i>	<ol style="list-style-type: none">1. Marcin Grabowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/18/2018 z dnia 23 maja 2018 r.2. Anna Rżysko, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/19/2018 z dnia 23 maja 2018 r.3. Joanna Celińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/21/2018 z dnia 29 maja 2018 r. <p>(akta kontroli str. 1-6)</p>
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Siedlcach, ul. Sienkiewicza 32, 08-110 Siedlce (dalej MOPR lub Ośrodek).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Pan Adam Kowalczyk, Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Siedlcach od 22 lutego 2016 r., do 21 lutego 2016 r. Dyrektorem Ośrodka była Pani Maria Gadomska. <p>(akta kontroli str. 7-8)</p>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna i jej uzasadnienie

W okresie badanym liczba osób otrzymujących pomoc z powodu trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego miała tendencję spadkową od 40 osób w 2015 r. poprzez 37 osób w 2016 r. do 31 osób w 2017 r., co stanowiło odpowiednio 1,8%; 1,7% i 1,5% wszystkich rodzin korzystających z pomocy społecznej. W związku z tym pomoc społeczna nie była sprofilowana pod kątem tej grupy osób, a trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego były tylko jedną z przyczyn udzielonej pomocy.

Ośrodek w okresie objętym kontrolą świadczył pomoc osobom opuszczającym zakłady karne głównie w formie świadczeń pieniężnych, przewidzianych ustawą z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹, takich jak zasiłek okresowy oraz zasiłek celowy i zasiłek stały. Przyznawano także pomoc niepieniężną w postaci np. posiłku, schronienia, wydawania skierowań uprawniających do otrzymania pomocy żywnościowej.

W latach 2015 – 2017 r. poradnictwo specjalistyczne, w tym prawne, psychologiczne i zawodowe nie było świadczone przez MOPR. Przyczyną tego były ograniczone środki finansowe, którymi dysponował MOPR.²

NIK zauważa jednak, że z początkiem 2018 r. w MOPR zatrudniony został psycholog i osoby zainteresowane miały możliwość korzystania z jego porad.

Nieuwzględnianie w dokumentach strategicznych Miasta Siedlce problematyki pomocy osobom opuszczającym zakłady karne wynikało z niewielkiej liczby osób korzystających z tej pomocy.

Tutejszy MOPR nie diagnozował sytuacji osób, które opuściły zakłady karne, zamieszkujących lub przebywających na terenie Siedlec i nie analizował lokalnych potrzeb w zakresie zapewnienia wsparcia takim osobom.

W ocenie NIK³ pomoc społeczna w postaci przyznawania osobom po zakładach karnych świadczeń pieniężnych i niepieniężnych udzielana była, za wyjątkiem niżej opisanej nieprawidłowości,

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1769 ze zm.

² Z próby 30 spraw poddanych szczegółowej analizie nie wynikała potrzeba udzielenia pomocy w tej formie. Osoby potrzebujące mogły korzystać z poradnictwa świadczonego przez punkt nieodpłatnej pomocy prawnej, funkcjonujący na podstawie ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2030).

³ NIK stosuje trzystopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości i negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według wskazanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

zgodnie z przepisami ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Kpa⁴). W aktach zbadanych 30 spraw znajdowały się dokumenty istotne z punktu widzenia celowości przyznania pomocy. Sytuacja wnioskodawcy była rzetelnie rozpoznawana podczas sporządzania rodzinnego wywiadu środowiskowego, jak i aktualizacji wywiadu.

W ogólnej ocenie NIK uwzględniła stwierdzoną podczas kontroli nieprawidłowość, polegającą na przekroczeniu, w trzech przypadkach przyznania zasiłków stałych (dotyczących dwóch osób), terminu 6 miesięcy na przeprowadzenie aktualizacji wywiadu, o którym mówi przepis art. 107 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej.

Stwierdzono również sporządzenie, w dwóch przypadkach, po opuszczeniu przez osoby zakładów karnych odpowiednio po 4 latach oraz po jednym roku i 3 miesiącach, jedynie aktualizacji rodzinnego wywiadu środowiskowego zamiast pełnego wywiadu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rozpoznawanie przez Ośrodek, we współpracy z zakładami karnymi i organami wymiaru sprawiedliwości, potrzeb osób opuszczających zakłady karne

Opis stanu
faktycznego

1.1. Wewnętrzne zasady organizacji i funkcjonowania MOPR reguluje m.in. jego statut⁵ i regulamin organizacyjny⁶.

W strukturze MOPR wyodrębniono Dział Pomocy Środowiskowej i Dział Świadczeń Pomocy Społecznej. Do podstawowych zadań Działu Pomocy Środowiskowej należy m.in. prowadzenie wywiadów środowiskowych i kompletowanie stosownej dokumentacji, wnioskowanie o przyznanie świadczeń, planowanie pomocy społecznej, rozpoznanie i analiza potrzeb, opracowywanie planów pomocy, prowadzenie pracy socjalnej. Natomiast do zadań Działu Świadczeń Pomocy Społecznej należy m.in. przyjmowanie i rejestracja wniosków od pracowników socjalnych, badanie poprawności rachunkowej i kompletności dokumentów, przygotowanie projektów decyzji administracyjnych, przechowywanie dokumentacji dotyczącej poszczególnych osób.

Nadzór nad pracą Działu Pomocy Środowiskowej powierzono Zastępcy Dyrektora Ośrodka.

(akta kontroli str. 24-41)

Żaden z pracowników socjalnych nie uczestniczył w latach 2015 – 2017 w szkoleniach podnoszących kwalifikacje zawodowe w zakresie problematyki związanej z pomocą osobom opuszczającym zakłady karne. Wynikało to z faktu, że MOPR nie otrzymywał ofert przeprowadzenia tego typu szkoleń. Ponadto, jak wyjaśnił Dyrektor MOPR, budżet Ośrodka na finansowanie udziału pracowników w szkoleniach jest bardzo skromny i nie ma możliwości kierowania pracowników na szkolenia wszelkiego typu.

Pracownicy socjalni nie brali też udziału w szkoleniach superwizyjnych ani grupach wsparcia. Kierownictwo Ośrodka zamierza złożyć wnioski do projektu budżetu na 2019 rok o zarezerwowanie środków na prowadzenie superwizji dla pracowników socjalnych.

(akta kontroli str. 1166-1182)

Opis stanu
faktycznego

1.2. W Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Siedlce do roku 2015⁷ kwestia trudności w przystosowaniu do życia osób opuszczających zakłady karne została krótko omówiona przy okazji charakterystyki przyczyn udzielania pomocy społecznej, głównie pod kątem danych statystycznych.

Kontynuacją tego dokumentu była Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Siedlce na lata 2016-2025⁸. Dokument nie zawierał odniesienia do problematyki związanej z pomocą osobom opuszczającym zakłady karne.

Poza wymienionymi dokumentami na terenie Miasta Siedlce nie obowiązywały inne dokumenty strategiczne, w których zostałaby ujęta problematyka pomocy osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego. W szczególności problematyka

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.

⁵ Statut stanowi załącznik do uchwały Nr XLVI/698/2006 Rady Miasta Siedlce z 25 maja 2006 r.

⁶ Regulamin organizacyjny stanowi załącznik do zarządzenia Nr 89/2004 Prezydenta Miasta Siedlce z 27 kwietnia 2004 r.

⁷ Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Siedlce do roku 2015 stanowiła załącznik do uchwały Nr XXVII/285/2008 Rady Miasta Siedlce z dnia 29 lutego 2008 r.

⁸ Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Siedlce na lata 2016 - 2025 stanowiła załącznik do uchwały Nr XXI/262/2016 Rady Miasta Siedlce z dnia 23 czerwca 2016 r.

ta nie znalazła się w Miejskim Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Siedlcach⁹, w Miejskim Programie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie¹⁰ ani też w Miejskim Programie Przeciwdziałania Bezdomności¹¹.

(akta kontroli str. 42-336, 530-588, 972-980)

Opis stanu
faktycznego

1.3. Tutejszy MOPR nie uczestniczył w dokonywaniu ani nie dokonywał rozpoznania (diagnozowania) sytuacji osób, które opuściły zakłady karne, zamieszkujących lub przebywających na terenie Siedlec. Nie opracowano diagnozy takiej grupy oraz nie rozpoznawano i analizowano lokalnych potrzeb w zakresie zapewnienia wsparcia takim osobom. Jak wyjaśnił Dyrektor Ośrodka nie dokonywano takiej diagnozy ze względu na niewielką liczbę osób opuszczających zakłady karne z terenu Siedlec.

(akta kontroli str. 1166-1182)

Opis stanu
faktycznego

1.4. MOPR przygotował ocenę zasobów pomocy społecznej Miasta Siedlce w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej, za lata 2015, 2016 i 2017. Prognozowana liczba rodzin na 2018 r. zawarta w ocenie wynosiła 32 i w porównaniu z rokiem 2017 wzrosła o jedną rodzinę. W ocenie nie zawarto wniosków końcowych dotyczących pomocy społecznej świadczonej osobom opuszczającym zakłady karne.

(akta kontroli str. 337-529, 589-883)

Opis stanu
faktycznego

1.5. MOPR nie posiadał pełnych informacji dotyczących liczby osób w latach 2015-2017 i w I półroczu 2018 r., które po opuszczeniu zakładu karnego prowadziły jednoosobowe bądź wieloosobowe gospodarstwa domowe na terenie Miasta Siedlce i miały problemy z funkcjonowaniem w środowisku lokalnym. MOPR nie pozyskiwał także wiedzy o potrzebach tych osób. Ośrodkowi znana była sytuacja tylko tych osób, które zgłosiły się do MOPR z wnioskiem o przyznanie pomocy finansowej.

Dyrektor MOPR wyjaśnił, że w latach 2015-2018 (I półrocze) wszystkie osoby zgłaszające się do MOPR po opuszczeniu zakładu karnego, zarówno samotne jak i posiadające rodziny, otrzymywały wsparcie zależne od zgłoszonych potrzeb i możliwości MOPR.

MOPR nie posiadał pełnej wiedzy na temat osób, które w latach 2015-2017 i w I półroczu 2018 r. po opuszczeniu zakładu karnego były bezdomne i przebywały na terenie Miasta Siedlce. Część osób zamieszkuje w pustostanach i nie jest zainteresowana uzyskaniem jakiegokolwiek pomocy ze strony MOPR. Skala zjawiska nie jest duża, według szacunku Ośrodka, dotyczy maksymalnie kilku osób. Wśród osób korzystających z pomocy Ośrodka po opuszczeniu zakładu karnego w 2015 r. było 6 osób bezdomnych, w 2016 r. – 2 osoby, w 2017 nie było takich osób, a w I półroczu 2018 r. – 1 osoba.

Monitoring sytuacji osób korzystających ze wsparcia MOPR jest prowadzony na bieżąco. Każdorazowe złożenie wniosku o udzielenie pomocy powoduje, że pracownik socjalny przeprowadza aktualizację rodzinnego wywiadu środowiskowego podczas którego rozpoznaje aktualną sytuację osoby i oprócz przyznania pomocy proponuje działania mające na celu poprawę sytuacji. Działaniami tymi są między innymi kierowanie do Centrum Integracji Społecznej oraz organizacji pozarządowych i instytucji kościelnych działających na terenie Miasta Siedlce, zawieranie kontraktów socjalnych mających na celu zachowanie przez te osoby trzeźwości (współpraca z poradniami leczenia uzależnień), kierowanie do prac społecznie użytecznych w przypadku posiadania II profilu (współpraca z Powiatowym Urzędem Pracy). W jednym przypadku pomoc została osobie udzielona po otrzymaniu informacji z zakładu karnego. Nie występowały przypadki udzielenia pomocy z urzędu.

(akta kontroli str. 1047-1134, 1140-1142, 1166-1182)

⁹ Miejski Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Siedlcach w 2015 roku stanowi załącznik do uchwały Nr XLVI/835/2014 Rady Miasta Siedlce z dnia 30 października 2014 r. Miejski Program Profilaktyki /...../ w 2016 roku stanowi załącznik do uchwały Nr XIII/150/2015 Rady Miasta Siedlce z dnia 30 października 2015 r., zmienionej uchwałą Nr XIX/229/2016 Rady Miasta Siedlce z dnia 29 kwietnia 2016 r. Miejski Program Profilaktyki /...../ w 2017 roku stanowi załącznik do uchwały Nr XXV/324/2016 Rady Miasta Siedlce z dnia 28 października 2016 r. Miejski Program Profilaktyki /...../ w 2018 roku stanowi załącznik do uchwały Nr XLI/462/2017 Rady Miasta Siedlce z dnia 31 października 2017 r.

¹⁰ Miejski Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie na lata 2017 – 2020 stanowi załącznik do uchwały Nr XXXIV/407/2017 Rady Miasta Siedlce z dnia 28 kwietnia 2017 r.

¹¹ Miejski Program Przeciwdziałania Bezdomności stanowi załącznik do uchwały Nr XXIII/286/2016 Rady Miasta Siedlce z dnia 31 sierpnia 2016 r., zmienionej uchwałą Nr XXVII/336/2016 Rady Miasta Siedlce z dnia 16 grudnia 2016 r.

1.6. Zgodnie z porozumieniem zawartym dnia 9 lutego 2001 r. pomiędzy Dyrektorem MOPR a Dyrektorem Zakładu Karnego w Siedlcach (aneksowanym dnia 29 listopada 2005 r.) Ośrodek zobowiązał się m. in. do zapoznania wychowawców działu penitencjarnego z funkcjonowaniem MOPR oraz procedurą i warunkami uzyskania pomocy przez byłych osadzonych jak i rodziny osób skazanych i tymczasowo aresztowanych. W miarę potrzeb Ośrodek winien aktualizować przekazane informacje, zwłaszcza w przypadku zmian lub nowelizacji przepisów i metod działania. Zakład zobowiązał się do informowania Ośrodka o zasadach i trybie udzielania pomocy z funduszu pomocy postpenitencjarnej oraz systematycznego przekazywania osadzonym wszelkich informacji związanych z pomocą społeczną. Zakład zobowiązany był kierować do Ośrodka prośby osadzonych zamieszkałych na terenie Miasta Siedlce, kończących odbywanie kary i prośby dotyczące rodzin osób przebywających w Zakładzie. Do obowiązków Zakładu należało też umożliwienie przeprowadzenia wywiadu środowiskowego przez pracownika socjalnego i zapewnienie w razie potrzeby bezpiecznych warunków do indywidualnych rozmów ze skazanymi.

Ponadto Zakład i Ośrodek zobowiązały się współpracować w innych sprawach istotnych dla osadzonych i ich rodzin. Zakład w pierwszej kolejności miał rozpatrywać wnioski MOPR o zatrudnienie tych osadzonych, których rodziny znajdowały się w trudnej sytuacji materialnej i bytowej.

Aneks z dnia 29 listopada 2005 r. dotyczył udostępniania przez Zakład pełnej dokumentacji medycznej osadzonego do wglądu komisji do spraw orzekania o niepełnosprawności.

Poza ww. porozumieniem nie były zawierane żadne inne porozumienia, ani z tutejszym Zakładem ani innymi okolicznymi zakładami. Porozumienie z dnia 9 lutego 2001 r. nigdy formalnie nie zostało rozwiązane, jednakże od dnia 12 listopada 2015 r. współpraca MOPR z zakładami karnymi realizowana była na podstawie listu intencyjnego o partnerskiej współpracy podpisanego przez przedstawicieli Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz Centralnego Zarządu Służby Więziennej.

Dyrektor MOPR wyjaśnił, że w pierwszych latach obowiązywania porozumienia wypracowano mechanizmy współpracy pomiędzy Ośrodkiem a siedleckim Zakładem Karnym. W latach objętych kontrolą Zakład nie kierował do MOPR prośb osadzonych, którzy kończą odbywanie kary, natomiast informował o przysługujących uprawnieniach i danych adresowych Ośrodka. Pracownik socjalny, przeprowadzający wywiady środowiskowe z osadzonymi (najczęściej na wniosek innych ośrodków pomocy społecznej), miał zapewnione warunki do indywidualnych rozmów ze skazanymi.

Zakład Karny nie informował MOPR o osadzeniu skazanych, długości przewidzianej kary ani fakcie przeniesienia skazanych do innego zakładu. MOPR nie był także informowany przez tutejszy Zakład o działaniach realizowanych na rzecz osób skazanych. Pracownicy socjalni Ośrodka nie pełnili dyżurów w siedleckim Zakładzie Karnym. Zakład nigdy nie zgłaszał takiej potrzeby, a MOPR nie występował z taką propozycją.

W okresie objętym kontrolą nie dochodziło do oficjalnych spotkań przedstawicieli MOPR i Zakładu Karnego, mających na celu omawianie kwestii współpracy i podjęcie wspólnych działań. W dniu 24 maja 2017 roku Zastępca Dyrektora MOPR wraz z dwoma pracownikami socjalnymi uczestniczył w pokazie filmu dokumentalnego „Nauka chodzenia” zorganizowanym w siedleckim Zakładzie Karnym. Po pokazie zorganizowana została rozmowa z osobami osadzonymi o tym, jak stawiać pierwsze kroki na wolności – gdzie się udać, z jakimi problemami przyjdzie się im zmierzyć, na czyją pomoc będą mogli liczyć. Z kolei w dniu 10 grudnia 2017 roku Zastępca Dyrektora MOPR uczestniczył w konferencji pt. „Przestrzeganie praw dziecka w kontekście orzeczenia kary pozbawienia wolności wobec jednego lub obojga rodziców” zorganizowanej w Zakładzie Karnym.

W 2016 roku Zakład Karny poinformował o trudnej sytuacji matki jednego ze skazanych. Po zbadaniu sytuacji i przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego osobie tej przyznane zostały usługi opiekuńcze świadczone w miejscu zamieszkania.

(akta kontroli str. 884-887, 1166-1182)

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Ośrodka, w latach 2015-2017 i pierwszej połowie 2018 roku pracownicy socjalni MOPR współpracowali z kuratorami sądowymi. Współpraca nie miała charakteru sformalizowanego. Najczęściej były to rozmowy telefoniczne i spotkania osobiste w siedzibach Sądu lub MOPR, mające na celu wymianę informacji na temat wspólnych klientów (omawianie m.in. sytuacji rodzinnej, dochodowej, zawodowej, zdrowotnej i związanej z uzależnieniami) oraz uzgadnianie wspólnych planów działań wobec osoby/rodziny.

Kuratorzy sądowi nie zwracali się pisemnie do MOPR z prośbą o informacje dotyczące skazanych pochodzących z terenu Siedlec ani też nie informowali pisemnie Ośrodka o potrzebach rodziny skazanego. Do wymiany informacji dochodziło podczas spotkań osobistych lub rozmów telefonicznych. Ośrodek nie jest w stanie podać w przypadku ilu osób i ich rodzin takie rozmowy się odbyły.

(akta kontroli str. 1166-1182)

Opis stanu
faktycznego

1.7. W latach 2015 – 2018 (I połowa) MOPR nie posiadał wyodrębnionych planów w dziale 852 Pomoc społeczna na finansowanie pomocy dla osób mających trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, ale zabezpieczone środki w ramach każdego z rozdziałów w dziale 852 były wystarczające do realizacji wszystkich zadań związanych z zapewnieniem tym osobom pomocy.

Potrzeby finansowe, zgłaszane do projektów uchwał budżetowych, zostają przez Miasto Siedlce i Wojewodę uwzględnione i podlegają weryfikacji w ciągu roku budżetowego. Potrzeby finansowe dotyczące pomocy osobom z ww. trudnościami, jak i z innymi problemami uwzględniane są w ramach każdego z rozdziałów w dziale 852 Pomoc społeczna i nie podlegają podziałowi na rodzaj problemu, z jakim zgłasza się do tutejszego Ośrodka osoba/rodzina potrzebująca pomocy. Pomoc zostaje przyznana, jeśli osoba spełnia warunki określone w ustawie o pomocy społecznej.

Według Dyrektora MOPR, ilość środków finansowych niezbędnych do udzielenia pomocy była i jest wystarczająca. Wszystkie zaplanowane działania związane z udzieleniem wsparcia finansowego i usługowego dla osób mających trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego zostały wykonane. Ograniczona pula środków dotyczy przyznawania zasiłków celowych i nie zawsze wszystkie potrzeby osób/rodzin ubiegających się o taką formę pomocy zostają spełnione. W rozpatrywaniu spraw brana jest pod uwagę sytuacja bytowa i dochodowa osoby/rodziny, częstotliwość korzystania z tej formy pomocy, a także możliwości zaspokojenia potrzeby w ramach pomocy obywatelskiej bądź ze środków, które zainteresowani posiadają we własnym zakresie.

W 2015 r. na pomoc dla osób mających trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego wydatkowano łącznie środki w kwocie 41,9 tys. zł. W 2016 r. wydatki wyniosły 29,1 tys. zł. W 2017 r. na pomoc dla osób z trudnościami po opuszczeniu zakładu karnego przeznaczono środki w wysokości 32,6 tys. zł. Przeciętna wysokość wydatków na jedną osobę w skali roku wynosiła odpowiednio 1 tys. zł, 0,8 tys. zł i 1,1 tys. zł.

Wydatki ponoszone były na wypłatę zasiłków okresowych, zasiłków celowych i zasiłków stałych oraz na świadczenia niepieniężne: posiłek, schronienie, objęcie ubezpieczeniem zdrowotnym osób realizujących indywidualny program zatrudnienia socjalnego w Centrum Integracji Społecznej, objęcie ubezpieczeniem zdrowotnym osób otrzymujących zasiłek stały.

(akta kontroli str. 888-944, 1162-1165)

Ustalone
Nieprawidłowości

W działalności Ośrodka w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Nie diagnozowano sytuacji osób, które opuściły zakłady karne, zamieszkujących lub przebywających na terenie Siedlec. Efektem porozumienia zawartego pomiędzy MOPR a Zakładem Karnym w Siedlcach było informowanie osadzonych o przysługujących uprawnieniach i danych adresowych Ośrodka oraz umożliwienie pracownikowi socjalnemu przeprowadzania wywiadów środowiskowych z osadzonymi.

2. Dostęp osób opuszczających zakłady karne do usług pomocy społecznej i adekwatność oferowanych form wsparcia do faktycznych potrzeb tych osób

Opis stanu
faktycznego

2.1. W poszczególnych latach badanego okresu pomoc społeczna z powodu trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu zakładu karnego została udzielona odpowiednio: w 2015 r. – 40 osobom, w 2016 r. – 37 osobom, a w 2017 r. – 31 osobom. Przykładowo zasiłek okresowy otrzymało odpowiednio 26, 25 i 13 osób, zasiłek celowy 5, 6 i 8 osób, a zasiłek stały 4, 3 i 3 osoby. Pomocą objęto wyłącznie mężczyzn.

(akta kontroli str. 1158-1159)

Dominującą formą pomocy osobom mającym problemy z przystosowaniem się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego jak również ich rodzinom w ramach świadczeń pieniężnych był zasiłek

okresowy, następnie zasiłek celowy i zasiłek stały. Natomiast z katalogu świadczeń niepieniężnych – praca socjalna, posiłek, schronienie, objęcie ubezpieczeniem zdrowotnym osoby realizującej indywidualny program zatrudnienia socjalnego w Centrum Integracji Społecznej, wydawanie skierowań uprawniających do otrzymania pomocy żywnościowej, potwierdzenie prawa do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków z budżetu państwa. Pozostałych świadczeń wymienionych w ustawie o pomocy społecznej nie przyznano, ponieważ nie wystąpiły potrzeby w tym zakresie. Poradnictwo specjalistyczne, w tym prawne i psychologiczne nie było przez MOPR świadczone. Wykorzystywano możliwość kierowania osób potrzebujących pomocy prawnej do punktu nieodpłatnych porad prawnych, a w zakresie poradnictwa psychologicznego do publicznych i niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej.

Ośrodek nie posiadał informacji, ile osób wnioskujących o świadczenia zostało objętych pomocą postpenitencjarną w zakładzie karnym oraz jaki był zakres tej pomocy. Jedynie w przypadku osób, które zgłosiły się do MOPR z wnioskiem o przyznanie pomocy informacje te były ustalane w trakcie przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego i wyliczania dochodu osoby/rodziny na podstawie świadectwa zwolnienia z zakładu karnego.

(akta kontroli str. 1166-1182)

Opis stanu
faktycznego

2.2. W latach 2015 – 2017 specjalistyczne poradnictwo: prawne, psychologiczne, zawodowe nie było przez MOPR udzielane. Od 1 stycznia 2016 r. w siedzibie Ośrodka działał punkt nieodpłatnej pomocy prawnej, funkcjonujący na podstawie ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej¹². Z darmowej pomocy prawnej mogły korzystać między innymi osoby fizyczne, którym w okresie 12 miesięcy poprzedzających zwrócenie się o udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej zostało przyznane świadczenie z pomocy społecznej. MOPR nie posiada jednak wiedzy czy w grupie osób korzystających były osoby mające trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego. Z próby 30 spraw poddanych szczegółowej analizie nie wynikał fakt kierowania tych osób do specjalistów ani też potrzeba udzielenia pomocy w tej formie.

Od 12 lutego 2018 r. w MOPR zatrudniony został psycholog i osoby zainteresowane miały możliwość korzystania z jego porad. Poradnictwo zawodowe świadczone było w Powiatowym Urzędzie Pracy. Poradnictwo socjalne i rodzinne świadczone w ramach pracy socjalnej. Przyczynami nieudzielenia niektórych z form poradnictwa były ograniczone środki finansowe, którymi dysponował MOPR. Ośrodek nie świadczył innych form poradnictwa takich jak terapia rodzinna czy mediacje.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora MOPR analiza możliwości wykonywania zadań w zakresie poradnictwa specjalistycznego dokonywana była na bieżąco. W momencie dysponowania większymi środkami podjęta została decyzja o zatrudnieniu psychologa. Rozważana była kwestia zatrudnienia prawnika, jednakże z uwagi na trwające prace legislacyjne związane z nowelizacją ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej decyzja została wstrzymana.

Osoby potrzebujące porady korzystały z dostępnych form pomocy na bieżąco, bez konieczności oczekiwania.

Ośrodek nie prowadził w okresie objętym kontrolą grup samopomocowych i grup wsparcia skierowanych wprost do osób mających problemy w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego. Główną przyczyną takiego stanu rzeczy, według wyjaśnień Dyrektora MOPR, był fakt, że osoby te nie były zainteresowane tą formą pomocy.

Przy MOPR funkcjonowała grupa samopomocowa pod nazwą „Klub Rodzica”, z której mogły także korzystać rodziny osób opuszczających zakłady karne. Głównym celem było kształtowanie prawidłowych wzorów i postaw rodzicielskich oraz nabywanie i utrwalanie umiejętności społecznych. Zajęcia miały charakter warsztatów umiejętności podnoszących wzrost poczucia własnej wartości, budowanie dobrych relacji w rodzinach poprzez poprawę komunikacji, wspólną zabawę i integrację. W ramach spotkań oprócz zajęć integracyjnych były organizowane odrębne spotkania edukacyjne dla rodziców i zajęcia socjalizacyjne dla dzieci. Z próby 30 analizowanych spraw nie wynikał fakt uczestnictwa rodzin osób opuszczających zakłady karne w tej grupie.

(akta kontroli str. 1160-1161, 1166-1182)

Opis stanu
faktycznego

2.3. Jak wyjaśnił Dyrektor MOPR w ramach pracy socjalnej skierowano kilku mężczyzn, którzy opuścili zakład karny, na terapię antyalkoholową. W wielu przypadkach takie osoby były

¹² Dz. U. z 2017 r. poz. 2030.

informowane o możliwości podjęcia terapii w Poradni Leczenia Uzależnień. Jednakże najczęściej nie utożsamiały się one z problemem i niechętnie podejmowały terapię.

(akta kontroli str. 1166-1182)

Opis stanu
faktycznego

2.4. Uchwałą Nr XXIII/286/2016 Rady Miasta Siedlce z dnia 31 sierpnia 2016 r. w sprawie przyjęcia Miejskiego Programu Przeciwdziałania Bezdomności, zmienioną uchwałą Nr XXVII/336/2016 z dnia 16 grudnia 2016 r. przyjęto do realizacji Miejski Program Przeciwdziałania Bezdomności, zakładający stworzenie dla osób bezdomnych, których ostatnim miejscem zameldowania było Miasto Siedlce, kilkustopniowego systemu zabezpieczenia potrzeb mieszkaniowych. Program stanowił, że pierwszym stopniem wspierania osób bezdomnych jest zapewnienie im pobytu w noclegowni/schronisku, drugim – przyznanie miejsca w mieszkaniu wspieranym. W dalszym etapie, po uzyskaniu pozytywnej rekomendacji, przydział mieszkania socjalnego lub innej formy usamodzielnienia (pobyt w mieszkaniu chronionym, skierowanie do domu pomocy społecznej).

(akta kontroli str. 945-949, 972-980)

Miasto Siedlce w 2015 r. oraz w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 września 2016 r. zapewniało schronienie osobom bezdomnym poprzez przyznanie miejsca w noclegowni w Siedlcach. Od 1 października 2016 r. zadanie to było kontynuowane w formie prowadzenia przez PKPS mieszkań wspieranych w Siedlcach (w liczbie 44 miejsc). Przyznanie miejsca w mieszkaniu wspieranym następowało na podstawie decyzji administracyjnej wydanej przez Prezydenta Miasta Siedlce na wniosek Dyrektora MOPR. Od 16 grudnia 2016 r. umieszczanie w mieszkaniu wspieranym następowało na podstawie skierowania wydanego przez Prezydenta Miasta Siedlce na wniosek Dyrektora Ośrodka. Termin zakończenia realizacji zadania ustalono do 31 grudnia 2018 r.

(akta kontroli str. 945-949, 981-1027)

W dniu 1 października 2016 r. Miasto zawarło porozumienie o współpracy ze Stowarzyszeniem H. z siedzibą w Skierniewicach w kwestii umieszczania bezdomnych mężczyzn, których ostatnim miejscem zameldowania na pobyt stały były Miasto Siedlce, w schronisku dla osób bezdomnych i chorych w Siedlcach przy ul. Południowej. Współpraca ze Stowarzyszeniem H. była kontynuowana w 2017 r. oraz jest nadal realizowana docelowo do 31 grudnia 2018 r.

(akta kontroli str. 945-949, 1028-1046)

W 2015 r. pomoc w formie schronienia w noclegowni otrzymało sześć osób z trudnościami w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego. W 2016 r. pomocą w formie schronienia w noclegowni objęto dwie osoby z ww. problemem, w tym jedna z tych osób następnie otrzymała skierowanie do mieszkania wspieranego (Dyrektor MOPR wnioskował do Prezydenta Miasta Siedlce o wydanie takiego skierowania). W 2017 r. żadna taka osoba nie skorzystała ze wsparcia w postaci schronienia. W I półroczu 2018 r. przyznano schronienie w schronisku jednej osobie.

Pomoc w formie schronienia osobom z trudnościami w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego udzielało także Stowarzyszenie P. S., R. i R. im. H. Ch. K. w Siedlcach. Miasto Siedlce nie posiada jednak wiedzy ile osób zostało tym wsparciem objętych w latach 2015 – 2017 i w I półroczu 2018 r.

(akta kontroli str. 945-949, 1166-1182)

Zgodnie z uchwałą Nr XI/127/2007 Rady Miasta Siedlce z dnia 25 maja 2007 r. w sprawie zasad gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Siedlce, zmienioną uchwałą Nr XLVII/695/2009 Rady Miasta Siedlce z dnia 30 października 2009 r. oraz uchwałą Nr XXIV/300/2016 Rady Miasta Siedlce z dnia 30 września 2016 r., głównym celem gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Siedlce jest zaspakajanie potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej Miasta Siedlce, a w szczególności gospodarstw domowych o niskich dochodach.

(akta kontroli str. 945-971)

W 2015 r. jednego mężczyznę mającego trudności z przystosowaniem się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego skierowano do zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego. Czas oczekiwania na wynajem lokalu wyniósł 112 dni. Na dzień zakończenia kontroli wśród osób uprawnionych do wynajmu mieszkania, nie było osób mających trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego.

(akta kontroli str. 945-949)

2.5. Porozumienie o współpracy zawarte dnia 28 maja 2008 r. pomiędzy Dyrektorem MOPR a Dyrektorem Powiatowego Urzędu Pracy w Siedlcach (aneksowane dnia 24 marca 2010 r.) określało zasady współdziałania m. in. w szczególności dotyczące wymiany informacji o podopiecznych MOPR i PUP, wymiany informacji o realizowanych projektach ukierunkowanych na aktywizację zawodową, realizowania i finansowania na terenie Miasta Siedlce prac społecznie użytecznych, upowszechniania ofert pracy, informacji o usługach poradnictwa zawodowego i organizacji robót publicznych, współpracy w zakresie realizowania projektów współfinansowanych ze środków unijnych. Porozumienie nie wymieniało osób mających trudności z przystosowaniem się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego.

(akta kontroli str. 1135-1139)

W okresie objętym kontrolą nie było przypadków umówienia podopiecznego przez pracownika socjalnego na wizytę w PUP, napisania CV czy listu motywacyjnego. Według Dyrektora MOPR pracownicy socjalni na propozycję pomocy w sporządzeniu dokumentów aplikacyjnych spotykali się z odmową. Osoby informowały pracowników, że skorzystają z szablonów zamieszczonych na stronach internetowych. Ponadto, wielu byłych więźniów nie było zainteresowanych legalną pracą z uwagi na długi (często alimentacyjne), podlegające egzekucji komorniczej. Praca socjalna jest jednak jednym z podstawowych obowiązków każdego pracownika socjalnego i podejmują oni wiele działań mających na celu pomoc osobom/rodzinom we wzmacnieniu lub odzyskaniu ich zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie. Działaniami tymi są między innymi: pomoc w uzyskaniu świadczeń emerytalno-rentowych, dodatku mieszkaniowego, w załatwieniu formalności związanych z uregulowaniem sytuacji mieszkaniowej, motywowanie i kierowanie do udziału w pracach społecznie użytecznych, realizacji indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego w Centrum Integracji Społecznej w Siedlcach, pomoc przy ubieganiu się o ustalenie stopnia niepełnosprawności, motywowanie do systematycznego leczenia.

W badanym okresie nie było przypadków pomocy w uzyskaniu niezbędnych dokumentów związanych z wykonywaną pracą i/lub uzyskanymi kwalifikacjami byłym więźniom. Osoby nie prosiły pracowników socjalnych o pomoc w tym zakresie. Ponadto, wśród byłych więźniów były osoby, które nigdy nie pracowały lub pracowały przez krótki okres czasu lub pracowały bez umowy, więc nie miały czego gromadzić.

W poszczególnych latach objętych kontrolą MOPR skierował do uczestnictwa w indywidualnym programie zatrudnienia socjalnego w Centrum Integracji Społecznej w Siedlcach następującą liczbę osób mających trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego: w 2015 r. – 6 osób, z czego 2 osoby zakończyły pozytywnie realizację indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego (IPZS), 1 osoba zaprzestała realizacji IPZS, 3 osoby mimo skierowania i zaopiniowania nie rozpoczęły IPZS; w 2016 r. - 2 osoby, z czego 1 osoba ukończyła pozytywnie realizację IPZS, natomiast 1 osoba, po otrzymaniu skierowania i zaopiniowania, nie przystąpiła do realizacji IPZS; w 2017 r. - 3 osoby, w tym 2 osoby nie ukończyły realizacji IPZS, a 1 osoba po otrzymaniu skierowania i zaopiniowania nie podjęła realizacji IPZS; w I półroczu 2018 r. skierowania do CIS wydano 2 osobom.

(akta kontroli str. 1166-1182)

Zarządzenie nr 48/2012 Prezydenta Miasta Siedlec z dnia 9 lutego 2012 r. w sprawie organizacji i realizacji prac społecznie użytecznych na terenie Miasta Siedlce określało m. in., że Dyrektor MOPR sporządza listę osób uprawnionych i przekazuje ją Dyrektorowi PUP do weryfikacji. Następnie Dyrektor Ośrodka przedstawia Dyrektorowi PUP propozycje przydzielenia osób uprawnionych do wykonywania prac społecznie użytecznych we wskazanych podmiotach. Dyrektor PUP na podstawie imiennego przydziału ze strony MOPR, kieruje osobę uprawnioną do wykonywania prac społecznie użytecznych. PUP przekazuje Dyrektorowi MOPR comiesięczny wykaz osób uprawnionych, które zostały skierowane do wykonywania prac społecznie użytecznych lub odmówiły przyjęcia propozycji ich wykonywania.

(akta kontroli str. 1140-1142)

W 2016 r. PUP skierował do wykonywania prac społecznie użytecznych 2 osoby mające trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego. Jedna z osób po niecałym miesiącu zaprzestała realizacji prac, druga osoba z powodów zdrowotnych nie zrealizowała prac do końca okresu na jaki otrzymała skierowanie.

Kontrakty socjalne zostały zawarte z następującą liczbą osób mających trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z ZK: w 2015 roku - 3 osoby, w 2016 roku – 2 osoby, 2017 r. – 3 osoby, a w I półroczu 2018 rok – 2 osoby.

(akta kontroli str. 1166-1182)

Kontrolerzy zasięgnęli informacji w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹³ u sześciu pracodawców z terenu Miasta Siedlce. Pracodawcy wyjaśnili, że w okresie badanym nie zatrudniali osób zwalnianych z zakładów karnych lub aresztów śledczych. Od osób starających się o pracę nie wymagano dostarczenia zaświadczenia lub oświadczenia o niekaralności. W opinii pracodawców fakt, że pracownik w przeszłości przebywał w zakładzie karnym lub areszcie śledczym nie musi wpływać negatywnie na jakość pracy tego pracownika. Pięciu z pracodawców nie planowało w przyszłości zatrudniać osób zwalnianych z zakładów karnych lub aresztów śledczych. Jeden pracodawca nie widział przeszkód, żeby zatrudniać osoby zwolnione z zakładów karnych lub aresztów śledczych jeżeli ich kwalifikacje będą odpowiednie na stanowiskach na których prowadzona będzie rekrutacja.

(akta kontroli str. 1143-1157)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Ośrodka w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Ośrodek w okresie objętym kontrolą świadczył pomoc osobom opuszczającym zakłady karne głównie w formie świadczeń pieniężnych i niepieniężnych. Poradnictwo specjalistyczne, w tym prawne, psychologiczne i zawodowe nie było świadczone, jednakże z początkiem 2018 r. w MOPR zatrudniony został psycholog i osoby zainteresowane, w tym m. in. opuszczające zakłady karne, miały możliwość korzystania z jego porad. Z dokumentacji 30 spraw poddanych analizie nie wynikała potrzeba udzielenia pomocy w formie specjalistycznego poradnictwa.

3. Skuteczność działań podejmowanych przez Ośrodek w ramach indywidualnych planów zmierzających do usamodzielnienia życiowego więźniów opuszczających zakłady karne (próba badawcza)

Opis stanu
faktycznego

Szczegółową analizą objęto dokumentację 30 losowo wybranych osób (wyłącznie mężczyzn), które zostały wykazane w systemie informatycznym POMOST¹⁴ jako osoby mające trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego. Analiza teczek tych osób wykazała, że w każdym przypadku pomocy społecznej udzielono na wniosek osoby. Nie stwierdzono przypadku udzielenia pomocy z urzędu.

- 1) W dwóch przypadkach Ośrodek został poinformowany przez zakład karny o przewidywanym terminie zwolnienia osób, które zgłosiły zamiar zamieszkania na terenie miasta Siedlce - w jednym zakład karny przekazał wniosek osoby osadzonej o udzielenie pomocy przez MOPR, w drugim przypadku zakład karny przesłał do Ośrodka informację o zbliżającym się terminie opuszczenia zakładu przez osobę mającą trudności w przystosowaniu się do życia. W pozostałych przypadkach Ośrodek nie był informowany przez zakład karny o terminie opuszczenia zakładu przez osoby mające trudności w przystosowaniu się do życia. Na zbadanych 30 spraw, 20 osób opuściło Zakład Karny w Siedlcach (66,6% badanych spraw) – w żadnym wypadku Zakład ten nie poinformował Ośrodka o zbliżającym się terminie opuszczenia Zakładu przez osoby mogące mieć trudności w przystosowaniu się do życia na wolności.
- 2) Dla każdej osoby przeprowadzono rodzinny wywiad środowiskowy. W pięciu przypadkach wywiady środowiskowe lub ich aktualizacje¹⁵ zostały przeprowadzone po upływie 14 dni roboczych¹⁶ od dnia powzięcia wiadomości o konieczności jego przeprowadzenia. Przekroczenia terminu na przeprowadzenie wywiadu środowiskowego lub aktualizacji wyniosły od 4 do 16 dni roboczych. W dokumentacji tych spraw znajdują się adnotacje pracownika socjalnego o

¹³ Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm.

¹⁴ System POMOST Std (Standard) jest systemem informatycznym przeznaczonym dla jednostek organizacyjnych pomocy społecznej i wspomagającym je w realizacji zadań gminy i powiatu, wynikających z ustawy o pomocy społecznej i towarzyszących jej aktów prawnych.

¹⁵ Aktualizacje wywiadów środowiskowych przeprowadzane były także w przypadkach ubiegania się o przyznanie świadczenia z pomocy społecznej po raz kolejny np. zasiłek okresowy.

¹⁶ Przepis § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1788) i uchylonego wcześniej rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 czerwca 2012 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. z 2012 r. poz. 712)

nieobecności tych osób we wskazanych przez nich miejscach zamieszkania oraz pisemne wezwania ich do osobistego stawiennictwa w Ośrodku w wyznaczonym terminie.

- 3) W dwóch przypadkach, po opuszczeniu przez osoby zakładów karnych odpowiednio po 4 latach oraz po jednym roku i 3 miesiącach, przeprowadzono jedynie aktualizację wywiadu środowiskowego (część IV kwestionariusza wywiadu) a nie pełne wywiady (część I kwestionariusza). W ocenie Dyrektora MOPR nie było konieczności wypełniania części I wywiadu środowiskowego, gdyż osoby te korzystały z pomocy społecznej przed umieszczeniem w zakładach karnych, zaś po ich opuszczeniu zamieszkały w tych samych miejscach. Jednocześnie Dyrektor MOPR wskazał na brak uregulowania w przepisach prawa, w jakich sytuacjach należy przeprowadzić pełny wywiad środowiskowy, gdy osoba już wcześniej korzystała z pomocy Ośrodka. Zdaniem NIK długi okres przebywania w zakładzie karnym uzasadnia przeprowadzenie pełnego wywiadu środowiskowego, aby dokładnie ustalić sytuację osoby mającej trudności w przystosowaniu do życia po opuszczeniu zakładu karnego.
- 4) W zbadanych sprawach osób korzystających z zasiłków stałych, w trzech przypadkach (dotyczących dwóch osób) stwierdzono przekroczenie terminu 6 miesięcy na przeprowadzenie aktualizacji wywiadu¹⁷. Przekroczenia te wyniosły od 12 do 26 dni. Dyrektor MOPR wyjaśnił, że pracownicy socjalni podejmowali próby przeprowadzenia aktualizacji wywiadów, jednak ze względu na brak kontaktu po stronie osób, jak też zmianę przez te osoby miejsca zamieszkania bez poinformowania pracownika socjalnego, aktualizacje wywiadów środowiskowych zostały przeprowadzone z przekroczeniem terminu 6 miesięcy. NIK zauważa jednak, że w dokumentacji powyższych spraw brak było notatek czy innych dokumentów potwierdzających próby skontaktowania się pracownika socjalnego z tymi osobami.
- 5) W aktach spraw znajdowały się dokumenty istotne z punktu widzenia celowości przyznania świadczeń z pomocy społecznej osobom mającym trudności w przystosowaniu się po zwolnieniu z zakładu karnego (świadcstwo zwolnienia z zakładu karnego lub ewentualne zaświadczenie z zakładu karnego, oświadczenie o stanie majątkowym, oświadczenie o liczbie osób pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym, oświadczenie o uzyskiwanym dochodzie, wydruki z systemu SEPI oraz inne dokumenty potwierdzające sytuację rodzinną, materialną, zdrowotną osoby).
- 6) Podczas wywiadu środowiskowego, jak i sporządzanych aktualizacji wywiadu rozpoznawano sytuację wnioskodawcy. Wywiady zawierały wymagane informacje dotyczące sytuacji osobistej, zawodowej, dochodowej i majątkowej oraz diagnozę sytuacji osoby ubiegającej się o przyznanie pomocy a także wnioski pracownika socjalnego co do zasadności przyznania świadczeń z pomocy społecznej.
- 7) W wywiadzie środowiskowym oraz aktualizacjach wywiadu pracownik socjalny przygotował propozycję planu pomocy osobie mającej trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego. W przypadku wszystkich spraw poddanych kontroli plan pomocy sporządzany był w sposób dość schematyczny i dotyczył głównie świadczeń pieniężnych. Ponadto, w zależności od indywidualnej sytuacji pracownik socjalny określał też zakres i formę pracy socjalnej. W pojedynczych sprawach planowano także świadczenia niepieniężne takie jak: posiłek (8 osób), schronienie (3 osoby), skierowanie do Centrum Integracji Społecznej (9).
- 8) Prawidłowo wyliczano dochód przypadający na jedną osobę w rodzinie.
- 9) W przypadku każdej osoby wnioskującej o pomoc wydano decyzję administracyjną o przyznaniu świadczenia pieniężnego lub niepieniężnego. Decyzje zostały wydane z zachowaniem terminu załatwienia sprawy wskazanym w Kpa¹⁸. Każda decyzja została podpisana przez osobę posiadającą upoważnienie Prezydenta Miasta Siedlce, odpowiednio przez Dyrektora, Zastępcę Dyrektora lub Kierownika Działu Świadczeń Pomocy Społecznej MOPR. Decyzje zawierały oznaczenie organu, które je wydał, datę i miejsce wydania, wskazywały adresata decyzji, podstawę prawną z podaniem przepisów prawa, a także zawierały rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne oraz prawidłowe pouczenie o przysługującym trybie odwoławczym i o konieczności niezwłocznego poinformowania o zmianie sytuacji, która wiąże się z podstawą do przyznania świadczeń.

¹⁷ Art. 107 ust 4 ustawy o pomocy społecznej.

¹⁸ Art. 35 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego.

- 10) W dwóch przypadkach potwierdzono prawo osoby do korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych w związku z pismem ze szpitala, informującym o przyjęciu osoby nie posiadającej ubezpieczenia zdrowotnego – decyzję w tych sprawach podpisał Dyrektor MOPR działający z upoważnienia Prezydenta Miasta Siedlce.
- 11) We wszystkich skontrolowanych sprawach (30) pomocy udzielono w formie świadczenia pieniężnego. W przypadku 7 osób pomocy udzielono w postaci zasiłku stałego. W przypadku 27 osób udzielono pomocy w formie zasiłku okresowego z przyczyn: bezrobocia (20), trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego (10), długotrwałej choroby (6), niepełnosprawności (4), bezradności w sprawach prowadzenia gospodarstwa domowego (1), innej przyczyny – alkoholizmu (1) i innej przyczyny – zdarzenia losowego (1)¹⁹. Ponadto, 13 osobom przyznano pomoc w formie zasiłków celowych na częściowe dofinansowanie kosztów zakupu: opału lub ogrzewania (10), obuwia (2), odzieży zimowej (2), leków (3), remontu mieszkania (1), zakupu mebli (1) i zakupu energii elektryczną (1). Dwóm osobom pomoc świadczona była także w formie specjalnych zasiłków celowych – na częściową spłatę zaległych należności za energię elektryczną, wodę oraz częściowe dofinansowanie zakupu okularów (1) oraz częściowe dofinansowanie kosztów zakupu opału. Poza świadczeniami pieniężnymi trzy osoby uzyskały pomoc w formie schronienia oraz osiem - w formie posiłku lub świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności.
- 12) W przypadku 16 osób dodatkowo wydano skierowanie do otrzymywania pomocy żywnościowej w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014-2020 współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD).
- 13) Nie stwierdzono przypadków udzielenia pomocy w formie specjalistycznego poradnictwa - w dokumentacji analizowanych spraw brak było notatek czy innych dokumentów potwierdzających fakt kierowania osób po zakładach karnych do specjalistów. W żadnym spośród 192 wywiadów środowiskowych lub ich aktualizacji, przeprowadzonych z 30 osobami w latach 2015 – I połowa 2018, nie sygnalizowano potrzeby udzielenia pomocy w formie specjalistycznego poradnictwa.
- 14) W przypadku dwóch osób, prowadzących gospodarstwo domowe wspólnie z rodzinami, z pomocy finansowej korzystali także współmałżonkowie z dziećmi. Nie stwierdzono przypadków udzielenia pomocy w formie specjalistycznego poradnictwa rodzinom osób mających trudności w przystosowaniu się do życia po opuszczeniu zakładów karnych.
- 15) W przypadku trzech osób, na podstawie wywiadu środowiskowego ustalono, że osoby te były pod nadzorem kuratora sądowego. W aktach tych osób brak było informacji o ewentualnej współpracy pracownika socjalnego z kuratorem sądowym.
- 16) We wszystkich skontrolowanych przypadkach udzielano pomocy w formie pracy socjalnej. Ponadto, w przypadku trzech osób zawarto kontrakt socjalny: w 2 przypadkach dotyczył on utrzymywania całkowitej abstynencji alkoholowej i regularnego zgłaszania się do Poradni Leczenia Uzależnień, w 1 przypadku dotyczył on aktywizacji zawodowej i realizacji indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego w Centrum Integracji Społecznej. Postanowienia kontraktu socjalnego były dostosowane do indywidualnej sytuacji osób.
- 17) Jedna osoba została skierowana do wykonywania prac społecznie użytecznych w samorządowym przedszkolu w Siedlicach w ramach zawartego kontraktu socjalnego. Osoba ta zaprzestała wykonywania prac w ich trakcie, o czym MOPR został poinformowany przez przedszkole. W związku z niedotrzymaniem postanowień kontraktu socjalnego Ośrodek uchylił tej osobie decyzję przyznającą zasiłek okresowy z powodu bezrobocia.
- 18) W zakresie aktywizacji zawodowej, w teczkach wszystkich 30 osób gromadzono wydruki z SEPI, potwierdzające fakt zarejestrowania danej osoby jako bezrobotnej oraz przedstawione jej przez urząd pracy propozycje zatrudnienia. Trzy osoby podjęły aktywność zawodową, z tego jedna osoba poprzez założenie i prowadzenie własnej jednoosobowej działalności gospodarczej a dwie zostały zatrudnione po ukończonym kursie w Centrum Integracji Społecznej. Z dokumentacji spraw nie potwierdzono współpracy Ośrodka z Powiatowym Urzędem Pracy w Siedlcach. W trakcie kontroli ustalono, że w stosunku do trzech osób bezrobotnych, aktywizacja zawodowa polegała jedynie na przeprowadzaniu rozmów w ramach pracy socjalnej – w

¹⁹ Jednej osobie pomoc była udzielana z kilku przyczyn.

dokumentacji brak potwierdzenia innych działań Ośrodka w tym zakresie. Osoby te, przez cały okres objęty kontrolą, pozostawały bezrobotne.

- 19) W stosunku do dziewięciu osób wydano skierowania do Centrum Integracji Społecznej celem odbycia szkolenia zawodowego. Trzy osoby w trakcie trwania lub po zakończeniu indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego (IPZS) podjęły pracę. Trzy osoby nie ukończyły IPZS – jedna osoba z powodów zdrowotnych, w przypadku drugiej osoby brak było informacji o przyczynie rezygnacji, trzecia osoba niepomyślnie zakończyła okres próbny. Trzy osoby, mimo skierowania przez Ośrodek, nie podjęły kursu – w dokumentacji spraw brak informacji o przyczynach niepodjęcia IPZS. W trakcie trwania IPZS Ośrodek obejmował osoby pomocą w formie opłacania składki na ubezpieczenie zdrowotne dla osoby realizującej IPZS.
- 20) Jedna osoba po opuszczeniu zakładu karnego otrzymała mieszkanie socjalne z zasobu gminnego miasta Siedlce – starania o przyznanie mieszkania socjalnego osoba rozpoczęła jeszcze w trakcie pobytu w zakładzie karnym. W przypadku dwóch osób pracownik socjalny w trakcie wywiadu środowiskowego proponował staranie się o mieszkanie z zasobów gminnych miasta Siedlce – w jednym przypadku spotkał się z odmową, w drugim – osoba opuściła dotychczasowe miejsce pobytu i nie korzystała więcej z pomocy społecznej. W pozostałych przypadkach osoby opuszczające zakłady karne zamieszkiwały w swoich dotychczasowych mieszkaniach lub w mieszkaniach należących do członka rodziny (rodzica, dziadka) lub znajomego.
- 21) W jednym przypadku stwierdzono, że osoba, która opuściła zakład karny w 2008 r., po 16 miesiącach pobytu, wykazywana była w sprawozdawczości jako osoba mająca trudności w przystosowaniu do życia po opuszczeniu zakładu karnego jeszcze w 2015 r., a więc 7 lat po zakończeniu odbywania kary. Stwierdzono, że w latach objętych kontrolą decyzje przyznające świadczenia pieniężne wydawane były z powodu bezrobocia. W zakresie aktywizacji zawodowej tej osoby, poza rozmowami prowadzonymi w ramach pracy socjalnej, nie podejmowano żadnych innych działań. Dyrektor MOPR w wyjaśnieniach wskazał na trudność w jednoznacznym określeniu czasu, przez jaki osoba po opuszczeniu zakładu karnego kwalifikowana jest w sprawozdawczości z tej przesłanki. Jednocześnie podkreślił brak wytycznych w tym zakresie.

(akta kontroli str. 9-23, 1166-1321, 1355-1506)

Skuteczność udzielonego wsparcia oceniły także osoby, które po opuszczeniu zakładów karnych zwróciły się o pomoc do Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie. W badaniu ankietowym wzięło udział 10 osób (przekazano 27 ankiet).

Osiem osób uznało, że pracownik ośrodka pomocy społecznej właściwie zanalizował sytuację osoby oraz właściwie określił potrzeby. Jedna osoba uznała, że jej potrzeby zostały zanalizowane częściowo, zaś jedna nie odpowiedziała na to pytanie. Plan pomocy przygotowany przez pracownika ośrodka wraz z propozycjami działań bardzo dobrze lub dobrze oceniło 5 osób. Kolejne 5 osób uznało, że plan pomocy średnio odpowiadał ich potrzebom.

Ankietowani wskazywali na niewystarczającą wysokość pomocy finansowej. Jedna osoba stwierdziła, że pomoc była na tyle skuteczna, że udało jej się uzyskać mieszkanie, znaleźć pracę oraz zmienić środowisko.

(akta kontroli str. 1322-1354)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W trzech przypadkach dotyczących dwóch osób otrzymujących zasiłki stałe miało miejsce przekroczenie terminu 6 miesięcy na przeprowadzenie aktualizacji rodzinnego wywiadu środowiskowego. Art. 107 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej stanowi, że w przypadku osób korzystających ze stałych form pomocy aktualizację sporządza się nie rzadziej niż co 6 miesięcy, mimo braku zmiany danych. Według wyjaśnień Dyrektora MOPR pracownicy socjalni podejmowali próby przeprowadzenia aktualizacji wywiadów, a przekroczeniem terminu wynikało z braku kontaktu po stronie osób zainteresowanych, jak też zmiany przez te osoby miejsca zamieszkania bez poinformowania o tym pracownika socjalnego. Tym niemniej dokumentacja tych spraw w żaden sposób nie potwierdzała próby skontaktowania się pracownika socjalnego z daną osobą.

(akta kontroli str. 1166-1186)

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

W dwóch przypadkach, po opuszczeniu przez osoby zakładów karnych odpowiednio po 15 miesiącach i 4 latach, sporządzono jedynie aktualizację rodzinnego wywiadu środowiskowego (część IV kwestionariusza wywiadu). Zdaniem Dyrektora MOPR nie było konieczności wypełnienia części I wywiadu, gdyż osoby te korzystały z pomocy społecznej jeszcze przed umieszcze-

niem w zakładzie karnym, zaś po jego opuszczeniu zamieszkały w tych samych miejscach. Jednocześnie Dyrektor MOPR wskazał, iż przepisy prawa nie określają w jakich sytuacjach należy przeprowadzić wywiad (część I kwestionariusza wywiadu).

NIK stoi na stanowisku, że tak długi okres przebywania w zakładzie karnym mógł wiązać się z istotną zmianą sytuacji osobistej, rodzinnej, zdrowotnej, dochodowej i majątkowej osoby opuszczającej zakład. W związku z tym w takich przypadkach zasadne jest przeprowadzenie pełnego wywiadu środowiskowy a nie tylko jego aktualizacji, celem kompletnej analizy sytuacji osoby.

Ocena cząstkowa

NIK ocenia pozytywnie działalność Ośrodka w obszarze przyznawania osobom po zakładach karnych pomocy społecznej w postaci świadczeń pieniężnych i niepieniężnych. W działalności MOPR w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono jednak nieprawidłowość, polegającą na przekroczeniu terminu 6 miesięcy na przeprowadzenie aktualizacji rodzinnego wywiadu (od 12 do 26 dni) w trzech przypadkach dotyczących dwóch osób.

4. Analizowanie przez Ośrodek skuteczności działań oferowanych na rzecz osób opuszczających zakłady karne

Opis stanu faktycznego

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

(akta kontroli str. 1166-1182)

Uwagi dotyczące badanej działalności

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

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

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, wnosi o sporządzanie aktualizacji rodzinnego wywiadu środowiskowego nie rzadziej niż co 6 miesięcy w przypadku osób korzystających ze stałych form pomocy a także dokumentowanie przyczyn nieprzeprowadzenia aktualizacji w ustawowym terminie.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Siedlcach, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK Dyrektorowi Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Siedlcach przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 3 sierpnia 2018 r.

Kontrolerzy:
Marcin Grabowski

Specjalista kontroli państwowej

Anna Rżysko

Starszy inspektor kontroli państwowej

Joanna Celińska

Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Departamentu Pracy, Spraw
Społecznych i Rodziny

z up. Elżbieta Matuszewska
Wicedyrektor