



KPS.430.006.2018  
Nr ewid. 66/2019/P/18/041/KPS

Informacja o wynikach kontroli

## POMOC SPOŁECZNA ŚWIADCZONA OSOBOM OPUSZCZAJĄCYM ZAKŁADY KARNE

DEPARTAMENT PRACY,  
SPRAW SPOŁECZNYCH I RODZINY

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej


## WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

### Informacja o wynikach kontroli

#### Pomoc społeczna świadczona osobom opuszczającym zakłady karne

p. o. Dyrektor Departamentu Pracy,  
Spraw Społecznych i Rodziny



Jacek Szczerbiński

#### Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Mieczysław Łuczak

#### Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 19.06.2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

# SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA .....	8
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	9
4. WNIOSKI.....	25
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI .....	27
5.1. Adekwatność pomocy udzielonej byłym osadzonym .....	27
5.1.1. Pomoc zwolnionym z więzień obowiązkiem prawnym.....	27
5.1.2. Niewiele powiadomień o potrzebie pomocy .....	31
5.1.3. Pomoc najłatwiejsza przyznawana najczęściej.....	35
5.1.4. Pomoc niematerialna rzadko oferowana i przyjmowana.....	40
5.1.5. Praca podstawą samodzielnej egzystencji .....	46
5.1.6. Kontrakt socjalny – wsparcie skuteczności.....	51
5.1.7. Mieszkanie – istotny problem osób po ZK.....	54
5.2. Kosztowna przestępczość.....	58
5.2.1. Koszty finansowe .....	58
5.2.2. Koszty społeczne.....	63
5.3. Skuteczność pomocy oferowanej byłym osadzonym .....	64
5.3.1. Pomoc specjalistyczna nie wszędzie dostępna.....	64
5.3.2. Jednorazowy kontakt nie sprzyja kompleksowej pomocy.....	66
5.3.3. Przykłady skutecznych działań .....	68
5.3.4. Skuteczność stwierdzana lecz nie badana.....	69
5.4. Współpraca z innymi instytucjami i organizacjami .....	72
5.4.1. OPS i ZK/AŚ – współpraca niesystematyczna .....	72
5.4.2. OPS i kuratorzy sądowi – współpraca okazjonalna .....	81
5.4.3. OPS i NGO – współpraca doraźna .....	84
5.5. Dać drugą szansę .....	85
5.6. Nieostrzegani przez władze .....	91
6. ZAŁĄCZNIKI .....	95
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	95
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	103
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	113
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	115

## Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

- Pomoc społeczna** Instytucja polityki społecznej państwa, mająca na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. (art. 2 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej).
- Praca socjalna** Działalność zawodowa mająca na celu pomoc osobom i rodzinom we wzmocnieniu lub odzyskiwaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie poprzez pełnienie odpowiednich ról społecznych oraz tworzenie warunków sprzyjających temu celowi (art. 6 pkt 12 ustawy o pomocy społecznej). Praca socjalna świadczona jest na rzecz poprawy funkcjonowania osób i rodzin w ich środowisku społecznym (art. 45 ust. 1 ustawy).
- Wsparcie społeczne** Proces, podczas którego jedna osoba lub grupa osób ułatwia innej osobie lub grupie zaspokojenie jej potrzeb fizycznych, psychicznych, społecznych i duchowych, pomaga w rozwiązywaniu konfliktów wewnętrznych lub zewnętrznych, towarzyszy w pokonywaniu utrapień, trudności, frustracji i stresu dnia codziennego (Krystyna Ostrowska, Psychologia resocjalizacyjna. W kierunku nowej specjalności psychologii, Warszawa: Fraszka Edukacyjna).
- Wykluczenie społeczne** Brak lub ograniczenie możliwości uczestnictwa, wpływania i korzystania z podstawowych instytucji publicznych i rynków, które powinny być dostępne dla wszystkich, a w szczególności dla osób ubogich (Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski).
- Areszt śledczy** Areszt śledczy (AŚ) – miejsce osadzenia osób tymczasowo aresztowanych (Encyklopedia PWN). Areszty śledcze podlegają Ministrowi Sprawiedliwości (art. 208 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy). Areszty śledcze mogą być tworzone jako samodzielne areszty lub jako wyodrębnione oddziały zakładów karnych (art. 208 § 3 ustawy).
- Zakład karny** Zakład karny (ZK) to miejsce, w którym osoby skazane prawomocnym wyrokiem sądu odbywają karę pozbawienia wolności, polegającą na przymusowym umieszczeniu skazanej osoby na określony czas w zamkniętym i strzeżonym miejscu (Encyklopedia PWN). Zakłady karne podlegają Ministrowi Sprawiedliwości (art. 68 ustawy Kodeks karny wykonawczy). W Polsce są cztery rodzaje zakładów karnych: dla młodocianych, dla odbywających karę po raz pierwszy, dla recydywistów penitencjarnych oraz dla odbywających karę aresztu wojskowego (art. 69 ww. ustawy). Każdy z tych zakładów może być zorganizowany jako zakład karny zamknięty, półotwarty i otwarty (art. 70 § 1 ww. ustawy).
- OPS, MOPS, GOPS, M-GOPS, Ośrodek Pomocy Społecznej** Ośrodek Pomocy Społecznej, Miejski, Gminny i Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej
- MOPR** Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie
- MRPiPS** Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
- MS** Ministerstwo Sprawiedliwości
- SW** Służba Więzienna
- ZK/AŚ, ZK, zakład karny, zakład karny/areszt śledczy** W każdym przypadku oznacza zakłady karne oraz areszty śledcze.

# 1. WPROWADZENIE

## Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy gminy zapewniają skuteczną pomoc osobom opuszczającym zakłady karne?

## Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy ośrodki pomocy społecznej rozpoznają potrzeby osób opuszczających zakłady karne, we współpracy z tymi zakładami i organami wymiaru sprawiedliwości?
2. Czy ośrodki pomocy społecznej zapewniają osobom opuszczającym zakłady karne dostęp do adekwatnych form pomocy i czy działania podejmowane przez OPS są skuteczne?
3. Czy ośrodki pomocy społecznej analizują skuteczność działań oferowanych na rzecz osób opuszczających zakłady karne?

## Jednostki kontrolowane<sup>1</sup>

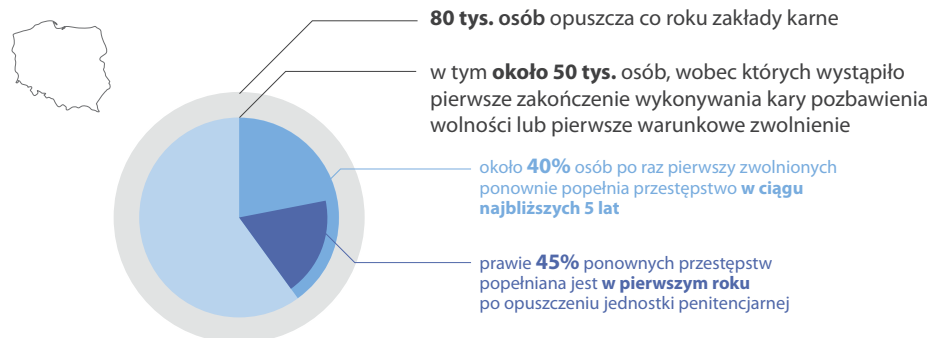
20 ośrodków pomocy społecznej<sup>2</sup>.

## Okres objęty kontrolą 2015–2018 (I półrocze)

Dla realizacji celu kontroli wykorzystano także dane statystyczne i dokumenty strategiczne gmin z lat wcześniejszych.

## Infografika nr 1

### Powrotność do przestępstwa osób zwolnionych z jednostek penitencjarnych



Źródło: Opracowanie NIK na podstawie danych MS.

Najczęstszymi przyczynami powrotu do przestępstwa są: trudności w znalezieniu pracy, brak jakiegokolwiek miejsca zakwaterowania i powrót do środowiska przestępczego, niedostateczne warunki materialne, niechęć ze strony otoczenia. Niezbędnym elementem zapobiegania przestępczości i jej skutkom jest pomoc postpenitencjarna. Wskazuje to na potrzebę zwiększenia zakresu udzielanego wsparcia osobom po opuszczeniu zakładu karnego, w celu przeciwdziałania ich wykluczeniu społecznemu oraz na konieczność zacieśnienia współpracy ośrodków pomocy społecznej z innymi instytucjami działającymi w tym zakresie.

## Infografika nr 2

### Realizatorzy pomocy postpenitencjarnej



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Każdy z tych podmiotów działa niezależnie i w granicach swoich kompetencji, a udzielana przez nie pomoc na wielu płaszczyznach pokrywa się. Z reguły pomoc i wsparcie począwszy od tego zainicjonowanego w zakładzie karnym udzielane jest w uzgodnieniu z osobą zainteresowaną lub na jej wniosek (na zasadzie dobrowolności).

Ustawa o pomocy społecznej nie przewiduje specjalnych świadczeń dla osób opuszczających zakład karny. Wszelka pomoc kierowana do byłych skazanych odbywa się na zasadach ogólnych określonych w tej ustawie. Osoby zwolnione z zakładów karnych mogą ubiegać się o przyznanie

<sup>1</sup> Wykaz jednostek objętych kontrolą przedstawiono w załączniku nr 6, podrozdziale 6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.

<sup>2</sup> W ramach przygotowania do kontroli przeprowadzono kontrolę rozpoznawczą w MOPR w Siedlcach, której wyniki zostały ujęte w niniejszej informacji.

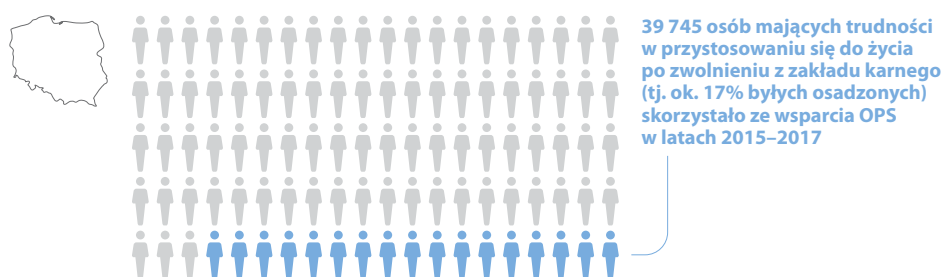
## WPROWADZENIE

świadczenia pieniężnego (m.in. zasiłku stałego, okresowego, celowego) lub o świadczenia niepieniężne, m.in.: pomoc rzeczową, poradnictwo specjalistyczne, interwencję kryzysową, schronienie, posiłek, niezbędne ubranie, pomoc w uzyskaniu zatrudnienia, składki na ubezpieczenie zdrowotne, pobyt i usługi w domu pomocy społecznej, mieszkanie chronione, pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych.

Ze wsparcia ośrodków pomocy społecznej korzysta około 17% osób zwalnianych z jednostek penitencjarnych.

### Infografika nr 3

Liczba byłych osadzonych korzystających z pomocy OPS w latach 2015–2017

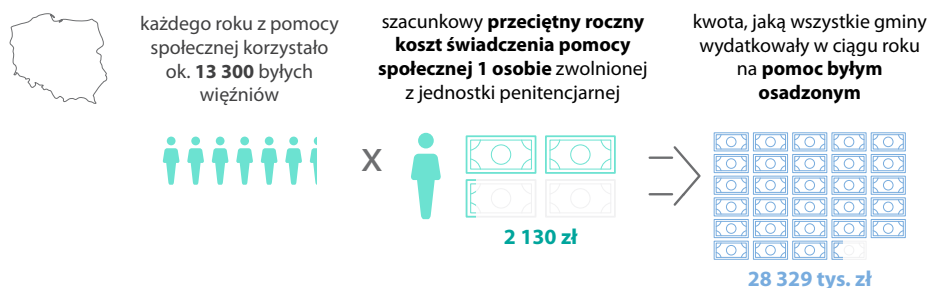


Źródło: Opracowanie NIK na podstawie danych SW i urzędów wojewódzkich.

Według szacunków roczny koszt pomocy jednej osobie zwolnionej z ZK/AŚ świadczonej przez ośrodki pomocy społecznej wynosi około 2130 zł.

### Infografika nr 4

Roczne wydatki gmin na wsparcie osób mających trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego

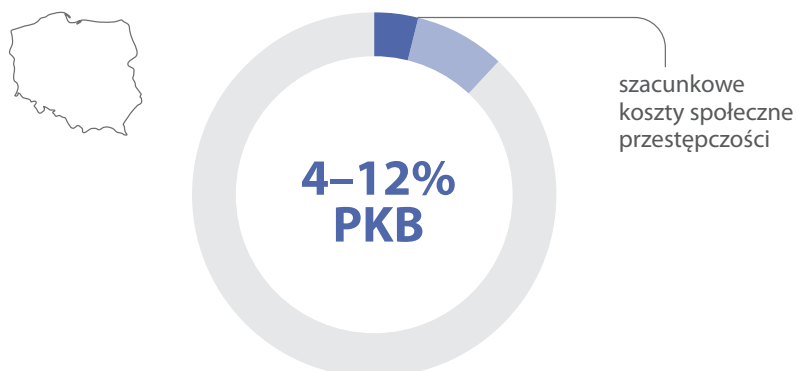


Źródło: Opracowanie własne NIK.

Przestępstwo dotyka nie tylko ofiarę i sprawcę czynu, ale także innych członków społeczeństwa. Koszty przestępczości stanowią zatem istotny czynnik obciążający społeczeństwo, dlatego też mówiąc o kosztach przestępczości należy mieć na uwadze rzeczywiste koszty społeczne, a nie wyłącznie wydatki budżetowe – państwowe lub samorządowe.

### Infografika nr 5

#### Szacunkowe społeczne koszty przestępczości



Źródło: Opracowanie NIK na podstawie J. Czabański, *Koszty przestępczości, Bezpieczeństwo państwa. Nowe trendy w polityce karnej*, Kraków 2006 r.

Byli więźniowie stanowią szczególnie trudną grupę wśród beneficjentów pomocy społecznej. W związku z tym praca socjalna na rzecz tych osób ma swoją specyfikę. U jej podstaw powinno leżeć rozumienie głębokiego sensu pracy z człowiekiem łamiącym normy społeczne, często trudnym i niezmotywowanym. Praca taka jest szczególnie obciążająca emocjonalnie dla pracowników socjalnych i jej właściwe wykonywanie wymaga wiedzy z wielu dziedzin.

Mając na uwadze przedstawione uwarunkowania, Najwyższa Izba Kontroli z własnej inicjatywy podjęła kontrolę, podczas której zbadała, czy gminy zapewniają osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładów karnych/aresztów śledczych skuteczną i adekwatną do ich potrzeb pomoc w przystosowaniu się do życia po odbyciu kary. Kontrola została podjęta w ramach obszaru *Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu grup najbardziej zagrożonych*.

## 2. OCENA OGÓLNA

### Skuteczna pomoc doraźna

**Skontrolowane ośrodki pomocy społecznej zasadniczo nie realizowały zadań w ramach długofalowej, wszechstronnej pomocy umożliwiającej adaptację w społeczeństwie osób mających trudności w przystosowaniu się do życia po opuszczeniu zakładów karnych, choć w skuteczny sposób zapewniały tym osobom pomoc doraźną, umożliwiającą zaspokojenie podstawowych potrzeb bytowych.**

Byli więźniowie to szczególna grupa wśród beneficjentów pomocy społecznej, z którymi często, z powodu ich licznych problemów, trudno nawiązać współpracę. Ich readaptacja społeczna, szczególnie w przypadku dłuższej izolacji, wymaga kompleksowego i wielokierunkowego wsparcia. Tymczasem opracowywane dla nich indywidualne plany pomocy najczęściej koncentrowały się na doraźnej pomocy materialnej. W konsekwencji tylko znikomy odsetek byłych osadzonych korzystał z poradnictwa specjalistycznego – w jednostkach objętych kontrolą pomocą psychologiczną objęto około 3% z nich, poradnictwem rodzinnym – 2,3%, a prawnym jedynie 1,1%, zaś kontraktami socjalnymi, zapewniającymi kompleksowe i długoterminowe wsparcie, tylko 7% byłych osadzonych.

Żadna z gmin nie posiadała diagnozy dotyczącej osób, które po wyjściu na wolność potrzebowałyby wsparcia. Ośrodki właściwie nie współpracowały w tym zakresie z zakładami karnymi, a nieliczne przykłady tej współpracy polegały wyłącznie na zasięgnięciu informacji potrzebnych do naliczania świadczeń finansowych. Ośrodki sporadycznie otrzymywały informacje o potrzebach osób mających opuścić jednostki penitencjarne, a należy podkreślić, że podejmowanie i prowadzenie współpracy na rzecz byłych osadzonych nie jest wyłącznie obowiązkiem OPS, ale także zakładów karnych i aresztów śledczych. Praktycznie nie istniała też współpraca ze służbą kuratorską. Skontrolowane ośrodki w jednostkowych przypadkach zasięgały u kuratorów informacji w zakresie uprawnień do świadczeń z pomocy społecznej. Nie współpracowano natomiast przy realizacji planów pomocy na rzecz osób, które po wyjściu na wolność miały problemy adaptacyjne.

Ośrodki pomocy społecznej nie analizowały skuteczności pomocy udzielonej tej grupie osób. Ocena dokonywana była co prawda podczas aktualizacji wywiadów środowiskowych, jednak taki sposób oceny nie daje pełnego obrazu sytuacji, gdyż dotyczy wyłącznie podopiecznych, którzy ze wsparcia korzystali przez dłuższy czas lub którzy nie zakończyli jeszcze współpracy z ośrodkiem.

Praca na rzecz byłych osadzonych, z uwagi na swoją specyfikę, jest dużym wyzwaniem dla pracowników socjalnych. Tymczasem nie byli oni w sposób szczególny przygotowani do pracy z tą grupą podopiecznych, tylko w jednym ośrodku część pracowników socjalnych skorzystała ze specjalistycznego szkolenia w tym zakresie.

**Problem zapewnienia skutecznego wsparcia osobom mającym trudności z adaptacją po opuszczeniu zakładu karnego jest istotny w skali kraju. Według szacunków, społeczne koszty przestępczości wynoszą nawet pomiędzy 4% a 12% PKB, są więc znaczącym czynnikiem obciążającym społeczeństwo, dlatego istotne jest obejmowanie osób, które weszły w konflikt z prawem, pomocą i wsparciem mającym doprowadzić do ich pełnej reintegracji ze społeczeństwem.**

### 3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

#### Adekwatność pomocy udzielonej byłym osadzonym

Osoba opuszczająca jednostkę penitencjarną deklaruje miejsce swojego pobytu. Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym osoba taka powinna być informowana o adresach i zakresie działalności instytucji oraz organizacjach społecznych udzielających pomocy<sup>3</sup>. Pomoc osobom mającym trudności adaptacyjne po zwolnieniu z zakładu karnego to m.in. zadanie własne gminy o charakterze obowiązkowym<sup>4</sup>. Wsparcia udzielają ośrodki pomocy społecznej, które w gminach wykonują zadania z zakresu pomocy społecznej<sup>5</sup>.

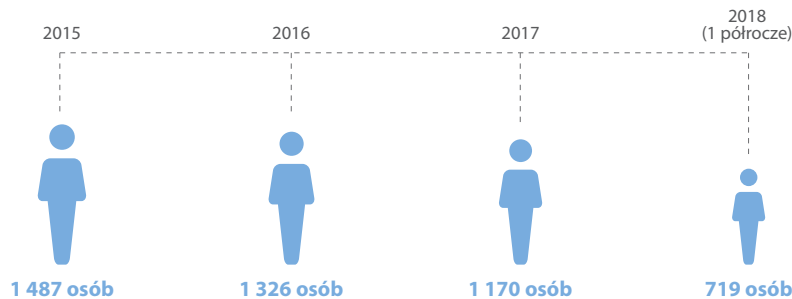
**Odsetek osób korzystających ze wsparcia OPS po zwolnieniu z ZK/AŚ ulega zmniejszeniu<sup>6</sup>.** W 2015 r. z pomocy OPS skorzystało 17,2% osób zwolnionych z ZK/AŚ, a w 2017 r. – 15,3% takich osób. W latach 2015–2018 (I półrocze) w całym kraju ze wsparcia OPS korzystało około 17% byłych osadzonych. Osoby zwolnione z ZK/AŚ stanowiły ok. 1% korzystających z pomocy OPS. [str. 27–28]

Ze wsparcia OPS korzysta około 17% byłych osadzonych

W skontrolowanych gminach, w latach 2015 – I połowa 2018 r., ze wsparcia z powodu trudności po opuszczeniu ZK/AŚ korzystało około 18% osób, które zadeklarowały zamieszkanie na danym terenie. Zmniejszała się jednak liczba osób korzystających z pomocy społecznej, i tak w 2015 r. wsparcie z tego powodu otrzymało prawie 21% osób, które udały się na teren tych gmin, w 2016 r. – 18,6%, zaś w 2017 r. – 17%.

Infografika nr 6

Liczba byłych osadzonych korzystających z pomocy skontrolowanych OPS w poszczególnych latach



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Ze wsparcia skontrolowanych ośrodków, w latach 2015–I połowa 2018 skorzystało ogółem 4702 osoby mające problemy adaptacyjne po zwolnieniu z ZK/AŚ. Ośrodki te nie posiadały informacji dotyczących osób zwalnianych zamierzających osiedlić się w danej gminie, ani osób mogących mieć problemy z przystosowaniem się do życia po zwolnieniu. Pomoc udzielana była tym byłym więźniom, którzy sami się po nią zgłosili i złożyli wnioski. [str. 29–30]

Brak informacji w OPS odnośnie liczby osób zwalnianych z ZK/AŚ potrzebujących pomocy

<sup>3</sup> Par. 59 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania kary pozbawienia wolności (Dz. U. poz. 2231), wcześniej obowiązywało rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 sierpnia 2003 r. w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania kary pozbawienia wolności (Dz. U. Nr 152, poz. 1493, uchylone z dniem 1 stycznia 2017 r.).

<sup>4</sup> Art. 17 ust. 1 pkt 16a ustawy o pomocy społecznej.

<sup>5</sup> Art. 110 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

<sup>6</sup> <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoeczna/beneficjenci-srodowiskowej-pomocy-spoecznej-w-2017-roku,6,8.html>

Powiadomienia o potrzebach dotyczyły około 3% osób zwalnianych z ZK/AŚ

Jednostki penitencjarne mogą, za zgodą osadzonego, przysyłać do właściwych ośrodków pomocy społecznej informacje o potrzebach osoby mającej opuścić dany zakład<sup>7</sup>. W 2015 r. ZK/AŚ wystosowały powiadomienia w sprawie 3579 osób (4,2% ogółu zwolnionych), w 2018 r. takich powiadomień było 1958 i dotyczyły 2,5% zwolnionych<sup>8</sup>. **Skontrolowane OPS sporadycznie otrzymywały informacje o potrzebach osób mających wyjść na wolność.** Dyrektorzy zakładów karnych i aresztów śledczych<sup>9</sup> wskazują, że każda zwalniana osoba jest informowana o możliwości przesłania do odpowiedniego ośrodka pomocy społecznej informacji o jej potrzebach postpenitencjarnych, jednak zdecydowana większość z nich nie wyraża na to zgody. [str. 31–32]

Tylko 15,3% byłych osadzonych uznało, że programy, w których uczestniczyli w ZK/AŚ były przydatne w życiu na wolności

Podstawowym czynnikiem umożliwiającym adekwatny proces readaptacji jest posiadanie niezbędnych informacji o możliwościach uzyskania wsparcia. Jednakże jedna czwarta ankietowanych przez NIK byłych osadzonych podała, że na terenie zakładu karnego nie uzyskała takich wiadomości. Odpowiedzi respondentów ukazują istotny brak w systemie informowania więźniów o ich prawie i możliwości uzyskiwania pomocy od instytucji społecznych, powołanych do rozwiązywania problemów istotnych z punktu widzenia społeczeństwa. Wypowiedzi byłych osadzonych ukazują jeszcze jeden ważny problem, otóż **tylko 15,3% z nich (31 osób) pozytywnie oceniło przydatność programów, w których brali udział podczas uwięzienia, do życia na wolności.** [str. 33–34]

W celu ułatwienia społecznej readaptacji, a w szczególności przeciwdziałania powrotowi do przestępstwa osób zwalnianych, gminy mają obowiązek udzielenia skazanym oraz ich rodzinom niezbędnej pomocy, zwłaszcza materialnej, medycznej, w znalezieniu pracy i zakwaterowania, a także porad prawnych<sup>10</sup>. Osoby zwolnione mogą ubiegać się o przyznanie świadczenia pieniężnego (zasiłek stały, okresowy, celowy) lub o świadczenia niepieniężne, m.in.: pomoc rzeczową, poradnictwo specjalistyczne, interwencję kryzysową, schronienie, posiłek, ubranie, pomoc w uzyskaniu zatrudnienia, mieszkanie chronione, pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> § 3 pkt 1 Porozumienia z dnia 13 czerwca 2000 r. w sprawie zasad współpracy w zakresie organizacji pomocy na rzecz osób zwalnianych z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz rodzin osób pozbawionych wolności. Następnie List intencyjny o partnerskiej współpracy w sprawie zasad współpracy w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu społecznego osób zwalnianych z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz rodzin osób pozbawionych wolności z dnia 12 listopada 2015 r.

<sup>8</sup> Informacje uzyskane w trybie określonym w art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o NIK.

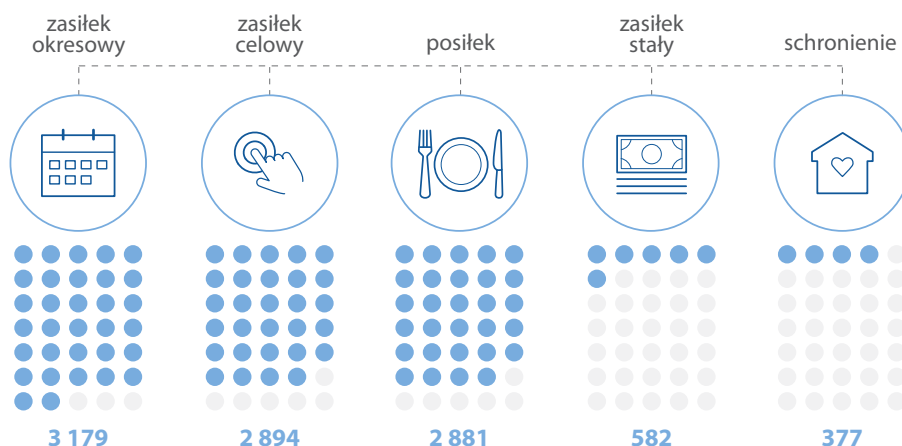
<sup>9</sup> Informacje uzyskane w trybie określonym w art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o NIK.

<sup>10</sup> Art. 41 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2019 r. poz. 676).

<sup>11</sup> Art. 36 ustawy o pomocy społecznej.

## Infografika nr 7

Najczęściej stosowane formy pomocy przyznawane osobom mającym problemy po zwolnieniu z ZK/AŚ



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Najczęstszymi formami wsparcia osób, które po opuszczeniu ZK/AŚ miały problemy adaptacyjne, były świadczenia pieniężne – w szczególności zasiłki okresowe, celowe i stałe, a także posiłki. W skontrolowanych ośrodkach, w latach 2015–2018 (I poł.) byłym więźniom udzielono 3179 zasiłków okresowych, na łączną kwotę 3782 tys. zł. **W latach 2015–2018 (I półrocze) przeciętnie w tych gminach, pomocą w formie zasiłku okresowego objęto 67,6% osób z tej grupy podopiecznych.** Poza zasiłkami okresowymi, bardzo często przyznawano zasiłki celowe, w szczególności na pokrycie części lub całości zakupu żywności, leków i leczenia, opału, odzieży, niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów i napraw w mieszkaniu<sup>12</sup>. Skontrolowane OPS przyznały w latach 2015–2018 (I połowa) 2894 takie zasiłki na łączną kwotę 1262 tys. zł. **Zasiłkami celowymi objęto średnio 61,5% osób opuszczających ZK/AŚ.** Wśród finansowych form wsparcia najrzadziej przyznawano zasiłki stałe<sup>13</sup>, choć wielkość wydatków na ich sfinansowanie w skontrolowanych OPS była na drugim miejscu, po wydatkach na zasiłki okresowe. W latach 2015–2018 (I połowa) przyznano 582 takie zasiłki. Przeciętnie **zasiłkami stałymi objęto 12,4% podopiecznych korzystających ze wsparcia z powodu trudności po opuszczeniu ZK/AŚ.** Osobom zwalnianym z ZK/AŚ zazwyczaj przyznawano także posiłki (obiady, żywność)<sup>14</sup>. W latach 2015–2018 (I połowa), pomocą taką objęto 2881 osób, a wydatki wyniosły 1703 tys. zł.

Pomocą w formie zasiłków okresowych objęto 67,6% byłych osadzonych

Zasiłki celowe OPS przyznały 61,5%, stałe 12,4%, a posiłki 61,2% byłych więźniów

<sup>12</sup> Art. 39 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

<sup>13</sup> Zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, zasiłek stały przysługuje pełnoletniej osobie samotnie gospodarującej i pełnoletniej osobie pozostającej w rodzinie, niezdolnej do pracy z powodu wieku lub całkowicie niezdolnej do pracy, jeżeli jej dochód jest niższy od kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej, jak również dochód na osobę w rodzinie jest niższy od kryterium dochodowego na osobę w rodzinie.

<sup>14</sup> Pomoc przyznawana zazwyczaj na podstawie Uchwały Rady Ministrów Nr 221 z dnia 10 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014–2020 (M.P. z 2015 r. poz. 821, ze zm., uchylona z dniem 1 stycznia 2019 r.). Od dnia 1 stycznia 2019 r. obowiązuje Uchwała Rady Ministrów Nr 140 z dnia 15 października 2018 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu na lata 2019–2023 (M.P. z 2018 r. poz. 1007).

**Pomoc w formie posiłków przyznano średnio 61,2% podopiecznych otrzymujących wsparcie po opuszczeniu ZK/AŚ.** Ustawa o pomocy społecznej umożliwia udzielenie pomocy z urzędu<sup>15</sup> i trzy skontrolowane ośrodki (**MOPR w Grudziądzu, MOPS w Inowrocławiu i MOPS w Pile**) przyznawały z urzędu dodatkową pomoc, jednak podstawą tej pomocy były wcześniej złożone wnioski. [str. 35–39]

Byli więźniowie potrzebują kompleksowego wsparcia na różnych poziomach

Świadczeniami z pomocy społecznej są też praca socjalna i poradnictwo specjalistyczne<sup>16</sup>. Badanie przeprowadzone na zlecenie NIK<sup>17</sup> potwierdziło, że najczęstszym wsparciem udzielanym byłym więźniom są: jednorazowa pomoc finansowa, darmowe posiłki lub informacje o miejscach, które wydają posiłki potrzebującym. Zdecydowanie rzadziej przydzielane było wsparcie psychologiczne. Tymczasem wiele osób opuszczając ZK/AŚ jest zagubionych i nie wie, od czego zacząć zmieniać swoje życie. Osoby te potrzebują kompleksowej pomocy realizowanej na różnych poziomach. Z badania wynika, że byli osadzeni potrzebują szerszego planu na swoją przyszłość – przygotowanego w trakcie konstruktywnej rozmowy o możliwych rozwiązaniach, nawet na najbliższe lata. Największym ich wyzwaniem jest odnalezienie się w świecie, z którego byli na pewien, często dłuższy czas, wykluczeni. Takie działania są szczególnie ważne w przypadku osób, które nie posiadają bliskich, rodziny lub znajomych, którzy byłiby dla nich pewnym wsparciem i drogowskazem. Wyniki badania potwierdziły odpowiedzi byłych osadzonych na ankietę przeprowadzoną przez NIK<sup>18</sup>, według których udzielana przez OPS pomoc w pierwszym rzędzie była pomocą materialną, finansową jednorazową lub rozciągniętą w czasie oraz pomocą rzeczową. W mniejszym stopniu udzielano pomocy psychologicznej, pomocy w poszukiwaniu pracy, w załatwianiu leczenia, terapii, poradnictwa prawnego.

Z pomocy psychologicznej skorzystało ok. 3%, z porad rodzinnych 2,3%, a prawnych 1,1% byłych osadzonych

W latach 2015–2018 (I półrocze), w skontrolowanych OPS z pomocy psychologicznej skorzystało łącznie tylko 148, spośród 4702 podopiecznych, którzy mieli problemy po opuszczeniu ZK/AŚ, tj. nieco ponad 3%. Z poradnictwa rodzinnego skorzystało 111 osób (2,3%), lecz należy zauważyć, że liczba udzielonych porad rodzinnych z roku na rok nieco się zwiększała. Jeszcze mniej byłych osadzonych – tylko 52 osoby (1,1%) skorzystało z pomocy prawnej. Najczęściej realizowanym poradnictwem było poradnictwo socjalne, z którego korzystali niemal wszyscy podopieczni OPS. [str. 40–45]

Dla byłych osadzonych ważna jest praca, która daje podstawy utrzymania. Kłopoty z uzyskaniem pracy przez osoby karane dostrzegają dyrektorzy powiatowych urzędów pracy, choć jednocześnie podkreślają, że problemy leżą też po stronie byłych osadzonych, np. brak odpowiednich kwalifikacji,

<sup>15</sup> Art. 102 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

<sup>16</sup> Art. 36 pkt 2 ppkt a i g ustawy o pomocy społecznej.

<sup>17</sup> Badanie jakościowe pn. *Ocena wsparcia udzielanego osobom, które opuściły zakłady karne, przez powołane do tego instytucje samorządowe* przeprowadzone na potrzeby tej kontroli przez Kantar TNS, w październiku 2018 r.

<sup>18</sup> Anonimowe ankiety skierowano do 618 osób, które zakończyły korzystanie z pomocy OPS z powodu trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z ZK/AŚ. Wypełnione ankiety odesłało 204 osoby (33%).

## SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

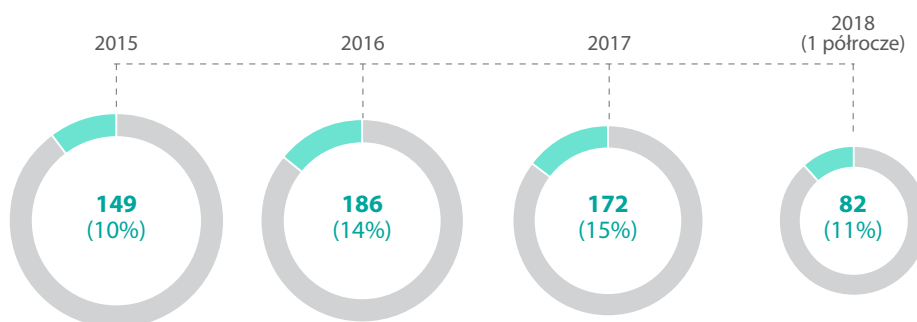
doświadczenia zawodowego, chęci do podjęcia pracy oraz częste uzależnienia. Z badania przeprowadzonego wśród 85 przedsiębiorców z województwa łódzkiego, w ramach projektu systemowego *Wsparcie i podnoszenie kwalifikacji zawodowych kadr pomocy i integracji społecznej*<sup>19</sup> wynika, że niemal 1/5 z nich zatrudniała osoby karane, a głównym motywem przyjęcia ich do pracy było posiadanie odpowiednich kwalifikacji, nieco rzadziej – chęć udzielenia pomocy. Tylko 12 osób, tj. 14,1% stwierdziło, że nie zatrudniłoby byłego więźnia. Głównymi czynnikami warunkującymi niezatrudnienie takiej osoby była obawa o mienie przedsiębiorstwa, o niesolidność pracownika i bezpieczeństwo innych pracowników. Ankietowani przedsiębiorcy nie wykluczali jednak możliwości zatrudnienia pracownika po wyjściu z ZK/AŚ, o ile spełnione zostaną określone warunki, z których najważniejszy (poza kwalifikacjami) to zarekomendowanie takiej osoby przez jakąś instytucję, np. zakład karny, urząd pracy, ośrodek pomocy społecznej bądź kuratora.

Kontrola wykazała, że odsetek byłych osadzonych, którzy korzystając z pomocy OPS podjęli zatrudnienie – systematycznie wzrasta. W gminach, w których przeprowadzono kontrolę w latach 2015–2018 (I półrocze), pracę otrzymało łącznie 589 osób, spośród 4702 byłych osadzonych (12,5%), przy czym największy wskaźnik odnotowano w 2017 r., w którym zatrudnienie znalazło 14,7% osób z tej grupy, zaś najniższy – 10% w 2015 r. Należy jednak zaznaczyć, że pracownicy skontrolowanych OPS nie znali aktualnej sytuacji wszystkich byłych podopiecznych, mogło się zatem zdarzyć, że część z osób, o których dalszych losach nie mieli informacji, posiadała pracę.

**W skontrolowanych gminach pracę otrzymało 12,5% osób zwolnionych z ZK/AŚ**

### Infografika nr 8

Liczba osób korzystających z pomocy skontrolowanych OPS, które po zwolnieniu z ZK/AŚ otrzymały pracę, w latach 2015–2018 (I półrocze)



Źródło: Opracowanie własne NIK.

**Wszystkie ośrodki, współpracowały z urzędami pracy na rzecz osób, które po opuszczeniu ZK/AŚ pozostawały bez zatrudnienia, jednak współpraca ta, w większości przypadków sprowadzała się do pozyskiwania informacji o okresach zarejestrowania i ubezpieczenia danej**

**Współpraca OPS z urzędami pracy polegała na pozyskiwaniu informacji o rejestracji osoby i uiszczanych składkach**

<sup>19</sup> Raport z badania „Sytuacja osób opuszczających zakłady karne na terenie województwa łódzkiego” zrealizowany przez Wydział ds. Pomocy i Integracji Społecznej Regionalnego Centrum Polityki Społecznej w Łodzi w ramach Poddziałania 7.1.3. Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, współfinansowany ze środków UE w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

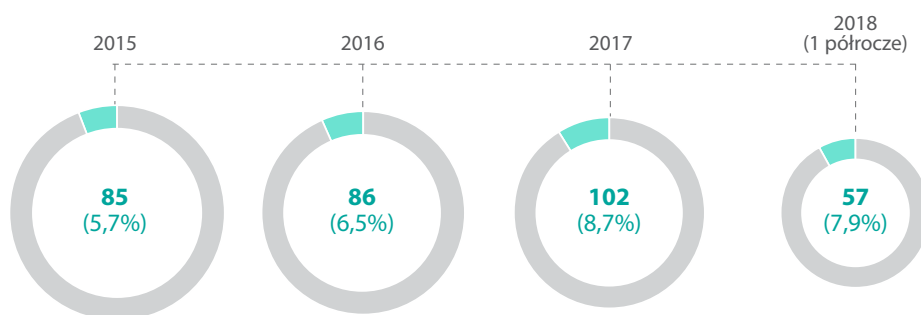
osoby. Pracownicy OPS nawiązywali też kontakty z potencjalnymi pracodawcami i w ten sposób ułatwiali osobom karanim podjęcie zatrudnienia. Tego typu starania, dotyczące kilku osób odnotowano w czterech spośród 21 skontrolowanych OPS, a w opinii NIK, powinny być prowadzone przez wszystkie jednostki, których celem działania jest wspieranie osób mających problemy w readaptacji zawodowej po zwolnieniu z ZK/AŚ. Mając na uwadze fakt, że osoby, które korzystają z pomocy OPS to najczęściej osoby w przedziale wiekowym 30–50 lat, **słusznym byłoby położenie większego akcentu na ich aktywizację zawodową i poprawę funkcjonowania społecznego, a także powiązanie udzielania pomocy finansowej z podjęciem przez te osoby szkolenia zawodowego, terapii, szukania pracy.** [str. 46–50]

Kontraktami socjalnymi objęto około 7% byłych osadzonych

Narzędziem pozwalającym na powiązanie udzielania pomocy z pracą nad poprawą funkcjonowania po zwolnieniu z ZK/AŚ jest kontrakt socjalny<sup>20</sup>. W latach 2015–2018 (I półrocze) pracownicy socjalni zatrudnieni w skontrolowanych OPS zawarli z tymi osobami 330 kontraktów socjalnych, tj. **objęto nimi przeciętnie 7% podopiecznych korzystających ze wsparcia OPS po odbyciu kary.** Należy przy tym zauważyć, że **liczba podpisanych kontraktów z roku na rok była większa.** W 2015 r. podpisano 85 kontraktów z osobami z tej grupy potrzebujących, w 2017 r. – 102, a w I połowie 2018 r. – 57. Zwiększał się też odsetek osób objętych kontraktami, w 2015 r. umowy podpisano z 5,7% osób po zwolnieniu z ZK/AŚ, a w 2017 r. z 8,7% takich osób.

Infografika nr 9

Liczba osób korzystających z pomocy OPS, z którymi podpisano kontrakty socjalne, w latach 2015–2018 (I półrocze)



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Około połowa osób, które zawarły kontrakty socjalne nie dotrzymała ich warunków

Wyniki kontroli wskazały, że około połowa byłych osadzonych, którzy zawarli kontrakty z pracownikami socjalnymi nie dotrzymywała ich warunków. Biorąc jednak pod uwagę specyfikę tej grupy, jest to dobry wynik, dlatego **ośrodki pomocy społecznej, w pracy z byłymi osadzonymi powinny częściej zachęcać/proponować kontrakt socjalny, jako narzędzie motywujące i wzmacniające skuteczność oferowanej pomocy.** [str. 51–53]

<sup>20</sup> Kontrakt socjalny jest pisemną umową zawartą z osobą ubiegającą się o pomoc, określającą uprawnienia i zobowiązania stron umowy, w ramach wspólnie podejmowanych działań zmierzających do przezwyciężenia trudnych sytuacji życiowych osoby lub rodziny (art. 6 pkt 6 ustawy o pomocy społecznej).

**W wielu przypadkach problemem utrudniającym skuteczną readaptację społeczną i zawodową skazanych jest brak mieszkania,** które dałoby stałe miejsce pobytu. W gminach, w których przeprowadzono kontrolę, znaczna część osób korzystających z pomocy OPS, po opuszczeniu ZK/AŚ powróciła do rodzin. W latach 2015–2018 (I półrocze) było to średnio 55,7% osób.

W skontrolowanych gminach około 55,7% zwolnionych z ZK/AŚ powróciło do rodzin

Udzielenie schronienia osobom tego pozbawionym należy do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym<sup>21</sup>. **Osoby zwolnione z jednostek penitencjarnych, które nie miały miejsca zamieszkania i były bezdomne, kierowano zazwyczaj do schronisk lub noclegowni.** Pracownicy socjalni opiekujący się nimi niejednokrotnie podejmowali działania w celu przyspieszenia przydziału lokalu tym osobom.

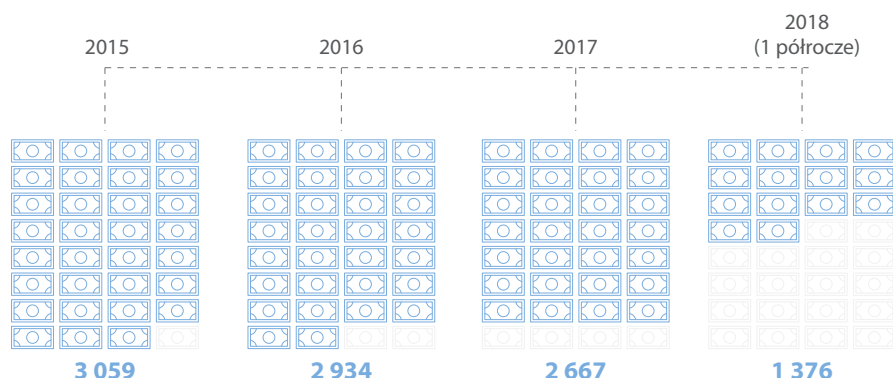
**Działania ośrodków względem byłych osadzonych powinny mieć charakter wspierający i aktywizujący. Pomoc powinna być organizowana w taki sposób, aby zapewnić możliwie jak najszersze uczestnictwo osoby potrzebującej wsparcia. Przez aktywne uczestnictwo osoby te czują się bardziej potrzebne, zaznaczają swoją tożsamość i podmiotowość, zdobywają poczucie własnej wartości oraz czują, że mają wpływ na własne życie.** [str. 54–57]

### Kosztowna przestępczość

Gminy, w których przeprowadzono kontrolę, wydatkowały w latach 2015–2018(I półrocze) na wsparcie osób mających trudności z przystosowaniem się do życia po zwolnieniu z ZK/AŚ łącznie kwotę 10 036 tys. zł<sup>22</sup>. W związku ze zmniejszającą się z roku na rok liczbą osób objętych pomocą z tej przesłanki, malała również kwota wydatków na pomoc dla nich, i tak w 2015 w skontrolowanych ośrodkach na wsparcie dla byłych osadzonych przeznaczono łącznie kwotę 3059 tys. zł, a w 2017 r. było to 2667 tys. zł.

Infografika nr 11

Wydatki skontrolowanych gmin na pomoc osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z ZK/AŚ (w tys. zł)



Źródło: Opracowanie własne NIK.

<sup>21</sup> Art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z art. 48 ustawy osoba lub rodzina ma prawo m.in. do schronienia jeśli jest tego pozbawiona. Udzielenie schronienia następuje przez przyznanie tymczasowego miejsca w noclegowniach, schroniskach, domach dla bezdomnych i innych miejscach do tego przeznaczonych.

<sup>22</sup> Kwota szacunkowa wyliczona na potrzeby kontroli NIK.

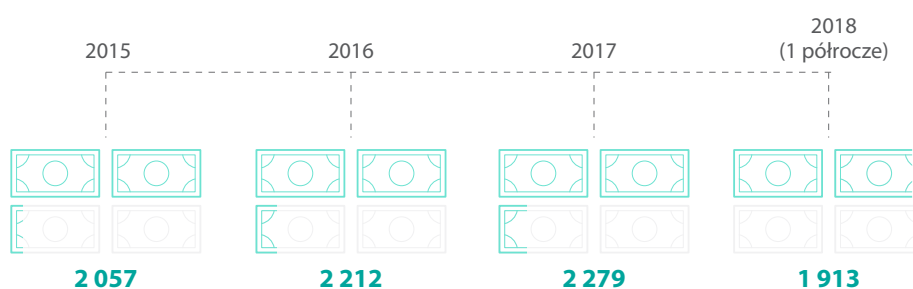
## SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Na pomoc dla jednego byłego więźnia przeznaczano średnio 2130 zł rocznie

**Przeciętny roczny koszt świadczenia pomocy dla jednej osoby zwolnionej z ZK/AŚ wyniósł w latach 2015–2018 (I półrocze) około 2130 zł**, przy czym największe wydatki, w przeliczeniu na jednego byłego osadzonego, występowały w 2017 r., kiedy na wsparcie jednej osoby ośrodki wydały średnio 2279 zł, najmniejsze natomiast w I półroczu 2018 r. – 1913 zł. Choć koszty pomocy ogółem ulegały zmniejszeniu, to należy zauważyć, że w latach 2015 – 2017 roczne wydatki na pomoc jednemu byłemu osadzonemu, choć nieznacznie, jednak wzrastały.

Infografika nr 12

Średnie roczne wydatki na wsparcie jednej osoby mającej trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z ZK/AŚ, w latach 2015–2018 (I półrocze)



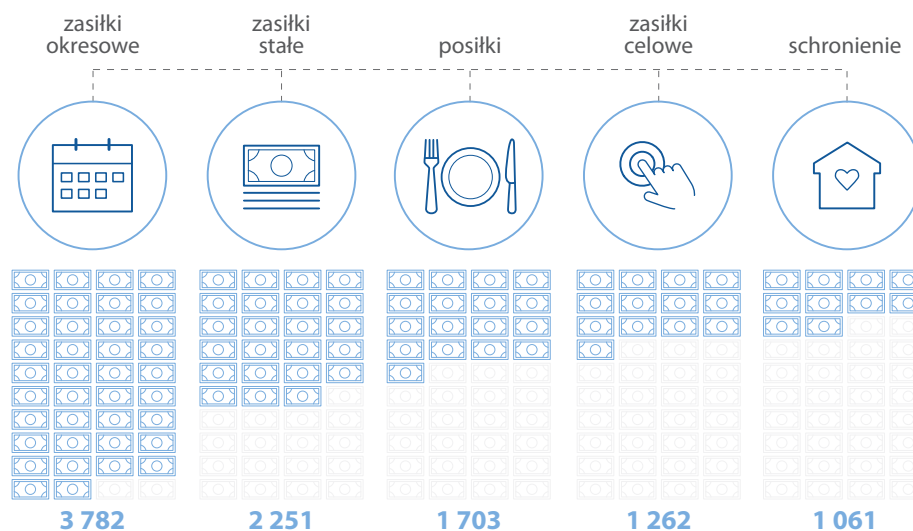
Źródło: Opracowanie własne NIK.

Najwięcej wydawano na pomoc w formie zasiłków i posiłki

Wśród wydatków skontrolowanych ośrodków na pomoc dla byłych więźniów, **największe kwoty przeznaczono na zasiłki (okresowe, stałe i celowe) oraz żywność**. Wśród najbardziej kosztownych form wsparcia znalazło się także schronienie, na zapewnienie którego w 21 OPS wydano łącznie 1061 tys. zł.

Infografika nr 13

Wydatki na poszczególne formy wsparcia byłych osadzonych w latach 2015–2018 (I półrocze) w tys. zł



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Na zasiłki okresowe OPS wydały kwotę 3782 tys. zł. Średnie wydatki na jedną osobę korzystającą z takiego zasiłku w latach 2015–2018 (I połowa) wynosiły około 1 tys. zł. Na zasiłki stałe przeznaczono w tych ośrodkach łącznie 2251 tys. zł, w kolejnych latach objętych kontrolą odpowiednio: 669 tys. zł, 625 tys. zł, 606 tys. zł i 351 tys. zł w I połowie 2018 r. Średnie roczne wydatki na jedną osobę korzystającą z zasiłku stałego wynosiły około 3800 zł. Na posiłki wydano zaś łącznie 1703 tys. zł, a średnie roczne wydatki na jedną osobę korzystającą z pomocy w tej formie wynosiły około 590 zł. Osoby mające problemy adaptacyjne po zwolnieniu z ZK/AŚ często ubiegały się także o zasiłki celowe, które przeciętnie na jedną osobę wynosiły około 430 zł. Należy jednak pamiętać, że podane wyżej kwoty są jedynie szacunkowe, gdyż w klasyfikacji budżetowej nie wyodrębniono rozdziału przeznaczanego na wsparcie tej grupy podopiecznych OPS. Nie można zatem precyzyjnie określić wysokości środków, jaką na ten cel przeznaczają wszystkie gminy w Polsce. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że miesięczne utrzymanie jednego więźnia kosztuje budżet państwa około 3500 zł, a przez cały rok, na to, aby były osadzeni nie wrócił do miejsca odosobnienia wydaje się średnio 2130 zł widać, że są to nieporównywalne w skali kraju wartości. [str. 58–62]

Koszty związane z przestępczością to także społeczne koszty tej przestępczości. Takie koszty w większości trudno jest wymierzyć i policzyć straty finansowe związane z popełnionymi przestępstwami, należy do nich bowiem m.in.: utracone na skutek przestępstwa zdrowie, wartość obniżenia jakości życia, degradacja okolicy z powodu zmiany miejsca zamieszkania przez część mieszkańców w bezpieczniejsze rejony, czy choćby utracona produkcja. **Przestępstwo dotyka więc nie tylko ofiarę i sprawcę czynu, ale także innych członków społeczeństwa. Szacunki określają rozmiar kosztów przestępczości na wielkość pomiędzy 4% a 12% PKB. Koszty przestępczości stanowią więc istotny czynnik obciążający społeczeństwo, dlatego też mówiąc o takich kosztach należy mieć na uwadze rzeczywiste koszty społeczne, a nie wyłącznie wydatki budżetowe – państwowe lub samorządowe ponoszone na ich utrzymanie lub pomoc po zwolnieniu**<sup>23</sup>. [str. 63]

Szacunkowe koszty przestępczości określane są na poziomie od 4% do 12% PKB

### Skuteczność pomocy oferowanej byłym osadzonym

Z każdą z osób ubiegających się o pomoc pracownicy socjalni przeprowadzali wywiady środowiskowe<sup>24</sup>. Kontrola wykazała, że w 15 skontrolowanych jednostkach, analizując i oceniając sytuację tych osób nie dokonywano wyboru problemu dominującego, nie wyznaczano celów pracy, a **w planach pomocy dla nich ujmowano wyłącznie pomoc doraźną, najczęściej finansową, rzadziej także rzeczową. Nie planowano natomiast pomocy kompleksowej i wielokierunkowej, w tym specjalistycznej.** Taki sposób konstruowania planów tłumaczono koniecznością szybkiego zaspokojenia podstawowych potrzeb byłych osadzonych, brakiem zainteresowania tych osób skorzystaniem

W większości OPS w planach pomocy dla byłych więźniów ujmowano tylko pomoc doraźną

<sup>23</sup> J. Czabański, Koszty przestępczości, Bezpieczeństwo państwa. Nowe trendy w polityce karnej, Kraków 2006 r.

<sup>24</sup> O którym mowa w art. 107 ustawy o pomocy społecznej.

z poradnictwa specjalistycznego, a także ujmowaniem w planach tych form pomocy, których realizacja wymaga wydania decyzji administracyjnej. Wyjątek stanowiły plany dla osób, które podpisały kontrakty socjalne. W takich przypadkach dokonywano wyboru problemu dominującego, wyznaczono cele główne i szczegółowe, planowano też pomoc długofalową, kompleksową, lecz dotyczyło to tylko 7% z nich. W opinii NIK **nieokreślanie w opracowanych planach pomocy celów, zarówno głównego jak i szczegółowych, wskaźników ich realizacji oraz skonkretyzowanych działań może utrudniać a nawet uniemożliwiać mobilizowanie podopiecznych do podejmowania realnych wysiłków na rzecz zmiany trudnej sytuacji życiowej**. Stąd wszystkie te elementy – podobnie jak zdiagnozowane problemy, do których się odnoszą – każdorazowo powinny być wskazane w planach zawartych w wywiadach środowiskowych i ich aktualizacjach. [str. 64–65]

Około 40% byłych osadzonych tylko raz skorzystała z pomocy OPS

Nierzadko zdarza się, że po uzyskaniu jednorazowego wsparcia finansowego czy rzeczowego osoby zwolnione z ZK/AŚ nie kontynuują współpracy z OPS. W czasie kontroli ustalono, że średnio **około 40% z nich ze wsparcia korzystało tylko jeden raz**. Ustalenia kontroli zostały potwierdzone w ankiecie przeprowadzonej przez NIK, z których wynika, że **z jednorazowej pomocy finansowej skorzystały 92 osoby, tj. 45,1% wszystkich byłych osadzonych uczestniczących w badaniu. Jednorazowe korzystanie ze wsparcia w praktyce uniemożliwia gruntowną pomoc**. W czasie pierwszej wizyty u podopiecznego nie zawsze jest szansa przeprowadzenia dogłębnej diagnozy problemów i potrzeb, a tym samym ustalenie precyzyjnego planu pomocy. Takie możliwości daje systematyczna pomoc, rozłożona w czasie. To kolejne wizyty w środowisku umożliwiają pogłębienie wiedzy na temat problemów i potrzeb danej osoby. Kontrola wykazała też, że część byłych osadzonych z pomocy OPS z powodu trudności adaptacyjnych po opuszczeniu ZK/AŚ korzystała przez kilka lat, przy czym w skrajnych przypadkach okres ten wynosił nawet ponad siedem lat. Długotrwałość korzystania z pomocy potwierdziły też wyniki anonimowej ankiety NIK, których wyniki wykazały, że 18,1% (37 osób) ze wsparcia OPS korzystało dłużej niż pięć lat. W opinii NIK, **w przypadku długotrwałego korzystania ze wsparcia powinna nastąpić ewaluacja planu pomocy i w związku z nieosiągnięciem zakładanego celu, zmiana form i sposobów pomocy**. [str. 66–67]

Część osób ze wsparcia z powodu problemów po zwolnieniu z ZK/AŚ korzystała nawet przez ponad siedem lat

Powodem zakończenia korzystania ze wsparcia przez prawie 20% osób było podjęcie pracy

Osoby mające problemy po zwolnieniu z ZK/AŚ to według pracowników socjalnych trudna i wymagająca grupa podopiecznych. Osoby te rzadko chcą współpracować i podejmować trudne wyzwania w celu poprawy swojej sytuacji zawodowej, rodzinnej i społecznej. W czasie trwania kontroli zidentyfikowano jednak przykłady skutecznych działań w tym zakresie. Wśród powodów zakończenia korzystania z pomocy przez byłych osadzonych, oprócz tak spektakularnych, jak powrót dziecka z pieczy zastępczej do rodziny biologicznej, są też inne nie mniej istotne. **Powodem zakończenia korzystania ze wsparcia OPS przez 125 byłych osadzonych, spośród 630 których dokumentację w czasie kontroli poddano szczegółowej analizie (19,8%), było podjęcie pracy, choć w części przypadków była to tylko praca dorywcza**. Posiadanie przez część byłych osadzo-

nych pracy potwierdziły wyniki ankiety przeprowadzonej przez NIK. Otóż, **spośród 204 ankietowanych podopiecznych OPS, którzy nie korzystają już ze wsparcia ośrodków, aż 79 osób, tj. 38,7% posiadało pracę, przy czym w przypadku 34 osób (16,7%) była to praca stała, zaś 45 osób (22%) praca dorywcza.** Powodem zakończenia korzystania z pomocy ośrodków przez część byłych osadzonych było ponowne wejście w konflikt z prawem i ponowne pozbawienie wolności. Takich osób, wśród 630 podopiecznych, których dokumentację analizowano i których sytuacja była znana pracownikom socjalnym OPS było 39, tj. 6,1%. Należy jednak zaznaczyć, że pracownicy skontrolowanych ośrodków nie dokonując analizy skuteczności oferowanych działań, nie znali aktualnej sytuacji wszystkich byłych podopiecznych. Mogło się zatem zdarzyć, że część z osób, o których dalszych losach pracownicy ośrodków nie mieli informacji, po raz kolejny została pozbawiona wolności. [str. 68–69]

W żadnym ze skontrolowanych ośrodków nie opracowano i nie wdrożono procedur badania skuteczności wsparcia udzielonego osobom mającym problemy adaptacyjne po zwolnieniu z ZK/AŚ i w żadnym z nich takie badanie nie było wykonywane. Według wyjaśnień dyrektorów, **analiza i ocena skuteczności przyznanej pomocy dokonywana była podczas przeprowadzania aktualizacji wywiadów środowiskowych realizowanych po złożeniu kolejnego wniosku o pomoc lub w przypadku osób korzystających ze stałych form wsparcia, nie rzadziej niż co pół roku.** NIK zwraca jednak uwagę, że **taki sposób oceny skuteczności udzielonej pomocy nie jest pełnym obrazem sytuacji tych osób, gdyż jest stosowany wyłącznie w przypadku osób, które ze wsparcia korzystały przez dłuższy czas i które nie zakończyły jeszcze współpracy z OPS.** Nie dotyczy natomiast osób, które zgłaszają się o pomoc jednorazowo i które zaprzestały już korzystania ze wsparcia ośrodka. W dwóch ośrodkach (w MOPR w Kielcach i MOPS w Zgierzu), w wyniku kontroli NIK, przeprowadzono ocenę efektów działań skierowanych do tej grupy podopiecznych, po których sformułowano wnioski dotyczące dalszej pomocy. **W ocenie dyrektorów tych jednostek, najbardziej skutecznymi formami wsparcia byłych osadzonych jest pomoc niefinansowa, która co prawda wymaga znacznie większego zaangażowania zarówno po stronie podopiecznego, jak i pracownika socjalnego, lecz może przynieść wymierne efekty w postaci usamodzielnienia się klienta OPS.** Byli więźniowie, w celu zaspokojenia podstawowych potrzeb bytowych, muszą otrzymywać – zwłaszcza w początkowym okresie wolności – pomoc finansową, lecz równoległe do tej pomocy powinna być także świadczona pomoc niematerialna. [str. 70–71]

### Współpraca z innymi instytucjami i organizacjami

Porozumienie dotyczące współpracy w zakresie organizacji pomocy na rzecz osób zwalnianych z ZK/AŚ oraz rodzin osób pozbawionych wolności z 2000 r.<sup>25</sup> zakładało podjęcie przez ośrodki pomocy społecznej i admi-

W żadnym z OPS nie badano skuteczności pomocy udzielonej byłym więźniom

W czasie kontroli NIK dwa ośrodki dokonały oceny efektów działań skierowanych do byłych więźniów

Dwa OPS działające w miastach, gdzie istniały ZK/AŚ nie podpisały porozumień o współpracy

<sup>25</sup> Porozumienie z dnia 13 czerwca 2000 r zawarte pomiędzy Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej a Centralnym Zarządem Służby Więziennej. Porozumienie obowiązywało do 12 listopada 2015 r.

nistracje zakładów karnych wspólnych działań w celu przygotowania osób mających opuścić zakłady karne, do życia na wolności. W tym celu dyrektor zakładu karnego w porozumieniu z kierownictwem ośrodka pomocy społecznej, właściwego ze względu na siedzibę zakładu, ustalał zakres i zasady współpracy pracowników socjalnych ośrodka z przedstawicielami zakładu karnego. Kontynuację podjętych już działań oraz podejmowanie nowych inicjatyw na rzecz osób zwalnianych i ich rodzin potwierdziły zapisy kolejnego dokumentu podpisanego przez ww. strony w 2015 r. – Listu intencyjnego<sup>26</sup>. Dziesięć OPS funkcjonujących w gminach, gdzie istniały ZK/AŚ podpisały porozumienia o współpracy z miejscowymi jednostkami penitencjarnymi i na ich podstawie pracownicy socjalni organizowali spotkania z osadzonymi, na których przekazywali informację na temat dostępnych form pomocy. Dwa skontrolowane ośrodki (MOPR w Białymstoku i MOPR w Szczecinie), działające w gminach, gdzie istniały ZK/AŚ nie zawarły z tymi jednostkami porozumień o współpracy, których celem byłoby przeciwdziałanie pogłębianiu się zjawiska izolacji osób opuszczających te jednostki. Ośrodek w Białymstoku podpisał z funkcjonującym w mieście Aresztem Śledczym porozumienia dotyczące realizacji programów korekcyjno-edukacyjnego i psychologiczno-terapeutycznego dla osób stosujących przemoc w rodzinie, przebywających w jednostce, nie podpisał natomiast żadnego porozumienia z działającym w Białymstoku Zakładem Karnym. Spotkania z osadzonymi (raz w roku), mimo braku porozumienia, odbywały się także w Areszcie Śledczym w Szczecinie. Spotkania informacyjne były organizowane z różnym nasileniem i różną częstotliwością, zazwyczaj raz na kwartał lub pół roku, a często jako odpowiedź na zapotrzebowanie złożone przez jednostkę penitencjarną. Należy jednak zauważyć, że **mimo iż założenia współpracy wynikające z podpisanych dokumentów, w części przypadków, były dość ambitne i przewidywały np. wdrażanie programów readaptacji społecznej, podejmowanie działań w celu promowania nowych, niekonwencjonalnych form pracy, wspierające proces reintegracji społecznej, w rzeczywistości współpraca ta sprowadzała się do zapoznawania osadzonych z zasadami udzielania i przyznawania świadczeń z pomocy społecznej.** Tylko dwa ośrodki (MOPR w Kielcach i MOPR w Krakowie) ściślej współpracowały z zakładami karnymi, wspólnie realizując projekty na rzecz więźniów. [str. 72–76]

Pracownicy OPS zapoznawali więźniów z zasadami udzielania świadczeń z pomocy społecznej

OPS zasięgały w ZK/AŚ informacji dot. daty ponownego osadzenia oraz wysokości środków z pracy w zakładzie

Współpraca i współdziałanie z innymi specjalistami w celu przeciwdziałania i ograniczenia patologii i skutków negatywnych zjawisk społecznych to zadanie pracowników socjalnych<sup>27</sup>. Kontrola NIK wykazała, że **współpraca OPS z ZK/AŚ polegała wyłącznie na zasięgnięciu w jednostkach penitencjarnych informacji dotyczących daty ponownego zatrzymania osoby korzystającej ze wsparcia po zwolnieniu z jednostki penitencjarnej, przewidywanego czasu pobytu w ZK, daty opuszczenia ZK,**

<sup>26</sup> List intencyjny w sprawie zasad współpracy w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu osób zwalnianych z ZK i AŚ oraz rodzin osób pozbawionych wolności podpisany w dniu 12 listopada 2015 r.

<sup>27</sup> Art. 119 ust. 1 pkt 7 ustawy o pomocy społecznej.

co miało związek z art. 13 ustawy o pomocy społecznej<sup>28</sup> **lub wysokości środków finansowych uzyskanych z tytułu pracy wykonywanej podczas osadzenia. Ośrodki nie zasięgały informacji na temat działań realizowanych wobec więźniów podczas osadzenia (odbytych szkoleń, kursów, terapii) uznając, że są one zawarte w świadectwach zwolnienia.** Brak takich danych traktowano jako potwierdzenie braku działań na rzecz ww. osób w okresie pozbawienia wolności. Ustalenia kontroli wykazały jednak, że w części przypadków byli osadzeni, mimo braku adnotacji w świadectwach, informowali o odbytym w zakładzie leczeniu czy kursie, bądź okazywali zaświadczenia potwierdzające takie działania. Ponadto dyrektorzy części ZK/AŚ przyznali, że nie we wszystkich dokumentach zwolnienia podawano informacje nt. pomocy ułatwiającej społeczną readaptację osób opuszczających jednostki penitencjarne, zadeklarowali jednocześnie, iż takie dane będą uzupełniane. NIK zwraca uwagę, że **pełne informacje o sytuacji osoby zwolnionej z placówki penitencjarnej dałyby możliwość szybszej i pełnej weryfikacji potrzeb zgłoszonych do ośrodka pomocy społecznej, umożliwiłyby kontynuację rozpoczętej lub prowadzonej wcześniej terapii czy leczenia, a także pozwoliłyby uniknąć powtarzania działań, które z sukcesem zostały zrealizowane w placówce penitencjarnej.** Należy podkreślić, że podejmowanie i prowadzenie współpracy na rzecz byłych osadzonych nie jest wyłącznie obowiązkiem OPS, ale też zakładów karnych i aresztów śledczych. Kwestia ta wynika z międzynarodowych wytycznych, tj. z Europejskich Reguł Więziennych, gdzie wskazano, że: *władze więzienne ściśle współpracują ze służbami i instytucjami nadzorującymi i pomagającymi zwolnionym więźniom w umożliwieniu im wszystkim ponownego odnalezienia się we wspólnocie, a w szczególności w środowisku rodzinnym oraz zatrudnieniu (zasada 107.4)*<sup>29</sup>. W opinii NIK **spójny system wsparcia umożliwiłyby osadzonym płynne przejście z warunków izolacji do życia na wolności, a działania interdyscyplinarne wpłynęłyby na skuteczność otrzymanej pomocy. Dzięki informowaniu pomocy społecznej o zmianach zachodzących podczas readaptacji osadzonych, ośrodek mógłby zaoferować odpowiednie wsparcie utrwalające wiedzę i umiejętności zdobyte w zakładzie karnym.** [str. 77–80]

W części świadectw zwolnienia z ZK/AŚ brak było informacji o sytuacji osoby zwalnianej

Współpraca z właściwym samorządem i organizacjami społecznymi, które statutowo zajmują się opieką, wychowaniem, resocjalizacją, leczeniem i świadczeniem pomocy społecznej w środowisku otwartym to także obowiązek kuratorów sądowych<sup>30</sup>. Dozorem kuratora objęte są zazwyczaj osoby warunkowo, przedterminowo zwalniane z jednostek

OPS sporadycznie współpracowały z kuratorami sądowymi

<sup>28</sup> Art. 13 ust. 1 ww. ustawy osobie odbywającej karę pozbawienia wolności nie przysługuje prawo do świadczeń z pomocy społecznej (poza osobą odbywającą karę pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego – art. 13 ust. 1a). Osobie tymczasowo aresztowanej zawieszają się prawo do świadczeń z pomocy społecznej. Za okres tymczasowego aresztowania nie udziela się świadczeń.

<sup>29</sup> Rekomendacja Rec (2006)2 Komitetu Ministrów do państw członkowskich Rady Europy w sprawie Europejskich Reguł Więziennych (przyjęte przez Komitet Ministrów w dniu 11 stycznia 2006 r. na 952 posiedzeniu delegatów). <http://www.bip.sw.gov.pl/SiteCollectionDocuments/CZSW/prawaczl/document.pdf>

<sup>30</sup> Artykuł 11 pkt 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1014, ze zm.).

penitencjarnych<sup>31</sup>, dla których pomoc po opuszczeniu zakładu karnego jest niezmiernie istotna, gdyż jak wskazują badania, **osoby opuszczające zakłady karne w związku z warunkowym zwolnieniem częściej powracają do przestępstwa w pierwszym roku po uwolnieniu niż osoby, które opuściły ZK/AŚ w związku z zakończeniem kary<sup>32</sup>**. Kontrola NIK wykazała, że **współpraca pomiędzy ośrodkami pomocy społecznej a służbą kuratorską praktycznie nie istniała, a sporadyczne kontakty dotyczyły głównie ustalenia uprawnień do świadczeń otrzymywanych z pomocy społecznej**. Ponadto pracownicy socjalni nie zawsze posiadali informacje dotyczące objęcia podopiecznych dozorem kuratora lub nie znali danych kuratorów. NIK zwraca uwagę, że **współpraca ośrodków pomocy społecznej z jednostkami penitencjarnymi i kuratorami sądowymi jest istotna z punktu widzenia uzyskania pełnego obrazu sytuacji osoby, która opuściła zakład karne. Współdziałanie tych instytucji przyczyniłoby się do większej skuteczności wsparcia oferowanego podopiecznym i ułatwiłoby pracę pracownikom mającym z nimi bezpośredni kontakt. Umożliwiłoby również prowadzenie szeregu zintegrowanych działań na rzecz poprawy sytuacji bytowej byłych skazanych, w tym zapobieganiu ich marginalizacji i wykluczeniu społecznemu, przez co wpłynęłoby na zmniejszenie odsetka osób powracających do przestępstwa.** [str. 81–83]

Współpraca  
OPS i organizacji  
pozarządowych  
to wydawanie skierowań  
po posiłki  
i do noclegowni

Skontrolowane ośrodki pomocy społecznej współpracowały także z organizacjami pozarządowymi. Jak wykazała kontrola, współpraca ta ograniczała się głównie do wydawania skierowań po uzyskaniu posiłków a w przypadku osób nieposiadających miejsca zamieszkania, skierowaniu do schronisk dla bezdomnych lub, jak w przypadku MOPR w Szczecinie, kierowaniu znacznej części podopiecznych, potrzebujących pomocy po zwolnieniu z jednostki penitencjarnej, do Fundacji *Tulipan*, w celu uzyskania różnego typu wsparcia, w tym także pomocy specjalistycznej. [str. 84]

Byli więźniowie  
mają poczucie  
stygmatazacji społecznej

### Dać drugą szansę

Ankieta NIK wykazała, że **najistotniejszymi sprawami, z jakimi spotyka się osoba opuszczająca zakład karne są nie tylko braki zabezpieczenia materialnego, finansowego, żywności, odzieży, zły stan zdrowia, brak mieszkania oraz szans na znalezienie pracy i oparcia w rodzinie, lecz także świadomość stygmatazacji**. Te wszystkie niedostatki mogą stanowić istotną przeszkodę na drodze reintegracji i readaptacji społecznej.

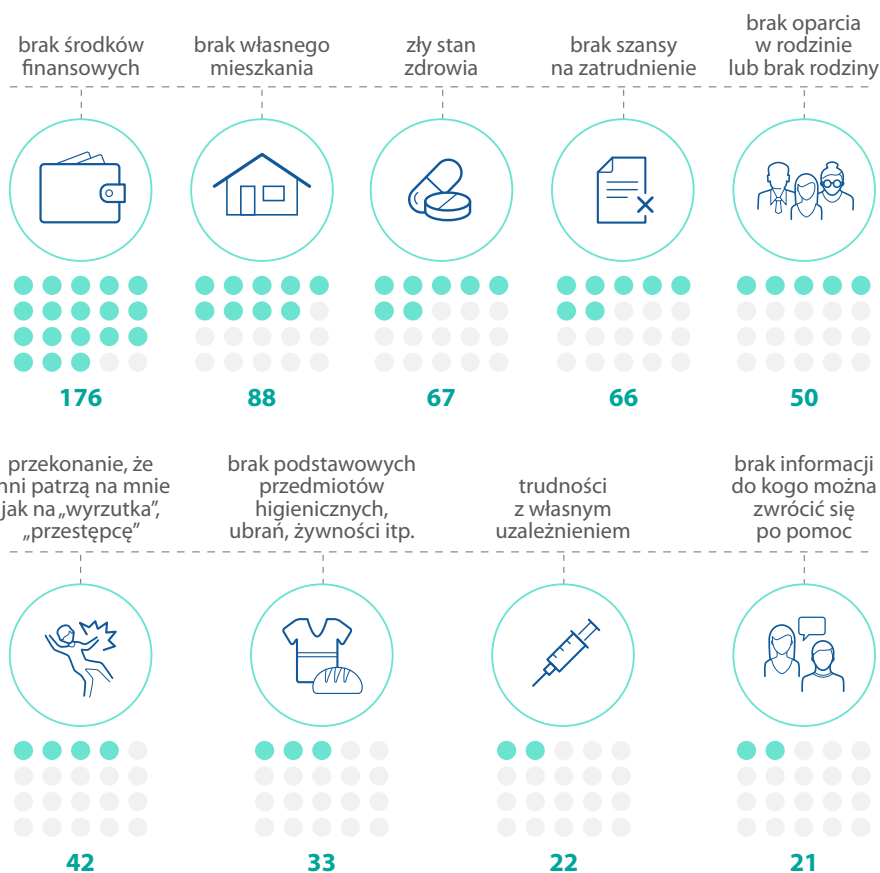
<sup>31</sup> Zgodnie z art. 159 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2018 r. poz. 652) warunkowo zwolnionego sąd penitencjarny może w okresie próby oddać pod dozór kuratora sądowego, osoby godnej zaufania, stowarzyszenia, organizacji lub instytucji, do której działalności należy troska o wychowanie, zapobieganie demoralizacji lub pomoc skazanym. Zgodnie z art. 77 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1600, ze zm.) skazanego na karę pozbawienia wolności sąd może warunkowo zwolnić z odbycia reszty kary tylko wówczas, gdy skazany po zwolnieniu będzie stosował się do orzeczonego środka karnego lub zabezpieczającego i przestrzegał porządku prawnego, w szczególności nie popełni ponownie przestępstwa.

<sup>32</sup> Powrotność do przestępstwa w latach 2009–2016, MS, Dep. Strategii i Funduszy Europejskich, Wydział Statystycznej Informacji Zarządczej, Warszawa, maj 2017 r.

## SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 10

Najistotniejsze problemy osób po opuszczeniu zakładów karnych



Źródło: Opracowanie własne NIK.

**Umiejętność i możliwość przezwyciężenia problemów zależy w dużej mierze od tego, czy skazany utrzymuje pozytywne relacje z rodziną.** Spośród 204 osób, które wypełniły ankiety NIK, **25% byłych osadzonych (52 osoby) wskazało, że OPS udzielił im pomocy w uregulowaniu spraw rodzinnych, jednak tylko 17% oceniło tę pomoc pozytywnie, jako taką, która przyniosła dobry skutek.** Byli więźniowie w relacjach z ludźmi często czują się napiętnowani ze względu na swoją przeszłość, czują się gorsi, wykluczeni społecznie. Z przeprowadzonego na zlecenie NIK badania wynika, że **byli osadzeni najbardziej potrzebują normalnej (nie „urzędniczej”) rozmowy o tym, jak mogą zaplanować sobie przyszłość i jakie działania mogą podjąć, by ich przyszłość wyglądała inaczej.** Wywiad przeprowadzany przez pracownika OPS nie ma charakteru takiej rozmowy, dlatego samo spotkanie, jak i większość zaproponowanych form wsparcia, jest przez beneficjentów oceniana negatywnie. Problemem jest sposób prowadzenia rozmowy oraz traktowania byłego więźnia. Z wypowiedzi osób badanych wynika, że nie proponowano im pomocy psychologicznej, wzmacniano natomiast poczucie winy za „wyłudzenie” pieniędzy z instytucji, która pomaga „naprawdę” potrzebującym: niepełnosprawnym, rodzinom wielodzietnym, mającym problemy wychowawcze. Taka sytuacja, zdaniem NIK, może częściowo wynikać z braku

Pracownicy tylko jednego OPS uczestniczyli w szkoleniu dotyczącym pomocy byłym więźniom

przygotowania pracowników socjalnych w zakresie pomocy osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładów karnych. Kontrola wykazała, że **tylko w jednym ośrodku (MOPR w Kielcach), spośród 21 skontrolowanych, część pracowników socjalnych uczestniczyła w specjalistycznym szkoleniu w zakresie pomocy osobom po opuszczeniu ZK/AŚ.** Pracownicy pozostałych ośrodków nie uczestniczyli w specjalistycznych szkoleniach podnoszących kwalifikacje w zakresie problematyki pomocy takim osobom, co zazwyczaj tłumaczono brakiem oferty szkoleniowej. Byli więźniowie stanowią specyficzną grupę wśród beneficjentów pomocy społecznej, są to osoby, które zmagają się z różnorodnymi problemami. **Do najważniejszych zadań należy właściwe zdiagnozowanie ich potrzeb, co może być trudne bez fachowego przygotowania.** [str. 85–90]

Żadna z gmin  
nie posiadała diagnozy  
sytuacji osób  
po opuszczeniu ZK/AŚ

#### Niedostrzegli przez władze

Żadna z 21 gmin, w których skontrolowano OPS, nie posiadała diagnozy dotyczącej osób, które po opuszczeniu ZK/AŚ potrzebują wsparcia. Powodem tego, była niewielka – na tle innych podopiecznych – liczba osób z takimi problemami korzystających z pomocy oraz bieżące informacje pracowników socjalnych na temat lokalnych problemów i potrzeb w poszczególnych rejonach opiekuńczych. Problemy tej grupy osób nie były też zazwyczaj uwzględniane w obowiązujących, w skontrolowanych gminach, strategiach rozwiązywania problemów społecznych. **Strategie przyjęte w dwóch z nich ujmowały, co prawda, zagadnienia dotyczące wspierania byłych osadzonych, lecz w związku z tym, albo nie zaplanowano żadnych działań, albo zaplanowane działania nie zostały wdrożone.** Takie podejście lokalnych władz może wskazywać, że problemy byłych osadzonych nie są przez nich dostrzegane, mimo, że z badań wynika, iż **byli więźniowie należą do grup osób, którym w Polsce żyje się najtrudniej**<sup>33</sup>. Osoby takie znalazły się na piątym miejscu (wśród 18), które napotykają największe trudności i ograniczenia w społeczeństwie. Badania wskazują też, że **osoby zwolnione z ZK należą do najbardziej zagrożonych wykluczeniem społecznym.** Należy w tym miejscu także zaznaczyć, że w wypowiedzi pracowników socjalnych wynika, że niejednokrotnie mogą oni czuć się zagrożeni, np. podczas przeprowadzania wywiadu środowiskowego z osobami zwolnionymi z ZK/AŚ. Wyniki kontroli wskazują, że OPS nie są w stanie skutecznie wywiązywać się z roli świadczenia wszechstronnej pomocy osobom doświadczającym trudności po opuszczeniu jednostki penitencjarnej. Praca z takimi osobami ma swoją niełatwą specyfikę, tymczasem w ośrodkach pomocy społecznej osoby te stanowią niewielki odsetek beneficjentów pomocy (około 1%). Problem zapewnienia pomocy osobom doświadczającym trudności po zwolnieniu z zakładu karnego/aresztu śledczego ma istotne znaczenie w skali państwa, choć w skali gmin stanowi zazwyczaj problem marginalny. [str. 91–94]

<sup>33</sup> Badania przeprowadzone w sierpniu 2018 r. przez CBOS [https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2018/K\\_106\\_18.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2018/K_106_18.PDF).

## 4. WNIOSKI

Obowiązujące przepisy nakładają na różne, niezależne od siebie instytucje, obowiązek udzielania pomocy byłym więźniom mającym problemy adaptacyjne po zwolnieniu z jednostek penitencjarnych. Jedną z takich instytucji są ośrodki pomocy społecznej, które jednak nie posiadają rozwiązań umożliwiających im współdziałanie oraz pełną wymianę informacji z innymi instytucjami i organizacjami zajmującymi się tą problematyką. Taka sytuacja sprawia, że pomoc dla byłych więźniów jest rozproszona i nie stanowi spójnej całości.

Mając na uwadze ustalenia kontroli, Najwyższa Izba Kontroli formułuje następujące wnioski:

1. Rozważenie wprowadzenia, finansowanego z Funduszu Pracy, specjalnego programu, adresowanego do byłych więźniów poszukujących pracy, uzupełniającego pomoc świadczoną osobom mającym trudności adaptacyjne po zwolnieniu z zakładów karnych, którego celem byłoby wsparcie w pozyskaniu zatrudnienia.
2. Opracowanie np. w formie podręcznika dobrych praktyk, podstaw programowych szkoleń dla pracowników socjalnych, w zakresie pracy z byłymi osadzonymi mającymi trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z jednostek penitencjarnych.

Wnioski do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

1. Określenie np. w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości wzoru świadectwa zwolnienia z jednostek penitencjarnych wraz z określeniem jakie dane obligatoryjnie powinny być tam ujmowane, tj. pełne i rzetelne informacje o sytuacji osób opuszczających te jednostki oraz działaniach (kursach, szkoleniach, terapiach), jakie dana osoba zrealizowała w czasie uwięzienia, a także o ewentualnych potrzebach zgłoszonych przez te osoby.
2. Rozważenie wprowadzenia, finansowanego z Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości, specjalnego programu, adresowanego do byłych więźniów poszukujących pracy, uzupełniającego pomoc świadczoną osobom mającym trudności adaptacyjne po zwolnieniu z zakładów karnych, którego celem byłoby wsparcie w pozyskaniu zatrudnienia.

Wnioski do Ministra Sprawiedliwości

Opracowanie standardów współpracy jednostek penitencjarnych i jednostek pomocy społecznej oraz innych podmiotów działających na rzecz byłych osadzonych w celu zapewnienia kompleksowości i ciągłości działań wspierających osoby mające problemy adaptacyjne po opuszczeniu zakładów karnych.

Wniosek do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministra Sprawiedliwości

Pomoc osobom mającym problemy z przystosowaniem się do życia po zwolnieniu z zakładów karnych/aresztów śledczych należy do zadań własnych samorządów gminnych o charakterze obowiązkowym. W związku z tym zasadne jest podjęcie przez gminy działań ukierunkowanych na:

1. Opracowywanie dla osób korzystających ze wsparcia po opuszczeniu jednostki penitencjarnej indywidualizowanych planów pomocy, zgodnie z § 2 ust. 4 i 5 rozporządzenia MRPiPS z dnia 25 sierpnia

Wnioski do samorządów

2017 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego, w których uwzględniano by działania zrealizowane na rzecz byłego więźnia podczas osadzenia.

2. Dokonywanie ewaluacji pomocy udzielanej byłym osadzonym i w przypadku nieosiągnięcia zakładanego celu zmiana sposobu i form pomocy na bardziej wyspecjalizowane (np. mieszkania treningowe, spółdzielnie socjalne, kontrakty socjalne).
3. Zorganizowanie dla odpowiednich pracowników ośrodków pomocy społecznej szkoleń w zakresie pomocy byłym osadzonym.
4. Wprowadzenie wolontariuszy do procedury pracy socjalnej realizowanej w ośrodkach pomocy społecznej z osobami mającymi trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładów karnych – częstsze zawieranie przez samorządy porozumień z wolontariuszami.

Zdaniem NIK nadal aktualne pozostają wnioski sformułowane w 2015 r.<sup>34</sup> do Ministra Sprawiedliwości, Rady Głównej do Spraw Społecznej Readaptacji i Pomocy Skazanym oraz Dyrektora Generalnego Służby Więziennej. Szczególnie ważne jest podjęcie przez Ministra Sprawiedliwości działań w celu zapewnienia kompleksowego i spójnego systemu wsparcia readaptacji społecznej skazanych, poprzez opracowanie i wdrożenie ram strategicznych określających m.in. cele dla procesu i kryteria ich spełnienia, narzędzia readaptacji oraz instytucje wykonawcze, relacje pomiędzy nimi, wskaźniki realizacji celów, sposoby ich monitorowania i analizowania.

<sup>34</sup> W informacji o wynikach kontroli *Readaptacja społeczna skazanych na wieloletnie kary pozbawienia wolności* KPB-4101-006-00/2014, nr ew. 177/2015/P/14/044/KPB.

## 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### 5.1. Adekwatność pomocy udzielonej byłym osadzonym

Każdego roku z jednostek penitencjarnych zwalnianych jest około 80 tys. osadzonych. Osoby te udają się w różne rejony kraju lub deklarują wyjazd za granicę. Najwięcej osób zwalnianych w 2017 r. zamierzało udać się na teren województwa śląskiego (9620 osób), mazowieckiego (9284 osoby), dolnośląskiego (6902 osoby) oraz wielkopolskiego (5775), najmniej natomiast do województw: opolskiego (1922 osoby), świętokrzyskiego (2144 osoby), podkarpackiego (2148 osób) i podlaskiego (2179 osób).

#### 5.1.1. Pomoc zwolnionym z więzień obowiązkiem prawnym

Bezpośrednio przed zwolnieniem z zakładu karnego skazany powinien zostać poinformowany, w szczególności o adresach i zakresie właściwości instytucji oraz organizacjach społecznych udzielających pomocy materialnej, medycznej, w znalezieniu pracy i zakwaterowaniu, a także porad prawnych<sup>35</sup>.

Pomoc osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego należy do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym<sup>36</sup>, a instytucją udzielającą wsparcia są ośrodki pomocy społecznej, które w gminach wykonują zadania z zakresu pomocy społecznej<sup>37</sup>.

Należy zauważyć, że odsetek osób mających trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, zwracających się o wsparcie do ośrodków pomocy społecznej ulega zmniejszeniu, co wpisuje się w ogólnopolską tendencję zmniejszającą się liczbę osób korzystających z pomocy społecznej<sup>38</sup>. W 2015 r. z pomocy OPS skorzystało 17,2% osób zwolnionych z ZK/AŚ, a w 2017 r. 15,3% osób z tej grupy potrzebujących. Średnio w całym kraju ze wsparcia OPS korzystało niecałe 17% byłych osadzonych, którzy zadeklarowali zamieszkanie na terenie poszczególnych gmin<sup>39</sup>.

Z pomocy OPS korzysta średnio 17% osób zwolnionych z ZK/AŚ

<sup>35</sup> Par. 59 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania kary pozbawienia wolności (Dz. U. z 2016 r. poz. 2231), wcześniej obowiązywało rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 sierpnia 2003 r. w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania kary pozbawienia wolności (Dz. U. z 2003 r. Nr 152, poz. 1493 – uchylone z dniem 1 stycznia 2017 r.).

<sup>36</sup> Art. 17 ust. 1 pkt 16a ustawy o pomocy społecznej.

<sup>37</sup> Art. 110 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

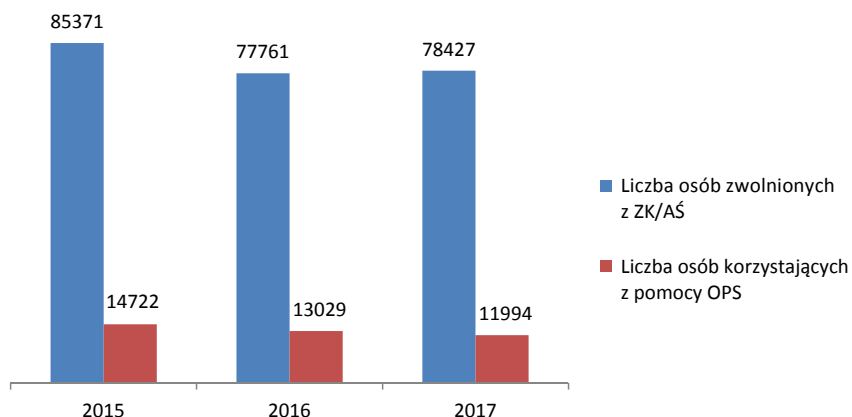
<sup>38</sup> <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoeczna/beneficjenci-srodowiskowej-pomocy-spoecznej-w-2017-roku,6,8.html>

<sup>39</sup> Informacje uzyskane w trybie określonym w art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wykres nr 1

Liczba osób zwolnionych z ZK i liczba osób korzystających z pomocy OPS



Źródło: Opracowanie NIK na podstawie danych SW i urzędów wojewódzkich.

Dane ogólnokrajowe – województwa, w których ze wsparcia OPS korzystało najwięcej i najmniej byłych osadzonych

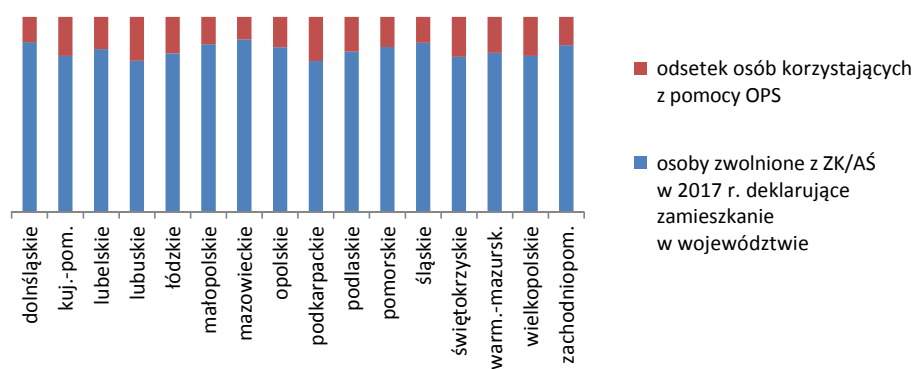
W 2016 r. największy wskaźnik objęcia pomocą osób z tej grupy potrzebujących był w województwie lubuskim – 24,4%, podkarpackim – 23,8%, świętokrzyskim – 22% i kujawsko-pomorskim – 20,7%. Najmniejszy natomiast w województwach: mazowieckim – 12,9%, małopolskim – 13,9%, dolnośląskim – 15,2% i śląskim – 15,7%.

W 2017 r. największy wskaźnik byłych osadzonych korzystających z pomocy OPS był w województwie podkarpackim – 22,7%, lubuskim – 22,5%, świętokrzyskim – 20,5% oraz w kujawsko-pomorskim i wielkopolskim po 20% osób zwalnianych. Najmniej osób korzystających ze wsparcia było w województwach: mazowieckim – 11,4%, dolnośląskim – 12,9%, śląskim – 13,3% oraz małopolskim – 14%<sup>40</sup>.

Podkreślić należy, że w trzech, spośród czterech województw, do których w 2017 r. udało się najwięcej osób zwolnionych z jednostek penitencjarnych, z pomocy społecznej skorzystało najmniej byłych osadzonych. Dotyczy to województw mazowieckiego, śląskiego i dolnośląskiego.

Wykres nr 2

Liczba osób zwolnionych z ZK/AŚ w 2017 r. i liczba osób korzystających z pomocy OPS w poszczególnych województwach



Źródło: Opracowanie NIK na podstawie danych SW i urzędów wojewódzkich.

<sup>40</sup> Informacje uzyskane w trybie określonym w art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Osoby opuszczające ZK/AŚ w 2015 r. zadeklarowały wyjazd po zwolnieniu do 2295 gmin na terenie kraju, w 2016 r. do 2297 gmin, a w 2017 r. do 2291 gmin w Polsce. Nie do wszystkich, spośród 2478 gmin, trafiały osoby opuszczające miejsca odosobnienia. Nie wszystkie też gminy, do których – według deklaracji – udawali się byli osadzeni udzielały pomocy z powodu trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego/aresztu śledczego. W 2015 r. wsparcia z powodu tej przesłanki nie udzielało 472 ośrodki pomocy społecznej (29%), w 2016 r. – 576 (23,2%), a w 2017 r. było to 583 ośrodki (23,5%)<sup>41</sup>.

Przeciętnie w 21 gminach, w których skontrolowano ośrodki pomocy społecznej, w latach 2015–I półrocze 2018 r., ze wsparcia z powodu problemów adaptacyjnych po opuszczeniu ZK/AŚ korzystało około 18% osób, które zadeklarowały zamieszkanie na terenie tych gmin. W 2015 r. pomoc z powodu trudności z przystosowaniem się do życia po zwolnieniu z ZK/AŚ otrzymało prawie 21% osób, które po opuszczeniu miejsca odosobnienia zadeklarowały zamieszkanie na ich terenie, w 2016 r. – 18,6%, zaś w 2017 r. było to 17%.

W gminach, w których przeprowadzono kontrolę, w latach 2015–I połowa 2018 ze wsparcia ośrodków skorzystało ogółem 4702 osoby mające problemy adaptacyjne po zwolnieniu z miejsc odosobnienia. Liczbowo najwięcej osób z tej grupy korzystało ze wsparcia ośrodków działających w dużych miastach, w których odbyła się kontrola, tj. w Krakowie (687 osób), Szczecinie (631) oraz Białymstoku (552 osoby). Najmniej natomiast w Gryfinie (72 osoby), Sulęcinie (73) i Piasecznie (83 osoby). Najwięcej byłych osadzonych objęto pomocą w 2015 r. – 1487, w kolejnych latach liczba ta ulegała systematycznemu zmniejszeniu, tj. w 2016 r. ze wsparcia skorzystało 1326 byłych więźniów, w 2017 r. – 1170, a w I połowie 2018 r. – 719 byłych osadzonych. Osoby zwolnione z ZK/AŚ stanowiły ok. 1% korzystających z pomocy OPS.

Około 20% OPS nie udzielało pomocy z powodu trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z ZK/AŚ

W skontrolowanych OPS z pomocy korzystało około 18% osób zwolnionych z ZK/AŚ

### Przykłady

**MOPR w Szczecinie:** liczba osób korzystających z pomocy Ośrodka po opuszczeniu zakładu z roku na rok spadała i wyniosła odpowiednio: 212 w 2015 r., 191 w 2016 r. i 141 w 2017 r. Stanowiło to od 0,9 do 1,2% ogółu osób korzystających z pomocy.

**MOPS w Krakowie:** w okresie objętym kontrolą liczba osób mających trudności w przystosowaniu do życia po opuszczeniu zakładu karnego, korzystających z pomocy Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Krakowie, miała tendencję spadkową i wynosiła: w 2015 r. – 255, w 2016 r. – 191, w 2017 r. – 139. Odsetek korzystających stanowił odpowiednio 1,7%, 1,3% i 0,9% wszystkich rodzin objętych wsparciem MOPS.

**OPS w Sulęcinie:** w latach 2015–2018 (I półrocze) z pomocy Ośrodka skorzystały łącznie 73 osoby, w tym cztery kobiety, po pobycie w ZK, tj. odpowiednio: 29; 20; 13; 11, którzy stanowili od 2,7% do 1,4% ogółu osób korzystających z pomocy społecznej.

<sup>41</sup> Informacje uzyskane w trybie określonym w art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wskaźnik objęcia pomocą osób z tej grupy kształtował się w różny sposób w różnych gminach i tak najwięcej osób, które deklarowały zamieszkanie na terenie tych gmin było objętych pomocą w: Lesznie – 38,8%, Zgierzu – 37% i Gnieźnie – 36,3%. Najmniejszy wskaźnik występował natomiast w Inowrocławiu, gdzie tylko 9,5% osób, które zadeklarowały zamieszkanie na terenie tej gminy po zwolnieniu z ZK/AŚ korzystało z pomocy OPS, w Krakowie – 10,1% i Nowej Soli 13,6% tych osób.

Skontrolowane ośrodki pomocy społecznej nie posiadały informacji odnośnie wszystkich osób osadzonych pochodzących z ich terenu, osób zwalnianych z ZK/AŚ zamierzających osiedlić się w danej gminie, ani osób mogących mieć problemy z przystosowaniem się do życia po zwolnieniu z ZK/AŚ. Pomoc udzielana była tym byłym osadzonym, którzy sami się po nią zgłosili i złożyli wnioski.

### Przykłady

**MOPR w Koszalinie:** w Ośrodku brak było informacji o liczbie mieszkańców miasta przebywających w zakładach karnych. Według wyjaśnień dyrektora MOPR, Ośrodek posiada informacje o osobach, które zgłosiły się po pomoc lub informacje o planowanych zwolnieniach pochodzące ze sporadycznych pism otrzymywanych w tej sprawie z zakładów. Nie oznacza to jednak, że osoba o której zakład karny informuje, zgłosił się do MOPR działającego w systemie wnioskowym, za zgodą danej osoby.

**MOPR we Włocławku:** ośrodek nie posiadał pełnych informacji dotyczących wszystkich osób będących mieszkańcami Włocławka, które po opuszczeniu ZK mogły mieć problemy z przystosowaniem się do życia. Według wyjaśnień zastępcy dyrektora MOPR, wiedzę o tych osobach i o ich sytuacji życiowej pracownicy socjalni uzyskują wyłącznie wtedy, gdy taka osoba zgłosi się do Ośrodka i zawnioskuje o udzielenie wsparcia.

Pomoc przyznawano wszystkim byłym osadzonym, którzy o to wystąpili i którzy mieli problemy z przystosowaniem do życia na wolności

Wszystkie skontrolowane OPS udzielały pomocy byłym więźniom mającym problemy z przystosowaniem się do życia po zwolnieniu z ZK/AŚ, którzy się o to ubiegali, zaznaczając jednocześnie, że każdy przypadek był szczegółowo analizowany i na tej podstawie przyznawane stosowne wsparcie.

### Przykłady

**MOPR w Kielcach:** w badanym okresie MOPR zapewnił pomoc wszystkim potrzebującym jej osobom, które zgłosiły się do niego z powodu trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z ZK/AŚ.

**MOPS w Ostrowcu Św.:** zgodnie z art. 3, ust. 2, 3 i 4 ustawy o pomocy społecznej, na podstawie analizy potrzeb bieżących dostosowywano świadczenia do okoliczności uzasadniających udzielanie pomocy. Nie zdarzały się sytuacje, w których ośrodek odmawiał pomocy osobom potrzebującym, w tym po zakładach karnych, która zawiera się w zadaniach obowiązkowych gminy.

Dyrektorzy skontrolowanych OPS zapewniali jednocześnie, że pomoc przyznawana jest wszystkim osobom zwolnionym z ZK/AŚ spełniającym określone kryteria, podkreślając, że samo opuszczenie ZK/AŚ nie uprawnia jeszcze do otrzymania wsparcia z pomocy społecznej. Zwolnienie z miejsca odosobnienia musi się wiązać z problemami adaptacyjnymi do życia na wolności.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### 5.1.2. Niewiele powiadomień o potrzebie pomocy

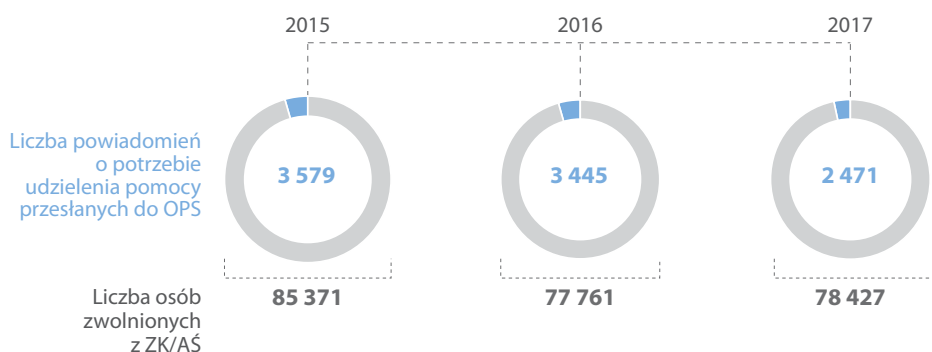
Zakłady karne i areszty śledcze mogą przysyłać do właściwych ośrodków pomocy społecznej, po wcześniejszym ustaleniu z osadzonym, informacje o potrzebach postpenitencjarnych osoby mającej opuścić dany zakład. Takie powiadomienie przesyłane jest za zgodą osadzonego<sup>42</sup>.

Z informacji uzyskanych w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej<sup>43</sup> wynika, że liczba powiadomień o potrzebach osób zwalnianych, przekazywanych do ośrodków pomocy społecznej w latach 2015–2018 (I połowa) ulegała systematycznemu zmniejszeniu. O ile w 2015 r. wszystkie działające w kraju jednostki penitencjarne wystosowały powiadomienia w sprawie 3579 osób, co stanowiło 4,2% ogółu zwolnionych, to w 2017 r. takich powiadomień było 2471 i dotyczyły zaledwie 3,2% zwolnionych.

Mniej powiadomień o potrzebie udzielenia pomocy przesyłanych do OPS

Infografika nr 14

Liczba osób zwolnionych z ZK/AŚ w zestawieniu z liczbą powiadomień o potrzebie udzielenia pomocy przesyłanych do OPS



Źródło: Opracowanie NIK na podstawie danych SW.

Powyższe dane potwierdzają ustalenia kontroli, z których wynika, że ośrodki pomocy społecznej sporadycznie otrzymywały od ZK/AŚ informacje o potrzebach osób mających opuścić jednostki penitencjarne.

OPS sporadycznie otrzymywały informacje dot. potrzeb osób zwalnianych z ZK

#### Przykłady

**MOPR w Kielcach:** w 2015 r. odnotowano jedno zgłoszenie z ZK, w 2016 r. – cztery takie zgłoszenia, w 2017 r. – sześć zgłoszeń, w I półroczu 2018 r. – cztery zgłoszenia. Osadzeni, których dotyczyły zgłoszenia stanowili średnio 4% ogółu osób wymagających pomocy po opuszczeniu ZK/AŚ. W poszczególnych latach było to odpowiednio: 0,7%, 3,4%, 5,3% i 11,8%.

<sup>42</sup> § 3 pkt 1 Porozumienia z dnia 13 czerwca 2000 r. w sprawie zasad współpracy w zakresie organizacji pomocy na rzecz osób zwalnianych z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz rodzin osób pozbawionych wolności. Następnie List intencyjny o partnerskiej współpracy w sprawie zasad współpracy w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu społecznego osób zwalnianych z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz rodzin osób pozbawionych wolności z dnia 12 listopada 2015 r.

<sup>43</sup> Informacje uzyskane w trybie określonym w art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

**MOPS w Nowej Soli:** na 30 badanych szczegółowo spraw ZK/AŚ ośmiokrotnie informowały MOPS o zwolnieniu osób/osoby i o ich potrzebach, tj. w 2016 r. – trzy informacje, w 2017 r. – dwie, w 2018 r. (I półrocze) – trzy informacje. W nadesłanych powiadomieniach jednostki penitencjarne, z reguły nie wskazywały konkretnych potrzeb osób, a jedynie ogólnie informowały, iż osadzony będzie wymagał pomocy po opuszczeniu jednostki. Tylko w jednym przypadku (w styczniu 2018 r.), ZK w Rawiczu poinformował o problemie bezdomności osadzonego i konieczności pomocy w tym zakresie.

**MOPR w Siedlcach:** badanie dokumentacji 30 spraw wykazało, że w dwóch przypadkach Ośrodek został poinformowany przez ZK o przewidywanym terminie zwolnienia osób, które zgłosiły zamiar zamieszkania na terenie miasta – w jednym ZK przekazał wniosek osoby osadzonej o udzielenie pomocy przez MOPR, w drugim 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 zakłady o terminie zwolnienia osoby mającej takie trudności. Na zbadanych 30 spraw, 20 osób opuściło ZK w Siedlcach (66,6% badanych spraw) – w żadnym wypadku Zakład ten nie poinformował Ośrodka o zbliżającym się terminie zwolnienia osoby mogącej mieć problemy adaptacyjne po wyjściu na wolność.

Według dyrektorów ZK, każdy zwalniany więzień jest informowany o możliwości przekazania do OPS informacji o jego potrzebach

Przed zwolnieniem osadzonego z zakładu karnego, wychowawca do spraw pomocy postpenitencjarnej przeprowadza rozmowę końcową, w trakcie której m.in. powinien udzielić informacji o możliwościach uzyskania dalszego wsparcia od instytucji i organizacji<sup>44</sup>. Dyrektorzy zakładów karnych i aresztów śledczych<sup>45</sup> zapewniają, że każda zwalniana osoba jest informowana o możliwości przesłania do odpowiedniego ośrodka informacji o jej potrzebach postpenitencjarnych, jednak zdecydowana większość z nich nie wyraża na to zgody. Liczba przekazanych powiadomień, w zależności od jednostki penitencjarnej, jest różna i wynosi od kilku do kilkudziesięciu rocznie, choć zdarzają się jednostki, które w latach 2015–2018 (I połowa) nie wystosowały żadnego powiadomienia.

### Przykłady

**Zakład Karny w Białej Podlaskiej:** liczba wysłanych powiadomień o potrzebie udzielenia pomocy osobom zwalnianym: w 2015 r. – sześć (ogólna liczba zwalnianych – 534 osoby), w 2016 r. – osiem (ogólna liczba zwalnianych – 468 osób), w 2017 r. – pięć (ogólna liczba zwalnianych – 505 osób), w I połowa 2018 r. nie wysłano żadnego powiadomienia (ogólna liczba zwalnianych – 221 osób).

**Areszt Śledczy w Bytomiu:** w 2015 r. 126 osób wyraziło zgodę na powiadomienie OPS o ich sytuacji, co stanowiło około 27,5% wszystkich opuszczających jednostkę; w 2016 r. – 114 osób, tj. 26,4% opuszczających, w 2017 r. – cztery osoby, co stanowiło 0,7% opuszczających jednostkę i w I połowie 2018 r. – trzy osoby, co stanowiło około 1% wszystkich zwalnianych.

<sup>44</sup> § 48 pkt 1 Zarządzenia nr 19/16 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 14 kwietnia 2016 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia i organizacji pracy postpenitencjarnej oraz zakresów czynności funkcjonariuszy i pracowników działów penitencjarnych i terapeutycznych oraz oddziałów penitencjarnych.

<sup>45</sup> Informacje uzyskane w trybie określonym w art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

**Areszt Śledczy we Wrocławiu:** w latach 2015–2018 żaden z osadzonych nie wyraził zgody na przesłanie do ośrodka takich informacji. W dniu zwolnienia osadzeni otrzymują dodatkowo broszurę informującą o możliwości kontaktowania się z instytucjami pomocowymi. Zawiera ona dane adresowe instytucji oraz zakres udzielanych świadczeń.

### Dobre praktyki

**MOPR w Kielcach:** po otrzymaniu powiadomienia z ZK/AŚ, jeśli w ciągu miesiąca od planowanego terminu opuszczenia jednostki penitencjarnej osoba mająca opuścić ZK nie zgłosi do Rejonu Opiekuńczego w Kielcach, pracownik socjalny udaje się do wskazanego miejsca zamieszkania, aby ustalić, czy osoba osadzona powróciła pod deklarowany adres, ustala zakres oczekiwanej pomocy poprzez pobranie wniosku od klienta i udziela pomocy zgodnie z kompetencjami i możliwościami Ośrodka. Wyjątek stanowią sytuacje, kiedy osoba zgłaszana przez ZK/AŚ jest bezdomna. Po otrzymaniu takiego zgłoszenia pracownicy Działu ds. Bezdomności MOPR przekazują do jednostki penitencjarnej pisemną informację określającą gdzie i w jakich godzinach taka osoba może się zgłosić po pomoc. Z uwagi na brak miejsca zamieszkania nie są w stanie jako pierwsi nawiązać kontaktu z daną osobą.

**MOPS w Pile:** w przypadku zawiadomienia Ośrodka o dacie opuszczenia ZK przez skazanych, którzy podlegają właściwości MOPS w Pile, w odpowiedzi MOPS kierował do ZK pisma zawierające adres Ośrodka, 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.

**MOPR we Włocławku:** w przypadku powiadomienia o terminie zwolnienia osadzonego deklarującego się jako osoba bezdomna Ośrodek każdorazowo udzielał pisemnej odpowiedzi, informując ZK o miejscu, do którego taka osoba ma się zgłosić po odbiór skierowania do schroniska.

Fundamentalnym czynnikiem umożliwiającym adekwatny proces readaptacji jest posiadanie niezbędnych informacji o możliwościach uzyskania wsparcia materialnego, społecznego, psychologicznego, prawnego, emocjonalnego. Z badania opinii publicznej przeprowadzonego na potrzeby tej kontroli, wynika, że byli osadzeni potrzebują wsparcia informacyjnego w zakresie uzyskania pomocy od instytucji państwowych (w tym OPS), już na etapie planowania wyjścia z zakładu karnego.

Wyniki ankiety wykazały, że byli osadzeni otrzymują informację o możliwości zgłoszenia się do OPS na krótko przed zwolnieniem z więzienia. Informacja taka jest zazwyczaj przekazywana przez wychowawców w zakładach karnych. **Byli osadzeni nie relacjonowali zaś sytuacji, w których pytano by ich o to, czy ich dane należy przekazać do OPS w celu otrzymania pomocy po uwolnieniu.**

Część byłych osadzonych stwierdziła, że nie potrzebuje wsparcia w tym zakresie, ponieważ sami świetnie sobie radzą, pozyskując informacje na ten temat od rodziny lub z literatury więziennej (szczególnie poradników i gazetek), ale tego typu aktywne postawy należą do rzadkości. Większość osadzonych nie posiada motywacji, a często także możliwości, aby samodzielnie i świadomie egzekwować wsparcie w tym zakresie.

Wyniki badania na zlecenie NIK – byli osadzeni nie pamiętali, aby pytano ich o przesłanie danych do OPS

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

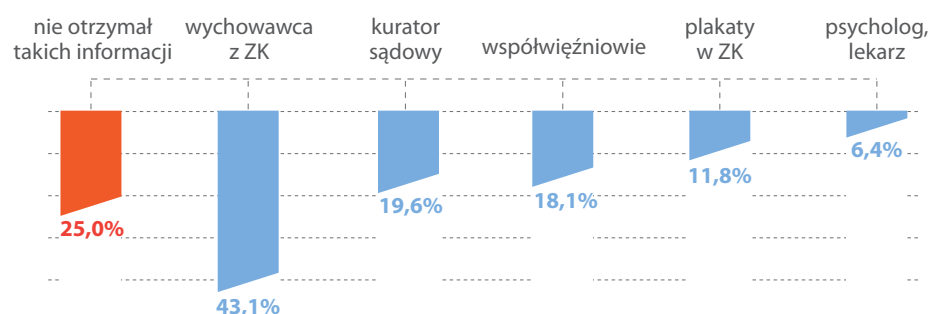
Osadzeni dowiadują się o możliwości uzyskania pomocy z OPS z kilku źródeł. Najważniejszymi źródłami informacji o OPS są wychowawcy oraz współwięźniowie. Dużo rzadziej są to członkowie rodziny, kurator, a najrzadziej gazetki więzienne.

Wyniki ankiety NIK  
– 25% odpowiadających  
nie uzyskała w ZK  
informacji o możliwości  
uzyskania pomocy w OPS

Przywołane wyniki badania potwierdzają odpowiedzi byłych osadzonych biorących udział w ankiecie NIK. Otóż respondenci w odpowiedzi na pytanie o uzyskaniu informacji o ośrodkach pomocy społecznej zobowiązanych ustawowo do udzielania pomocy wskazali, że taka informacja była im przekazywana przez różne podmioty: wychowawcę, innych funkcjonariuszy, kuratora, kapelana, lekarza, psychologa, współwięźniów, wolontariuszy lub w formie rozwieszonych plakatów. Jednakże **jedna czwarta respondentów podała, że na terenie zakładu karnego nie uzyskała takich informacji.** Odpowiedzi respondentów ukazują istotny brak w systemie informowania więźniów o ich prawie i możliwości uzyskiwania pomocy od instytucji społecznych, powołanych do rozwiązywania problemów istotnych z punktu widzenia społeczeństwa.

Infografika nr 15

Źródła informacji o możliwości uzyskania pomocy po wyjściu z zakładu karnego



Źródło: Opracowanie NIK na podstawie wyników ankiety skierowanej do byłych osadzonych.

Opinie i wypowiedzi  
byłych osadzonych  
na temat otrzymywanych  
informacji

### Byli osadzeni o potrzebie informowania o dostępnej pomocy

*Były wychowawca, był bardzo chętny do udzielenia mi informacji na ten temat.*

*Powinno być lepsze informowanie w Zakładach Karnych o możliwościach otrzymania pomocy.*

*Często brakuje dobrej informacji.*

*Podczas pobytu w Zakładzie Karnym osadzeni powinni być informowani co im się należy po opuszczeniu zakładu.*

*Po opuszczeniu Zakładu Karnego ukierunkowanie do odpowiednich instytucji pomocowych.*

*Otrzymać informacje gdzie można uzyskać pomoc.*

*Jak się idzie do OPS to tam nie ma żadnego plakatu. Nie, nie ma tam nic. Jest dla dzieci, samotnych matek, dla niepełnych rodzin, ale nie dla więźniów.*

Najmniej znaczącym źródłem informacji na temat świadczonych form pomocy przez OPS są gazetki i literatura więzienna. Wybierane są głównie przez osoby samodzielne, aktywne i lubiące czytać.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zakłady karne i areszty śledcze prowadzą działania ukierunkowane na zmianę postaw skazanych i niwelowanie ich deficytów, które w większości przypadków przyczyniły się do ich wejścia w konflikt z prawem. Organizowane są m.in. oddziaływania terapeutyczne i psychoterapeutyczne, szkolenia zawodowe, programy readaptacji społecznej, których celem jest reintegracja społeczna oraz przeciwdziałanie pro-kryminalnym postawom. W oddziaływaniach tych uczestniczy zdecydowana większość skazanych, jednak samo uczestniczenie osadzonego nie daje pewności, że przeprowadzone oddziaływania odniosą zamierzony skutek, zwłaszcza że przygotowanie do życia na wolności odbywa się w warunkach izolacji.

Przydatność na wolności programów ukończonych podczas osadzenia, oceniana była w ankiecie przeprowadzonej na zlecenie NIK przez Fundację Sławek, w ramach kontroli *Readaptacja społeczna skazanych na wieloletnie kary pozbawienia wolności*. Wyniki tej ankiety wskazywały, że zdecydowana większość osób uczestniczących w takich programach (96%) krytykowała je, a zwłaszcza niewielką ich przydatność i teoretyczny, nierealny charakter<sup>46</sup>.

Nieco lepsze były wyniki ankiet NIK przeprowadzonych wśród byłych osadzonych korzystających z pomocy OPS w ramach niniejszej kontroli. Otóż **jedynie 15,3% ankietowanych (31 osób) oceniło pozytywnie fakt uczestniczenia w różnych programach resocjalizacyjnych na terenie zakładu karnego wskazując, że uczestnictwo w nich, jest aktualnie przydatne w życiu na wolności.**

Wyniki ankiety NIK – tylko 15,3% pytanym pozytywnie oceniło przydatność programów zrealizowanych w ZK

### 5.1.3. Pomoc najłatwiejsza przyznawana najczęściej

W celu ułatwienia społecznej readaptacji, a w szczególności przeciwdziałania powrotowi do przestępstwa, ustawodawca nałożył m.in. na właściwe organy samorządu terytorialnego obowiązek udzielenia skazanym oraz ich rodzinom niezbędnej pomocy, zwłaszcza materialnej, medycznej, w znalezieniu pracy i zakwaterowania, a także porad prawnych<sup>47</sup>.

Osoby zwolnione z zakładów karnych mogą ubiegać się o przyznanie świadczenia pieniężnego (m.in. zasiłku stałego, okresowego, celowego) lub o świadczenia niepieniężne, m.in.: pomoc rzeczową, poradnictwo specjalistyczne, interwencję kryzysową, schronienie, posiłek, niezbędne ubranie, pomoc w uzyskaniu zatrudnienia, składki na ubezpieczenie zdrowotne, pobyt i usługi w domu pomocy społecznej, mieszkanie chronione, pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych<sup>48</sup>.

<sup>46</sup> Kontrola P/14/044 *Readaptacja społeczna skazanych na wieloletnie kary pozbawienia wolności*.

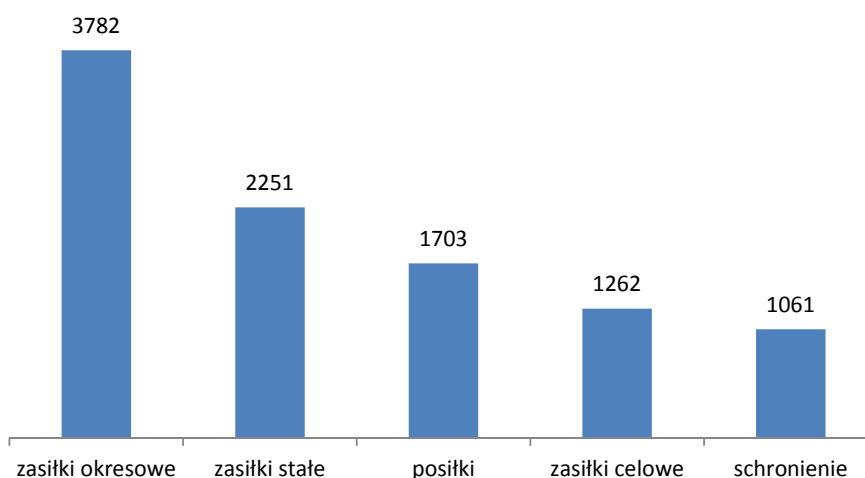
<sup>47</sup> Art. 41 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2018 r. poz. 652, ze zm.).

<sup>48</sup> Art. 36 ustawy o pomocy społecznej.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wykres nr 3

Najczęściej stosowane formy pomocy przyznawane osobom mającym problemy po zwolnieniu z ZK/AŚ, w skontrolowanych OPS



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Byli osadzeni najczęściej otrzymywali pomoc finansową i posiłki

W skontrolowanych OPS, **najczęstszymi formami wsparcia osób, które po opuszczeniu ZK/AŚ miały problemy adaptacyjne były świadczenia pieniężne, a w szczególności zasiłki okresowe, celowe i stałe oraz posiłki.**

### Przykłady

**MOPS w Krakowie:** spośród świadczeń pieniężnych, najczęstszą formą pomocy osobom mającym trudności w przystosowaniu do życia po opuszczeniu zakładu karnego był zasiłek okresowy, a następnie zasiłek celowy oraz zasiłek stały. Z zasiłku okresowego skorzystało około 80% wszystkich osób objętych pomocą z powodu trudności po opuszczeniu ZK. Z zasiłków celowych natomiast około 50% takich osób.

**MOPS w Piasecznie:** najbardziej powszechną formą pomocy dla osób opuszczających ZK były zasiłki celowe (korzystało z niego ponad 80% podopiecznych z tej grupy). Byli osadzeni w mniejszym stopniu korzystali z zasiłków okresowych. W przypadku posiadania ustawowo zapisanych uprawnień przyznawane były również zasiłki stałe (otrzymywały je pojedyncze osoby).

**MOPR w Kielcach:** zasiłek okresowy otrzymało łącznie 329 osób (82,3%). Dwukrotnie rzadziej przyznawano zasiłek celowy (m.in. na odzież, żywność, leki). Otrzymały go ogółem 153 osoby, tj. 38,3%. Z kolei co ósmy były więzień otrzymał zasiłek stały. Było to łącznie 50 osób, tj. 12,5%.

Zasiłek okresowy to najbardziej powszechna forma wsparcia byłych więźniów

Zasiłki okresowe przyznawano zgodnie z art. 38 ustawy o pomocy społecznej<sup>49</sup>. W 21 skontrolowanych ośrodkach, w latach 2015–2018 (I poł.) osobom mającym problemy z przystosowaniem się do życia po zwolnieniu z ZK/AŚ łącznie udzielono 3179 zasiłków okresowych, na łączną kwotę 3782 tys. zł. Najwięcej takich świadczeń – 1030, na kwotę 1247 tys. zł, przyznano w 2015 r., w kolejnych latach ich liczba nieco się zmniejszała, i tak w 2016 r. było to 917 zasiłków na kwotę 1208 tys. zł, w 2017 r. – 776

<sup>49</sup> Zasiłek okresowy przysługuje w szczególności ze względu na długotrwałą chorobę, niepełnosprawność, bezrobocie, możliwość utrzymania lub nabycia uprawnień do świadczeń z innych systemów zabezpieczania społecznego.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

(kwota 908 tys. zł), a w I połowie 2018 r. – skontrolowane ośrodki przyznały 456 tego typu zasiłków na łączną kwotę 419 tys. zł. Należy jednak pamiętać, że zasiłki okresowe udzielane są zazwyczaj na krótki czas, po to, aby, jak zaznaczył pracownik nadzorujący pracę socjalną w OPS w Sulęcinie, *mieć częstszy kontakt z osobą po ZK, weryfikować jej potrzeby, motywować do pokonywania trudności i dokonywać weryfikacji wydatków*. Zatem w ciągu każdego roku jedna osoba mająca problemy adaptacyjne po uwięzieniu, w przypadku braku zmiany swojej sytuacji, taki zasiłek mogła otrzymać – i częstokroć otrzymywała – nawet kilkakrotnie.

### Przykłady

Jedna z osób korzystająca z pomocy **MOPR w Koszalinie** otrzymała zasiłek okresowy w wysokości 317 zł miesięcznie na miesiące wrzesień i październik 2016 r. oraz w takiej samej wysokości na okres listopad, grudzień 2016 r., a także na maj i czerwiec 2017 r. oraz w wysokości 267 zł na marzec 2018 r. Inna osoba otrzymała zasiłek okresowy w wysokości 317 zł na marzec 2016 r. i w takiej samej wysokości zasiłek na listopad 2016 r.

Osoba korzystająca ze wsparcia **MOPR w Szczecinie** w 2015 r. otrzymała zasiłek okresowy w kwocie 174,48 zł miesięcznie (dwa miesiące) i zasiłek okresowy w kwocie 317 zł miesięcznie przez trzy miesiące. W 2016 r. i 2017 r. zasiłek okresowy w wysokości 317 zł miesięcznie i w I połowie 2018 r. zasiłek okresowy w wysokości 317 zł miesięcznie na okres pięciu miesięcy.

Byli osadzeni korzystający z pomocy **MOPS w Żarach** otrzymał zasiłek okresowy w formie pieniężnej na okres od maja do czerwca 2017 r. (maj 2017 r. – 153,39 zł, czerwiec 2017 r. – 317 zł). Inna osoba zasiłek okresowy w formie pieniężnej na okres 3 miesięcy (marzec 2016 r. – 245,52 zł, kwiecień i maj 2016 r. po 317 zł). Kolejna natomiast zasiłek okresowy na kwiecień i maj w kwocie po 317 zł miesięcznie.

**Przeciętnie w 21 gminach, w których przeprowadzono kontrolę, w latach 2015 – 2018 (I półrocze) pomocą w formie zasiłku okresowego objęto 67,6% osób, które miały problemy adaptacyjne po opuszczeniu ZK/AŚ.** Najwyższy wskaźnik odnotowano dla 2015 r., w którym z tej formy wsparcia skorzystało 69,2% wszystkich byłych osadzonych podopiecznych OPS, najniższy dla I półrocza 2018 r. – 63,4%. Najwięcej osób z tej grupy podopiecznych otrzymywało zasiłki okresowe w: Sulęcinie – 98,6%, Gryfinie – 88,8% i Inowrocławiu 82,7%. Najniższy wskaźnik występował w: Kutnie – 32%, Piasecznie – 33,7% i Nowej Soli – 39,7%.

Zasiłki okresowe otrzymywało 67,6% byłych więźniów

Poza zasiłkami okresowymi, byli osadzeni mający trudności z adaptacją po opuszczeniu jednostki penitencjarnej, bardzo często otrzymywali zasiłki celowe, które były przyznawane zgodnie z art. 39 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej<sup>50</sup>. Objęte kontrolą 21 ośrodki pomocy społecznej przyznały w latach 2015–2018 (I połowa) 2894 takie zasiłki na łączną kwotę 1262 tys. zł. Zasiłków tego typu udzielano na różne potrzeby, przede wszystkim były to: zakup żywności, leków, środków czystości, a w okresie jesiennym i zimowym także na zakup opału oraz obuwia i odzieży sezonowej.

<sup>50</sup> Zasiłki takie mogą być przyznawane, w szczególności na pokrycie części lub całości zakupu żywności, leków i leczenia, opału, odzieży, niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów i napraw w mieszkaniu.

### Przykłady

Osoba korzystająca z pomocy **MOPR w Koszalinie** otrzymała zasiłek celowy na zakup żywności i środków czystości w wysokości 450 zł, po 150 zł miesięcznie, na miesiące: październik, listopad, grudzień 2016 r. i zasiłek celowy na zakup opału 630 zł na październik 2016 r. Inna osoba otrzymała zasiłek celowy na grudzień 2016 r. w wysokości 50 zł na zakup żywności, kolejna zaś zasiłek w wysokości 250 zł na zakup opału w sezonie grzewczym 2016/2017 (na konto składu opału), odzieży i obuwia w wysokości 100 zł – listopad 2016 r. oraz opłaty za światło 100 zł – na listopad 2016 r.

Osoba korzystająca ze wsparcia **MOPS w Gnieźnie** otrzymała zasiłek celowy na żywność, opał, odzież w wysokości łącznie 1420 zł. Inna osoba – zasiłek celowy na żywność, opał, środki czystości, gaz, energię elektryczną, łącznie na kwotę 1510 zł. Kolejna osoba przez okres pięciu miesięcy otrzymywała zasiłek celowy na zakup żywności, dofinansowanie do opłat za wodę, czynsz i energię, którego łączna wartość wyniosła 1300 zł. Kolejna na zakup żywności (na dwa miesiące) oraz na wykonanie zdjęć do dowodu osobistego – łącznie 410 zł. Inna osoba zasiłek celowy na zakup żywności, opału, szkielek okularowych (dziewięć miesięcy) – łącznie 1430 zł.

Były osadzony, podopieczny **MOPS w Żarach** otrzymał zasiłek celowy w formie rzeczowej na leki (w listopadzie 2016 r. w kwocie 60,55 zł, w styczniu 2017 r. w kwocie 31,76 zł). Inna osoba otrzymała zasiłek celowy na zakup żywności w listopadzie 2016 r. w kwocie 150 zł (w formie pieniężnej), zasiłek celowy w formie rzeczowej (sierpień 2017 r.) na zakup węgla na kwotę 263,84 zł.

Pomoc w formie zasiłku celowego otrzymywało przeciętnie 61,5% osób zwolnionych z ZK/AŚ

W gminach, w których skontrolowano OPS, w latach 2015–2018 (I półrocze) **pomocą w formie zasiłku celowego objęto przeciętnie 61,5% osób po opuszczeniu ZK/AŚ**. Najwyższy wskaźnik objęcia byłych osadzonych tą formą wsparcia występował w 2015 r. – 62,9% wszystkich osób z tej grupy, najniższy zaś w 2018 (I półrocze) – 57,8%. Wśród 21 skontrolowanych ośrodków, najczęściej zasiłki celowe byłym więźniom przyznawały OPS w: Kutnie – 87,3%, Lesznie – 84,3% oraz w Piasecznie – 83,1%. Najrzadziej natomiast ośrodki w: Kielcach – 38,2%, Sulęcinie – 41% i Włocławku – 47,9%.

Najrzadziej przyznawano zasiłek stały

Wśród finansowych form wsparcia najrzadziej przyznawano zasiłki stałe<sup>51</sup>, choć wielkość wydatków na ich sfinansowanie w skontrolowanych OPS była na drugim miejscu, po wydatkach na zasiłki okresowe. Zasiłki przyznawano zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. W 21 objętych kontrolą ośrodkach pomocy społecznej przyznano w latach 2015–2018 (I połowa) 582 takie zasiłki, najwięcej 171 było w 2015 r., w latach 2016–2017 ich liczba była nieco niższa, ale utrzymywała się na porównywalnym poziomie: 2016 r. – 146 zasiłków i 2017 r. – 142, a następnie w I połowie 2018 r. wyniosła 123.

<sup>51</sup> Zasiłek stały przysługuje pełnoletniej osobie samotnie gospodarującej i pełnoletniej osobie pozostającej w rodzinie, niezdolnej do pracy z powodu wieku lub całkowicie niezdolnej do pracy, jeżeli jej dochód jest niższy od kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej, jak również dochód na osobę w rodzinie jest niższy od kryterium dochodowego na osobę w rodzinie (art. 37 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej).

### Przykłady

**MOPR w Koszalinie** przyznał samotnemu mężczyźnie, mającemu trudności z przystosowaniem się do życia po zwolnieniu z ZK zasiłek stały od dnia 1 czerwca 2017 r. do dnia 31 lipca 2017 r. w wysokości 604 zł miesięcznie, od 1 sierpnia 2017 r. do 31 sierpnia 2017 r. w wysokości 481 zł miesięcznie oraz od 1 września do 30 września 2017 r. wysokości 102,67 zł miesięcznie.

Były osadzony otrzymał w **MOPS w Żarach** zasiłek stały na okres od 7 czerwca 2016 r. na czas nieokreślony (posiadał orzeczenie o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności na stałe), w kwocie 481 zł miesięcznie. Decyzja została uchylona w dniu 22 lutego 2017 r. w związku z ponownym aresztowaniem.

Jeden z podopiecznych **MOPR w Kielcach** otrzymał zasiłek stały w okresie od czerwca do listopada 2017 r. w wysokości 604 zł miesięcznie, w grudniu 2017 r. w wysokości 168,59 zł (z uwagi na podjęcie pracy i przekroczenie progu dochodowego). Inny podopieczny uzyskał zasiłek stały dla osoby w rodzinie w wysokości 348,18 zł w sierpniu 2017 r., w wysokości 514 zł we wrześniu i październiku 2017 r. oraz 257 zł w listopadzie i grudniu 2017 r.

Średnio w 21 gminach, w latach 2015–2018 (I półrocze) **zasiłkami stałymi objęto 12,4% podopiecznych korzystających ze wsparcia z powodu trudności w przystosowaniu się do życia po opuszczeniu ZK/AŚ**. Najwyższy wskaźnik odnotowano dla 2018 r. (I połowa), kiedy to z tej formy wsparcia skorzystało 17% wszystkich byłych osadzonych będących podopiecznymi OPS, najniższy zaś dla 2016 – 11%. Wśród skontrolowanych ośrodków pomocy społecznej, najwięcej zasiłków stałych byłym więźniom przyznawano w OPS w: Szczecinie – 27,7%, Żarach – 21,4% oraz w Gryfinie – 20,8%. Najmniej natomiast w: Sulęcinie – 2,7%, Zgierzu – 5% i w Krakowie 5,9%.

Częstą formą wsparcia osób zwolnionych z ZK/AŚ były posiłki (obiady, żywność)<sup>52</sup>. W 21 skontrolowanych OPS, w latach 2015–2018 (I połowa), pomocą w takiej formie objęto 2881 osób, a wydatki na tego typu wsparcie wyniosły 1703 tys. zł.

### Przykłady

Podopieczny **MOPS w Pile** otrzymał świadczenie pieniężne na zakup posiłków lub żywności w ramach uchwały Rady Ministrów z 10 grudnia 2013 r. w sprawie wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014–2020 w okresie wrzesień–październik i listopad–grudzień 2017 r. oraz styczeń–luty 2018 r.

Osoba korzystająca z pomocy **MOPS w Gnieźnie** otrzymała świadczenie pieniężne na zakup żywności z programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014–2020 oraz zasiłek celowy na pokrycie kosztów zamieszkania w hostelu (dwa miesiące na żywność, jeden miesiąc na hostel) – łącznie 700 zł. Inna świadczenie pieniężne na zakup żywności z tego programu oraz zasiłek celowy na opał i odzież (pięć miesięcy) – łącznie 1280 zł.

Zasiłki stałe otrzymywało przeciętnie 12,4% osób po ZK/AŚ

<sup>52</sup> Pomoc przyznawana zazwyczaj na podstawie Uchwały Rady Ministrów Nr 221 z dnia 10 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014–2020 (M.P. z 2015 r. poz. 821, ze zm. – uchylona z dniem 1 stycznia 2019 r.). Od dnia 1 stycznia 2019 r. obowiązuje Uchwała Rady Ministrów Nr 140 z dnia 15 października 2018 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019–2023 (M.P. z 2018 r. poz. 1007).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Samotnie gospodarująca osoba, mająca problemy z przystosowaniem się do życia po zwolnieniu z ZK otrzymała w **MOPS w Starachowicach** świadczenie pieniężne na zakup posiłku lub żywności w ramach programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” w wysokości dwa razy po 165 zł, dwa razy po 255 zł i dwa razy po 135 zł. Inna osoba świadczenie pieniężne na zakup posiłku lub żywności w ramach tego programu w wysokości dwa razy po 117,80 zł. Kolejne takie świadczenie w lutym i kwietniu 2018 r. w kwocie dwa razy po 135 zł.

Wsparciem w formie posiłków objęto 61,2% osób zwolnionych z ZK

W skontrolowanych gminach, w latach 2015–2018 (I półrocze) **pomocą w tej formie objęto przeciętnie 61,2% podopiecznych otrzymujących wsparcie po opuszczeniu ZK/AŚ**. Najczęściej posiłki przyznawały ośrodki w: Grudziądzu – 91,3% wszystkich byłych osadzonych korzystających z pomocy, Krakowie – 85% i w Kielcach – 84,2%. Najrzadziej natomiast w: Gnieźnie – 17,4%, Piasecznie – 18% i w Inowrocławiu 22,2% osób po uwięzieniu.

Ustawa o pomocy społecznej umożliwia udzielenie pomocy z urzędu<sup>53</sup>. W trzech skontrolowanych ośrodkach odnotowano przyznanie pomocy z urzędu, lecz była to pomoc dodatkowa, udzielona na podstawie wcześniej złożonego wniosku.

### Przykłady

**MOPR w Grudziądzu:** we wszystkich badanych sprawach pomoc udzielona została na podstawie pisemnego wniosku osoby zainteresowanej, jednocześnie w dwóch przypadkach udzielono pomocy z urzędu. Pomoc z urzędu udzielona została w sprawach, w których uprzednio przyznano pomoc na wniosek. Następnie uwzględniając trudną sytuację życiową klientów, przyznano dodatkowe świadczenia z urzędu.

**MOPS w Inowrocławiu:** we wszystkich badanych sprawach pomoc udzielona została na podstawie pisemnego wniosku osoby zainteresowanej, w dwóch przypadkach była to pomoc jednocześnie na wniosek i z urzędu. W jednym przypadku MOPS na wniosek ww. osoby odmówił przyznania pomocy w formie zasiłku okresowego „z uwagi na niewykorzystanie własnych możliwości i uprawnień celem przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej”, jednak w związku z podjęciem przez osobę tymczasowej pracy na czas określony przyznano świadczenie (zasiłek celowy z przeznaczeniem na zakup biletu miesięcznego na dojazdy do pracy); w drugim – wnioskodawca złożył wniosek o pomoc w formie żywności i opału, a MOPS dodatkowo przyznał zasiłek na opłatę za gaz.

### 5.1.4. Pomoc niematerialna rzadko oferowana i przyjmowana

Świadczeniami z pomocy społecznej są m.in. praca socjalna i poradnictwo specjalistyczne<sup>54</sup>. Poradnictwo specjalistyczne, w szczególności prawne, psychologiczne i rodzinne, jest świadczone osobom i rodzinom, które mają trudności lub wykazują potrzebę wsparcia w rozwiązywaniu swoich problemów życiowych, bez względu na posiadany dochód<sup>55</sup>. Poradnictwo

<sup>53</sup> Art. 102 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

<sup>54</sup> Art. 36 pkt 2 ppkt a i g ustawy o pomocy społecznej.

<sup>55</sup> Art. 46 ust. 1 ww. ustawy.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

prawne realizuje się przez udzielanie informacji o obowiązujących przepisach z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego, zabezpieczenia społecznego, ochrony praw lokatorów<sup>56</sup>. Poradnictwo psychologiczne realizuje się przez procesy diagnozowania, profilaktyki i terapii<sup>57</sup>. Poradnictwo rodzinne obejmuje problemy funkcjonowania rodziny, w tym problemy opieki nad osobą niepełnosprawną, a także terapię rodzinną<sup>58</sup>.

Badanie opinii publicznej przeprowadzone na zlecenie NIK potwierdziło, że najczęstszym wsparciem udzielanym byłym więźniom są: jednorazowa pomoc finansowa oraz jednorazowe wsparcie finansowe na przejazd np. w celu poszukiwania pracy, darmowe posiłki lub informacje o miejscach, które wydają posiłki potrzebującym. Zdecydowanie rzadziej przydzielane było wsparcie psychologiczne. Tymczasem wiele osób opuszczając zakład karny jest zagubionych i nie wie, od czego zacząć zmieniać swoje życie na lepsze. Osoby te potrzebują kompleksowego wsparcia realizowanego na różnych poziomach. Pewną wskazówką w tym zakresie była wypowiedź kierownika Poradni Profilaktyki, Leczenia i Terapii Uzależnień Stowarzyszenia Monar w Lesznie, który stwierdził *osoby te często charakteryzuje niedostosowanie społeczne i jak sami mówią potrzebują kogoś, kto im będzie pomagał, wskazywał drogę*.

Wyniki badania na zlecenie NIK – osoby opuszczające ZK bywają zagubione i potrzebują kompleksowej pomocy

### Byli osadzeni o potrzebie pomocy psychologicznej

*Ja się tak bałam wyjść, dla mnie wyjazd do centrum miasta, ja wracałam z bólem głowy, ja się zamykałam, telewizor mógł sobie grać, ale bez żadnego dźwięku, telefon zadzwonił to dostawałam udaru, mama wyłączyła telefon. Jakby wyrwali mnie z tego domu, to by był dla mnie koniec świata.*

*Oprócz tego, że byłem tak przytłoczony już tą całą sytuacją i tym wszystkim, że tu się nie da, tam się nie da, no że chciałem po prostu z kimś porozmawiać na ten temat.*

*Czas zaraz po wyjściu był bardzo trudny. Na takie osoby nie powinno się patrzeć jak na kryminalistów, rozmowa powinna być nakierowana na pomoc, również psychologiczną.*

*Niekoniecznie chodzi o pomoc materialną. Pomoc psychologiczna, zatrudnienia, lokum – pokoju, mieszkania, lepsze możliwości w doszkalaniu ludzi po opuszczeniu zakładu karnego.*

*Należy zwiększyć możliwość dostępu do psychologa i zmienić wysokość zasiłków.*

*Więcej zainteresowania ludźmi, którzy wychodzą z więzienia i pomocy specjalisty.*

*Skierować działania nie na pomoc materialną ale psychologiczną.*

*Należy zwiększyć dostępność do psychologa.*

*Prawie 4 lata siedziałem w więzieniu, w głowie się poprzestawiało, nieswój byłem.*

*Proszę sobie wyobrazić, w tym pokoju spędza się 3,5 roku. Nic nie robiąc. Po wyjściu ma się zoraną głowę, człowiek jest przestraszony.*

Opinie i wypowiedzi byłych osadzonych o potrzebie pomocy specjalistycznej.

<sup>56</sup> Art. 46 ust. 2 ww. ustawy.

<sup>57</sup> Art. 46 ust. 3 ww. ustawy.

<sup>58</sup> Art. 46 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

*4,5 roku, to jest długi okres, bo jak poszłam siedzieć, a wyszłam to ja nie wiedziałam, co to jest telefon dotykowy. Ciężko się było odnaleźć, ja się tak bałam, byłam przerażona, że ja najchętniej bym wychodziła jak było ciemno, kiedy tych ludzi jest mniej. Ja tam miałam przejazd z zakładu karnego, 100 osób na oddziale było, widziało się te same buzie. Wychodziło się do pracy, widziało się tych samych pensjonariuszy, te same opiekunki, wszystko to samo, ale takiego kontaktu z osobami z zewnątrz nie było, ja się wysławić dobrze nie umiałam, chciałam zadać pytanie i nagle stop klatka, ja nie wiem, jak ja mam powiedzieć. Ciężko mi było.*

Z badania wynika, że **byli osadzeni potrzebują szerszego planu na swoją przyszłość – przygotowanego w trakcie konstruktywnej rozmowy o możliwych krokach nawet na najbliższe lata**. Największym ich wyzwaniem jest odnalezienie się w świecie, z którego byli na pewien, często niekrótki czas, wykluczeni. Mają przed sobą wiele wyzwań i niejednokrotnie zadają sobie pytanie: „I co ja mam teraz robić”. I – jak powiedział jeden z byłych osadzonych biorących udział w badaniu – *nie chodzi tutaj o wskazanie jakiegokolwiek, jednej aktywności (typu: ‘proszę iść do urzędu pracy’), ale pokazanie możliwych rozwiązań sytuacji w przyszłości, w szerszej perspektywie*. Takie działania są szczególnie istotne w przypadku osób, które nie posiadają bliskich – rodziny lub znajomych, którzy byłiby dla nich pewnym wsparciem i drogowskazem.

### Opinie i wypowiedzi byłych osadzonych o kompleksowości wsparcia

#### **Byli osadzeni o potrzebie kompleksowej pomocy**

*Oni też powinni wziąć pod uwagę psychikę człowieka, wiedzą przecież wszystko, wiedzą, bo mają dokumenty, papiery, Powinni wiedzieć, że jak wychodzi taki człowiek po 5 np. latach to wiadomo, wszystko jest inne, dokładnie, i jakieś nawet, bo już nie mówię o finansowym, ich pomocy, to właśnie jak rozmawialiśmy jakiś psycholog, jakaś terapia może coś, gdzieś skierować, pomóc, wskazać drogę, wyznaczyć jakiś plan... cokolwiek.*

*Przydałaby się rozmowa, nakierowanie na możliwą pomoc jaką mogę uzyskać.*

*Ja przede wszystkim oczekiwałam rozmowy, pokierowania, poprowadzenia.*

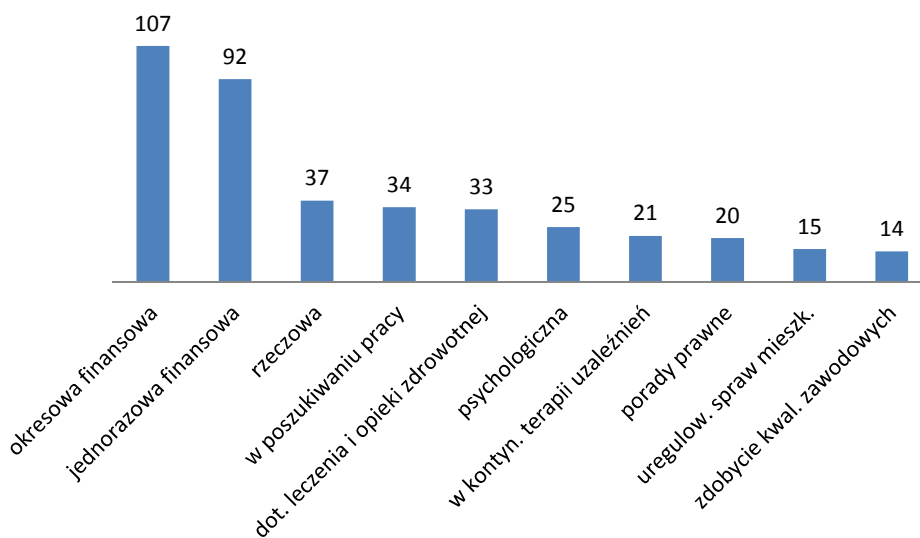
*Powinni dogłębnie badać potrzeby opuszczających Zakłady Karne.*

Potwierdziły to też wyniki ankiety NIK przeprowadzonej wśród osób korzystających ze wsparcia OPS po opuszczeniu ZK/AŚ, z których wynika, że udzielana przez OPS pomoc w pierwszym rzędzie jest pomocą materialną, finansową jednorazową lub rozciągniętą w czasie oraz pomocą rzeczową. W mniejszym stopniu udzielana jest pomoc w poszukiwaniu pracy, w załatwieniu leczenia, terapii, pomoc psychologiczna, poradnictwo prawne.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wykres nr 4

Rodzaje pomocy otrzymywanej w OPS przez byłych osadzonych



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników ankiet.

**W większości skontrolowanych ośrodków, pomoc specjalistyczna, a w szczególności psychologiczna była dostępna, choć w przypadku osób z tej grupy podopiecznych, liczba korzystających była zazwyczaj znikoma.** W latach 2015–2018 (I półrocze) z pomocy psychologicznej skorzystało łącznie jedynie 148, spośród 4702 podopiecznych skontrolowanych ośrodków, którzy mieli problemy po opuszczeniu ZK/AŚ, tj. nieco ponad 3%. Z poradnictwa rodzinnego skorzystało 111 osób (2,3%), lecz trzeba przyznać, że liczba udzielonych porad rodzinnych, choć znikoma – z roku na rok nieco się zwiększała. I tak w 2015 r., w skontrolowanych ośrodkach, z porad rodzinnych skorzystało 19 osób, w 2016 r. – 31, w 2017 r. – 32, a w 2018 (I półrocze) – 29 osób. Jeszcze mniej byłych więźniów – tylko 52 osoby (1,1%), które po odbyciu kary zwróciły się do skontrolowanych OPS, skorzystało z pomocy prawnej<sup>59</sup>. Najczęściej realizowanym poradnictwem było poradnictwo socjalne, z którego korzystali niemal wszyscy podopieczni OPS mający problemy z przystosowaniem się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego.

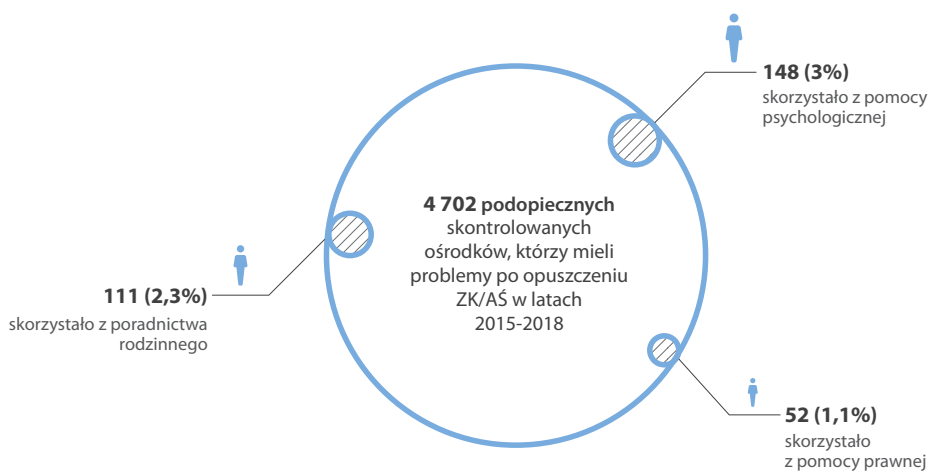
Z pomocy psychologa skorzystało ok. 3% osób, z porad rodzinnych 2,3%, a prawnych 1,1%

<sup>59</sup> Wyniki przeprowadzonej kontroli różnią się w tym zakresie od wyników badania ankietowego NIK przeprowadzonego wśród osób mających problemy z przystosowaniem do życia po zwolnieniu z ZK/AŚ, co prawdopodobnie spowodowane jest faktem zaliczenia przez byłych osadzonych poradnictwa socjalnego do innego rodzaju poradnictwa, np. psychologicznego, rodzinnego czy prawnego. Wśród możliwych do wyboru odpowiedzi ankietowych nie zamieszczono poradnictwa socjalnego.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 16

Pomoc specjalistyczna udzielana byłym osadzonym przez skontrolowane OPS



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

### Przykłady

**MOPR w Grudziądzu:** w badanym okresie z poradnictwa psychologicznego skorzystały dwie osoby; z prawnego – jedna osoba (mężczyzna w 2017 r.); z socjalnego – 301 osób, jedna osoba (kobieta w I półroczu 2018 r.) została objęta opieką asystenta rodziny. W zbadanej próbie 30 spraw osób, które miały problem w przystosowaniu się do życia po opuszczeniu ZK, tylko w jednym przypadku, dotyczącym podopiecznego zmagającego się z chorobą alkoholową, w przeprowadzonym wywiadzie środowiskowym zawarto informacje o proponowaniu pomocy psychologicznej. Według wyjaśnień dyrektor MOPR niewielka liczba osób, które po odbyciu kary skorzystały z poradnictwa specjalistycznego świadczy o tym, że zainteresowanie tego typu pomocą jest znikome. Osoby, które mają trudności w przystosowaniu się do życia po opuszczeniu ZK, w większości oczekują jedynie wsparcia finansowego, często negują wszelkie formy aktywizacji społeczno-zawodowej.

**MOPS w Inowrocławiu:** dla 10 spośród 30 osób, których dokumentację objęto szczegółowym badaniem, zaplanowano pomoc długofalową w formie poradnictwa specjalistycznego, tj. pomoc psychologiczną (trzy osoby), prawną (dwie osoby), terapii uzależnień (dwie osoby), a także kontakt z poradnią zdrowia psychicznego (trzy osoby). Osoby te nie skorzystały jednak z pomocy.

**MOPR w Białymstoku:** osobom po odbyciu kary pozbawienia wolności oferowano pomoc w postaci bezpłatnego poradnictwa specjalistycznego, tj. socjalnego, psychologicznego, prawnego, rodzinnego, zawodowego. W roku 2015 oraz 2017–2018 (I półrocze), z porady prawnej skorzystały po dwie osoby z tej grupy, nikt nie skorzystał z porady u psychologa.

Byli osadzeni potrzebują porad psychologicznych, treningów interpersonalnych oraz nauki panowania nad agresją (część osób biorących udział w badaniu skorzystała z porad psychologicznych świadczonych przez psychologa więziennego, uczestniczyła w terapii uzależnień i programach opanowywania agresji i komunikacji interpersonalnej). **Długoletnia izolacja i świadomość upływającego czasu, brak możliwości stabilizacji i szybkiego powrotu do normalnego życia dla wielu byłych więźniów jest źródłem stresu i silnego dyskomfortu, z którym nie są w stanie samodzielnie sobie poradzić. Dlatego potrzebują wsparcia specjalisty,**

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

**w szczególności psychologa.** Dla wielu osób proces adaptacji społecznej jest trudny lub wręcz bolesny, dlatego zasadne jest kontynuowanie wsparcia psychologicznego, a w niektórych przypadkach nawet otoczenia byłego osadzonego opieką psychiatry.

### Wielka Brytania

W Anglii i Walii liczba osadzonych w więzieniach rosła osiągając ponad 68 tys. osób w 2001 r. [w 2018 r. było to już ponad 83 tys.]. Odsetek byłych więźniów ponownie skazanych w ciągu dwóch lat od opuszczenia zakładu karnego wynosił 58%. Główne powody powrotu na drogę przestępstwa to: słabe umiejętności logicznego myślenia, uzależnienie od narkotyków oraz niski poziom umiejętności czytania i pisanie oraz liczenia.

Narodowy Urząd Kontroli Wielkiej Brytanii pt. „Reducing Prisoner Reoffending” (Obniżanie powrotu na drogę przestępstwa przez byłych więźniów); 2002 r. [www.nao.org.uk](http://www.nao.org.uk)

**Ogromne znaczenie ma także praca socjalna, która skupia się na umożliwieniu byłemu więźniowi przystosowania się do nowej sytuacji, nabycia umiejętności życia w nowych warunkach. Taka praca podjęta przez odpowiednio przygotowanego pracownika socjalnego mogłaby stanowić przedłużenie pracy terapeutycznej prowadzonej w jednostce penitencjarnej.**

W pracy A Kacprzaka i I. Kudlińskiej pt. *Praca socjalna z osobami opuszczającymi placówki resocjalizacyjne i ich rodzinami* wyróżniono pięć rodzajów wsparcia:

- materialne – finansowe (transfery pieniężne), rzeczowe (dary, pomoc w formie rzeczy), usługowe (opieka nad dziećmi, pomoc w zakupach, dożywianie, udzielanie schronienia, zaopatrywanie w lekarstwa, itp.);
- instrumentalne – przyjmujące formę instruktarską, dotyczy przekazywania wiedzy na temat sposobów postępowania, jest sposobem zdobywania umiejętności postępowania, zdobywania informacji i dóbr materialnych na potrzeby aktualnej sytuacji – „modelowanie skutecznych zachowań zaradczych” (gdzie się udać, jak zdobyć pożyczkę/zasiłek, jak dostać się do lekarza);
- informacyjne – polega na wymianie informacji mających na celu poprawę zrozumienia swojej sytuacji życiowej przez osobę wspieraną, zrozumienia sytuacji i położenia życiowego w trakcie i po momencie problemowym;
- emocjonalne – podnoszenie na duchu, pocieszenie, troska, uspokajanie;
- duchowe – związane z religią i sensem życia.

W wypowiedzi byłych osadzonych wynika, że potrzebują oni pomocy specjalistycznej, w szczególności psychologicznej, a takiej nie otrzymują w ośrodkach pomocy społecznej. Z drugiej jednak strony dyrektorzy ośrodków i pracownicy socjalni pomagający osobom zwolnionym z ZK/AŚ podkreślają, że powracający z jednostek penitencjarnych, podczas wywiadów środowiskowych, najczęściej sygnalizują wyłącznie chęć korzystania z pomocy pieniężnej, która pozwala im na natychmiastowe zaspokojenie podstawowych potrzeb. Osoby te, w opinii pracowników OPS są negatywnie nastawione do pracy socjalnej i pomocy niematerialnej, gdyż nie wierzą w ich skuteczność.

### 5.1.5. Praca podstawą samodzielnej egzystencji

Z badań<sup>60</sup> wynika, że zdaniem 39,9% badanych odbywających karę pozbawienia wolności, najważniejszym problemem po wyjściu z zakładu karnego jest znalezienie pracy. Praca jest szczególnie ważna dla osób nieposiadających rodziny, a większość osób korzystających z pomocy społecznej po wyjściu z zakładu karnego rodzin nie posiada, na co wskazują dane Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej<sup>61</sup>.

Wyniki badania na zlecenie NIK – uzyskanie pracy to wyzwanie dla byłego więźnia

Osoby biorące udział w badaniu na zlecenie NIK podkreślały, że po wyjściu z więzienia uzyskanie zatrudnienia jest dla wielu osadzonych dużym wyzwaniem, ponieważ często wymagana jest niekaralność, a pracodawcy nie chcą zatrudniać byłych przestępców. W tym kontekście w najbardziej komfortowej sytuacji znajdują się osoby, które mogły liczyć na wsparcie rodziny i znajomych. Mają one możliwość poszukiwania pracy przez dłuższy czas, bez obawy, że zostaną eksmitowani z mieszkania, noclegowni lub pozostaną bez środków do życia. Czasami praca znajdowana była przez znajomych, dotyczyło to jednak osób, które przebywały w więzieniu stosunkowo krótko i nie dopuściły do rozpadu więzi międzyludzkich. Dla osób, które były w więzieniu przez dłuższy czas, znalezienie pracy było większym wyzwaniem.

Z uwagi na niestabilne dochody, byli więźniowie nie mogli zazwyczaj wynająć mieszkania lub zmuszeni byli je opuszczać, gdy nie mogli spłacić swoich zobowiązań. Takie sytuacje miały miejsce w przypadku, gdy pracodawcy nie przekazywali im w terminie wynagrodzenia lub znacząco opóźniali się z jego wypłatą. Osoby opuszczające zakłady karne nierzadko spotykały się z negatywnym stosunkiem otoczenia, co niejednokrotnie utrudniało im proces readaptacji społeczno-zawodowej, a w szczególności znalezienie zatrudnienia.

Kłopoty z uzyskaniem pracy przez osoby karane dostrzegają też dyrektorzy powiatowych urzędów pracy, choć jednocześnie podkreślają, że problemy leżą też po stronie byłych osadzonych, np. brak odpowiednich kwalifikacji, doświadczenia zawodowego, chęci do podjęcia pracy oraz częste uzależnienia.

#### Przykłady

**Dyrektor PUP w Starachowicach:** problemy osób opuszczających zakłady karne są złożone i dotyczą zarówno pracodawców, jak i pracowników. Pracodawcy niezbyt chętnie zatrudniają takie osoby i mając do wyboru osobę karaną i niekaraną, zwykle wybiorą tę bez wyroku. Skazani po wyjściu z więzienia pozostają często bierni zawodowo, gdyż wychodzą z wprawy, tracą kontakt z nowymi technologiami, odzwyczajają się od nawyku pracy. Przestępcza przeszłość, niskie lub nieaktualne kwalifikacje, brak doświadczenia zawodowego, brak nawyku pracy, często trudna sytuacja rodzinna powodują, że osoby te mają problemy z powrotem na rynek pracy.

<sup>60</sup> Badania przeprowadzone przez Dorotę Lizoń-Szłapowską i Janusza Stanka, Opinie skazanych na temat opieki postpenitencjarnej i jej wpływu na proces readaptacji społecznej, w „Zagadnienia readaptacji społecznej skazanych” pod red. F. Kozaczuka, Rzeszów 2009.

<sup>61</sup> Sprawozdania z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach, MRPiPS-03 za lata 2015–2017, Dział 4. Powody przyznania pomocy.

**Dyrektor PUP we Włocławku:** aktywizacja osób, które opuściły zakłady karne wiąże się z różnymi problemami. Kluczowym jest stygmatyzacja wynikająca z odbywania kary pozbawienia wolności. Wiele stanowisk pracy wymaga wykonywania czynności, które wiążą się ze znaczną odpowiedzialnością, nie tylko finansową, ale np. z użytkowaniem, dysponowaniem drogimi urządzeniami i maszynami. Pracodawcy mogą nie mieć zaufania do osób karanych. Innym problem to niskie kompetencje zawodowe i społeczne osób, które opuściły zakłady karne. Powyższe czynniki wpływają na trudności tych osób na rynku pracy.

**Dyrektor PUP w Białymstoku:** osoby opuszczające ZK/AŚ mają problemy z powrotem na rynek pracy, co w dużej mierze podyktowane jest rezerwą, z jaką pracodawcy podchodzą do tej grupy bezrobotnych, żywiąc wobec nich obawy osadzone niejednokrotnie w sferze funkcjonujących negatywnych stereotypów. Należy jednak zauważyć, że w wielu przypadkach trudności w ich aktywizacji leżą także po stronie samych bezrobotnych, głównie w sferze mentalnej, a związane są z ich nastawieniem oraz motywacją. Dlatego też zainteresowanie pracodawców zatrudnieniem tych osób jest znikome.

Z badania ankietowego przeprowadzonego wśród 85 przedsiębiorców z województwa łódzkiego, w ramach projektu systemowego Wsparcie i podnoszenie kwalifikacji zawodowych kadr pomocy i integracji społecznej<sup>62</sup> wynika, że niemal 1/5 z nich zatrudniała osoby karane, a głównym motywem przyjęcia ich do pracy było posiadanie przez nich odpowiednich kwalifikacji, nieco rzadziej – chęć udzielenia im pomocy. Tylko 12 osób, tj. 14,1% stwierdziło, że niezależnie od wszystkiego – nawet w przypadku posiadania przez daną osobę odpowiednich kwalifikacji, nie zatrudniłoby byłego więźnia. Głównymi czynnikami warunkującymi niezatrudnienie takiej osoby była obawa o mienie przedsiębiorstwa, o niesolidność pracownika i bezpieczeństwo innych pracowników. Spośród 85 badanych przedsiębiorców – 55 przyznało, że nie weryfikuje karalności kandydatów do pracy, lecz w określonych okolicznościach nabraliby podejrzeń, że dana osoba przebywała w zakładzie karnym, należą do nich cechy wyglądu, sposób zachowania, luka w historii zatrudnienia. Badani przedsiębiorcy najczęściej jednak nie wykluczali możliwości zatrudnienia pracownika po wyjściu z ZK, o ile spełnione zostaną określone warunki, z których najważniejszy (pomijając wymogi związane z kwalifikacjami) to zarekomendowanie takiej osoby przez jakąś instytucję, np. zakład karny, urząd pracy, ośrodek pomocy społecznej bądź kuratora.

Zachodzące w ciągu kilku ostatnich lat istotne przeobrażenia na rynku pracy, wzrost liczby ofert, coraz niższa stopa bezrobocia, a w konsekwencji przekształcenie się rynku pracy z rynku pracodawcy w rynek pracownika, powoduje, choć powolny, wzrost zatrudniania byłych osadzonych. Wyniki kontroli wykazały, że odsetek byłych osadzonych, którzy korzystając z pomocy OPS uzyskali zatrudnienie – nieznacznie wzrasta. W 21 gminach, gdzie skontrolowano ośrodki pomocy społecznej, w latach 2015–2018 (I półrocze), pracę otrzymało łącznie 589 osób, spośród 4702 byłych osadzonych (12,5%), największy wskaźnik odnotowano dla 2017 r., w którym

Wzrasta odsetek  
pracujących byłych  
więźniów

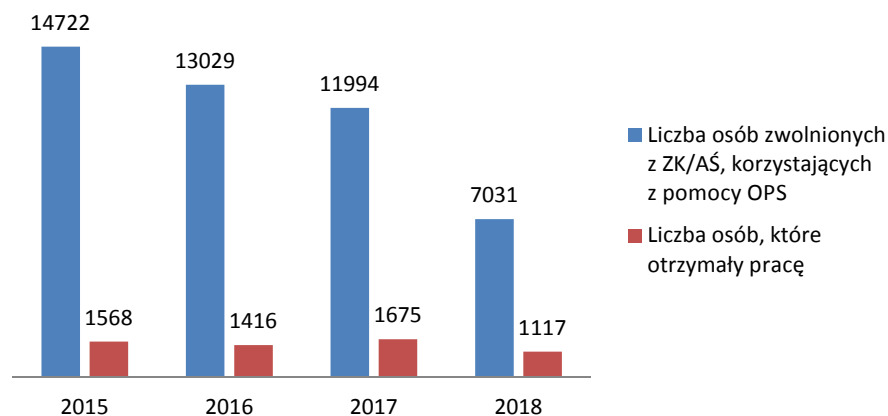
<sup>62</sup> Raport z badania „Sytuacja osób opuszczających zakłady karne na terenie województwa łódzkiego” zrealizowany przez Wydział ds. Pomocy i Integracji Społecznej Regionalnego Centrum Polityki Społecznej w Łodzi w ramach Poddziałania 7.1.3. Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, współfinansowany ze środków UE w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zatrudnienie znalazło 14,7% osób z tej grupy, najniższy w 2015 r. – 10%. Należy jednak zaznaczyć, że pracownicy OPS nie znali aktualnej sytuacji wszystkich byłych podopiecznych. Mogło się zatem zdarzyć, że część z osób, o których dalszych losach nie mieli informacji posiadała pracę.

Wykres nr 5

Liczba osób korzystających z pomocy skontrolowanych OPS, które po zwolnieniu z ZK/AŚ otrzymały pracę, w latach 2015–2018 (I półrocze)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Badanie przeprowadzone na zlecenie NIK potwierdza, że większość byłych więźniów szukała pracy i – szybciej lub później – ją znajdowała.

Opinie i wypowiedzi  
byłych osadzonych  
na temat problemów  
ze znalezieniem pracy

### Byli osadzeni o poszukiwaniu pracy po zwolnieniu z ZK

*Wszystko zaczynam od podstaw i po półtora tygodnia po wyjściu już normalnie funkcjonowałem. Starałem się, znalazłem pracę i już.*

*Zdawałem sobie sprawę, że jak sam sobie nie pomogę, to nikt mi nie pomoże i mogę mieć słabą przyszłość. Nie wiem wylądować na ulicy czy przymierać głodem. Dlatego wiedziałem, że jak szybko nie zadziałam to skończy się to źle. Uniknąć tego ryzyka chciałem. Musiałem działać sprawnie i szybko.*

*...udało mi się po prawie roku, bo po 9 miesiącach, znalazł mi kolega tą pracę i do dziś pracuję tam, i powiem, że jestem zadowolony. Sam stanąłem po prostu na nogi, bez żadnej pomocy jak to się mówi. Pomoc tylko miałem od rodziców, miałem po prostu dach nad głową i tyle.*

*...czułem, że gdzie nie pójde, to jestem spalony. Czułem, że jeżeli Ośrodek nie chciał mi pomóc, to kto mi będzie pomagał, kto mi może pomóc, jak nie ja sam. I dobrze, na własną rękę sam szukałem pracy, którą sam znalazłem i do dziś sam z siebie jestem zadowolony, i Ośrodek to po prostu omijam teraz z daleka, tak powiem szczerze.*

*Wyszedłem od kuratora, powiedział mi, że mam przyjść we wtorek, a był czwartek. Co miałem jeść? Znalazłem pracę w Żabce i sam sobie poradziłem.*

Współpraca OPS i PUP  
to najczęściej pytania  
dotyczące rejestracji  
podopiecznego

Zgodnie z art. 17 ust. 2 pkt 5 ustawy o pomocy społecznej do zadań własnych gminy należy współpraca z powiatowym urzędem pracy w zakresie upowszechniania ofert pracy oraz informacji o wolnych miejscach pracy, upowszechniania informacji o usługach poradnictwa zawodowego i szkoleniach. Kontrola wykazała, że wszystkie **ośrodki, współpracowały**

**z urzędami pracy na rzecz osób, które po opuszczeniu ZK/AŚ pozostały bez zatrudnienia, jednak współpraca ta, w większości przypadków sprowadzała się do pozyskiwania informacji o okresach zarejestrowania danej osoby, czy składkach na rzecz podopiecznego.** Byłych osadzonych kierowano także do urzędów pracy w celu dokonania rejestracji.

### Przykłady

**MOPR w Lesznie:** pomoc osobom opuszczającym ZK/AŚ w zakresie uzyskania zatrudnienia polegała w szczególności na weryfikowaniu informacji, uzyskaniu wiedzy w programie SEPI na temat statusu podopiecznego, okresu zarejestrowania w PUP, czy wysokości zapłaconych składek na rzecz podopiecznego, kierowaniu podopiecznego do PUP lub doradcy zawodowego w celu opracowania indywidualnych planów działania oraz motywowaniu, w czasie przeprowadzania wywiadu środowiskowego, do podjęcia pracy zawodowej. Według wyjaśnień dyrektor MOPR, Ośrodek prowadzi stałą współpracę z PUP, gdzie kieruje osoby pozostające bez zatrudnienia, a wszyscy podopieczni są informowani o możliwości uzyskania specjalistycznej porady od doradcy zawodowego.

**MOPR w Siedlcach:** w dokumentacji wszystkich 30 badanych osób gromadzono wydruki z systemu SEPI, potwierdzające fakt zarejestrowania danej osoby jako bezrobotnej oraz przedstawione jej przez urząd pracy propozycje zatrudnienia. Trzy osoby podjęły aktywność zawodową, z tego jedna z nich poprzez założenie i prowadzenie własnej jednoosobowej działalności gospodarczej, a dwie zostały zatrudnione po ukończonym kursie w Centrum Integracji Społecznej. W dokumentacji spraw nie potwierdzono współpracy Ośrodka z Powiatowym Urzędem Pracy. W trakcie kontroli ustalono, że w stosunku do trzech osób bezrobotnych, aktywizacja zawodowa polegała jedynie na przeprowadzaniu rozmów w ramach pracy socjalnej – w dokumentacji brak potwierdzenia innych działań Ośrodka w tym zakresie. Osoby te, przez cały okres objęty kontrolą, pozostawały bezrobotne.

Przytoczone wyżej wyniki badania przeprowadzonego wśród pracodawców wskazują, że **przedsiębiorcy chętniej zatrudniają osoby karane, gdy zostaną one zarekomendowane np. przez ośrodek pomocy społecznej.** Takie działania, choć sporadycznie, były prowadzone przez pracowników socjalnych skontrolowanych ośrodków. Pracownicy części OPS nawiązywali kontakty z potencjalnymi pracodawcami i w ten sposób ułatwiali byłym osadzonym podjęcie zatrudnienia. Takie działania, dotyczące kilku osób, miały miejsce w czterech skontrolowanych ośrodkach, a zdaniem NIK, powinny być prowadzone przez wszystkie jednostki, których celem jest wspieranie osób mających problemy w readaptacji zawodowej po zwolnieniu z ZK/AŚ. Powodem niewielkiej liczby tego typu działań, jak wskazywano, były trudności z doбором pracowników spełniających wymagania, zainteresowanych podjęciem i kontynuowaniem pracy, którzy będą wywiązywać się z nałożonych na nich obowiązków pracowniczych.

Pracownicy czterech OPS ułatwiali byłym skazanym uzyskanie zatrudnienia

### Przykłady

**MOPS w Ostrowcu Św.:** w okresie objętym kontrolą wystąpiły dwa przypadki nawiązania kontaktu przez pracownika socjalnego z potencjalnymi pracodawcami, do których skierowano osoby mające trudności po zwolnieniu z zakładu karnego w celu uzyskania zatrudnienia (po jednej osobie w 2016 r. i w 2018 r. I półrocze). Jedna osoba skorzystała z propozycji zatrudnienia, a druga znalazła innego pracodawcę we własnym zakresie.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

**MOPR w Białymstoku:** analiza dokumentacji 30 osób wykazała, że w jednym przypadku, efektem wysłania CV po otrzymaniu oferty pracy od pracownika socjalnego podczas przeprowadzonego wywiadu środowiskowego, było zaproszenie podopiecznego przez pracodawcę na rozmowę kwalifikacyjną oraz pozytywny egzamin z testu rekrutacyjnego. Osoba ta podjęła pracę w ciągu trzech miesięcy od zgłoszenia się po pomoc.

**OPS w Sulęcinie:** OPS dwukrotnie w 2015 r. nawiązał kontakt z potencjalnymi pracodawcami w celu zatrudnienia osób bezrobotnych, wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym.

**OPS w Gryfinie:** w latach 2015–2018 (do 30.06) Ośrodek współpracował z PUP, tj. upowszechniał oferty pracy, pracownicy socjalni kontaktowali się z doradcą zawodowym PUP/pośrednikiem pracy, kierowali byłych więźniów do PUP np. w celu zarejestrowania się, a także w przypadku jednej osoby skontaktowali się z potencjalnym pracodawcą.

### Opinie i wypowiedzi byłych osadzonych na temat pomocy w znalezieniu pracy

#### Byli osadzeni o potrzebie pomocy w uzyskaniu zatrudnienia:

*Potrzeba pomocy w zatrudnianiu, zatrudnienie jednocześnie adekwatne do stanu zdrowia.*

*Większa dostępność pracy dla osób które opuściły Zakłady Karne.*

*Brak współpracy przy poszukiwaniu pracy po opuszczeniu Zakładu Karnego.*

*Pomoc przy załatwianiu pracy – pracy godnie płatnej.*

*Pomoc w znalezieniu pracy.*

*Pomoc w zatrudnieniu.*

*Pomoc w znalezieniu zatrudnienia.*

*Zapewnić pracę po opuszczeniu Zakładu Karnego.*

*Dać pracę po opuszczeniu Zakładu Karnego.*

*Pomoc w znalezieniu pracy.*

*Stworzyć miejsca pracy na umowę, nie na czarno.*

*Potrzebna pomoc w uzyskaniu pracy.*

Osoby biorące udział w ankiecie NIK, zarówno kobiety jak i mężczyźni, byli w różnym wieku, najmłodsza osoba miała 22 lata, najstarsza 74. Średnia wieku wyniosła 43 lata. Wśród respondentów 50% stanowiły osoby w przedziale wiekowym od 31 do 50 lat, a więc te, które w świetle psychologii rozwojowej znajdują się w najbardziej optymalnym okresie życia zawodowego i rodzinnego, które także powinny być obiektem intensywnej aktywizacji zawodowej. **Mając na uwadze fakt, że osoby, które korzystają z pomocy OPS z powodu trudności w przystosowaniu się do życia po opuszczeniu miejsca odosobnienia są to najczęściej osoby w przedziale wiekowym 30–50 lat, w opinii NIK słusznym byłoby położenie większego akcentu na ich aktywizację zawodową i poprawę funkcjonowania społecznego, a także powiązanie udzielania pomocy finansowej z podjęciem przez te osoby szkolenia zawodowego, terapii uzależnień, szukania pracy.**

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W latach 2015–2018 (I półrocze) pracę średnio otrzymało 12,3% osób, które po opuszczeniu ZK/AŚ korzystały z pomocy OPS. Dane wskazują, że pracodawcy coraz chętniej przyjmują do pracy osoby po wyrokach, w 2015 r. w skali kraju pracę uzyskało 1568 osób spośród 14 722 (10,6%), które po odbytej karze pozbawienia wolności korzystały z pomocy OPS. W 2016 r. zatrudnienie zdobyło 1416 z 13 029 byłych osadzonych (10,8%), w 2017 r. takich osób było 1675 z 11 994 byłych więźniów (13,9%), a w I połowie 2018 r. – 1117 z 7031 osób zwolnionych z ZK, którzy korzystali ze wsparcia OPS (15,8%)<sup>63</sup>.

Dane ogólnokrajowe  
– średnio 12,3% byłych  
więźniów korzystających  
z pomocy OPS  
otrzymało zatrudnienie

### Holandia

W Holandii w więzieniach przebywa około 40 tys. osób, z czego corocznie 30 tys. wychodzi na wolność. Prawie połowa zwolnionych z więzień osób po dwóch latach ponownie do nich wraca. Aż 46% osób zwolnionych z więzień korzysta z pomocy społecznej.

Holenderskie ministerstwo sprawiedliwości uruchomiło w 2016 r. projekt „Praca po więzieniu”, którego celem jest zmniejszenie uzależnienia osób opuszczających zakłady karne od pomocy społecznej oraz obniżenie wskaźnika powrotu do przestępstwa. Za kluczowy warunek udanej reintegracji ze społeczeństwem uznano stabilny dochód, który takim osobom trudno jest uzyskać. Utrudnienia w procesie reintegracji, które zwiększają ryzyko powrotu do przestępstwa, są związane przede wszystkim z oddaleniem od rynku pracy, brakiem miejsca zamieszkania, zadłużeniem, niewłaściwym wpływem otoczenia oraz problemami zdrowotnymi.

Projekt jest realizowany we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz władzami lokalnymi. Istotą projektu jest indywidualna praca z byłymi więźniami. Program umożliwia kompleksowe podejście do rozwiązywania problemów poszczególnych osób, poprzez umożliwienie udziału w programie praca/nauka, przy wsparciu wykwalifikowanych doradców, wyspecjalizowanych w pracy z byłymi więźniami.

Projektem objęto 150 osób, wydatkowano 1,2 mln euro. Efekty osiągnięte po 2,5 roku to 25–30% obniżka wypłaconych świadczeń socjalnych, zwiększenie zatrudnienia oraz zmniejszenie wskaźnika powrotu do przestępstwa o 10%.

<https://www.societyimpact.nl/wp-content/uploads/2016/06/Factsheet-Social-Impact-Bond-Work-after-Imprisonment-EN.pdf>

### 5.1.6. Kontrakt socjalny – wsparcie skuteczności

Narzędziem pozwalającym na powiązanie udzielania pomocy z podjęciem starań nad poprawą funkcjonowania po zwolnieniu z ZK/AŚ jest kontrakt socjalny. W celu wzmocnienia aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej lub przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu osoby lub rodziny znajdującej się w trudnej sytuacji, pracownik socjalny zatrudniony w ośrodku pomocy społecznej może z tą osobą lub rodziną zawrzeć kontrakt socjalny, który określa sposób współdziałania OPS z daną osobą lub rodziną w rozwiązywaniu jej problemów życiowych<sup>64</sup>. **Kontrakt socjalny to jedno z głównych narzędzi pomocy społecznej, ułatwiające akty-**

<sup>63</sup> Informacje uzyskane w trybie określonym w art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

<sup>64</sup> Kontrakt socjalny jest pisemną umową zawartą z osobą ubiegającą się o pomoc, określającą uprawnienia i zobowiązania stron umowy, w ramach wspólnie podejmowanych działań zmierzających do przezwyciężenia trudnych sytuacji życiowych osoby lub rodziny (art. 6 pkt 6 ustawy o pomocy społecznej).

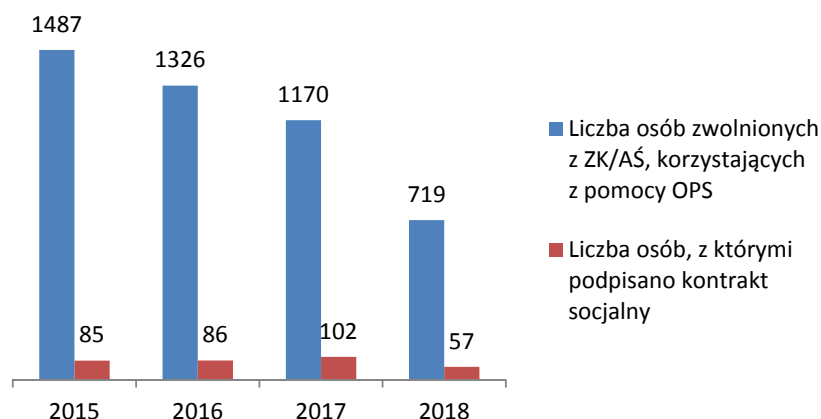
wizację osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz marginalizacją, co w dalszej perspektywie umożliwi im uniezależnienie się od wsparcia i otrzymywanej pomocy. Strony umowy wspólnie dokonują oceny sytuacji życiowej wnioskodawcy, ustalają przyczyny trudnej sytuacji, możliwości osoby pozwalające na pokonanie tej sytuacji, posiadane ograniczenia utrudniające rozwikłanie trudności. Podpisujący kontrakt, tj. podopieczny pomocy społecznej i pracownik socjalny dokonują zobowiązania wykonania określonych działań w wyznaczonym terminie. Taka umowa wskazuje osobie lub rodzinie kierunki działań umożliwiających wyjście z trudnej sytuacji, mobilizuje do aktywności, wzmacnia wiarę we własne siły, zapewnia możliwość korzystania z potrzebnego doradztwa.

**Kontrakty socjalne podpisano średnio z 7% byłych osadzonych**

W latach 2015–2018 (I półrocze) pracownicy socjalni zatrudnieni w 21 skontrolowanych ośrodkach pomocy społecznej zawarli z osobami, które opuściły jednostki penitencjarne 330 kontraktów socjalnych, tj. objęto nimi przeciętnie 7% podopiecznych korzystających ze wsparcia OPS z powodu trudności w przystosowaniu się do życia po opuszczeniu z ZK/AŚ. Należy przy tym zauważyć, że choć **liczba podpisanych kontraktów jest niewielka, z roku na rok nieco się zwiększała**. W 2015 r. podpisano 85 kontraktów z osobami z tej grupy potrzebujących, w 2017 r. takich umów zawarto już 102, a w I połowie 2018 r. – 57. Wzrósł także odsetek osób objętych kontraktami, i tak w 2015 r. umowy takie podpisano z 5,7% osób korzystających ze wsparcia OPS po zwolnieniu z ZK/AŚ, a w 2017 r. z 8,7% takich osób.

Wykres nr 6

Liczba osób korzystających z pomocy skontrolowanych OPS, z którymi podpisano kontrakty socjalne, w latach 2015–2018 (I półrocze)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Kontrakty socjalne z osobami korzystającymi z pomocy ośrodków po zwolnieniu z ZK/AŚ podpisywali pracownicy socjalni zatrudnieni w 20 spośród 21 skontrolowanych jednostek. W jednym – OPS w Sulęcinie – kontraktów nie podpisano, z powodu – jak tłumaczono braku zainteresowania taką formą wsparcia ze strony podopiecznych OPS, gdyż forma ta stosowana jest za zgodą podopiecznego i przy aktywnej jego współpracy.

### Przykład

**OPS w Sulęcynie:** ośrodek nie zawarł z podopiecznymi żadnego kontraktu socjalnego. Według wyjaśnień dyrektora OPS, pracownicy socjalni w niektórych przypadkach proponowali zawarcie kontraktu, jednak dla osób opuszczających ZK/AŚ, stanowi to problem przejawiający się niechęcią do podpisania jakichkolwiek umów, a wręcz wyzwała niepożądane zachowania. Sporządzono projekt kontraktu, który miał być podpisany z jedną z osób przebywających w noclegowni po opuszczeniu ZK. Realizacja kontraktu nie doszła do skutku z powodu niepodpisania dokumentu przez podopiecznego, po zapoznaniu się z jego treścią. W dokumentacji, badanej próby 30 spraw, nie stwierdzono projektów kontraktów bądź projektów kontraktów z adnotacją o odmowie podpisania.

Najwyższy wskaźnik kontraktów socjalnych zawartych z osobami korzystającymi z pomocy z powodu nieprzystosowania do życia po zwolnieniu z ZK/AŚ był w: Ostrowcu Św. – 18,6%, Koszalinie – 14,6% oraz Pile, gdzie tego typu umowy podpisano z 15% byłych osadzonych. Najniższy natomiast w Białymstoku, gdzie pracownicy socjalni MOPR zawarli kontrakty tylko z 0,7% byłych więźniów korzystających ze wsparcia ośrodka, w Starachowicach – 2,3% i Kielcach – 3,5% osób z tej grupy świadczeniobiorców.

**Kontrola wykazała także, że znaczna część osób, które podpisały kontrakty nie dotrzymywała ich warunków, co wiązało się z zakończeniem współpracy z ośrodkiem pomocy społecznej.** Taka sytuacja dotyczyła około połowy byłych osadzonych, którzy zawarli umowy z pracownikami socjalnymi.

Okolo połowy byłych osadzonych nie dotrzymywała warunków kontraktów

### Przykłady

**MOPR w Koszalinie:** w wyniku badania dokumentacji 30 spraw ustalono, że zawarto 11 kontraktów socjalnych, w których podopieczni zobowiązani zostali do podniesienia kompetencji rodzicielskich – jeden przypadek, poprawy sytuacji bytowej (poprzez m.in. zwiększenie atrakcyjności na rynku pracy, znalezienie zatrudnienia i samodzielnego mieszkania) – pięć przypadków, podjęcie skutecznej terapii wyjścia z alkoholizmu (poprzez m.in. podjęcie leczenia, utrzymywanie stałego kontaktu z kuratorem i pracownikiem socjalnym) – pięć przypadków. Siedem kontraktów zostało zerwanych przez podopiecznych, w pozostałych czterech zrealizowano postanowienia umów.

**MOPS w Pile:** w badanej próbie 30 osób, kontrakt socjalny podpisano w siedmiu przypadkach. Jako cel pracy socjalnej wskazano wyjście z trudnej sytuacji życiowej (trzy przypadki), usamodzielnienie się (dwa przypadki), kształtowanie aktywnej postawy w życiu społecznym i zawodowym (jeden przypadek) oraz ustabilizowanie sytuacji życiowej zawodowej i finansowej (jeden przypadek). W efekcie realizacji kontraktu jedna osoba wyszła z bezdomności, jedna wzmocniła relacje z dziećmi. W dwóch przypadkach doszło do zerwania umowy w wyniku naruszenia regulaminu schroniska i opuszczenia tej placówki przez podopiecznych. W jednym przypadku 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 DPS.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

**MOPS w Ostrowcu Św.:** na 30 badanych osób kontrakty socjalne zostały zawarte z ośmioma, w tym jedna osoba miała problem z nadużywaniem alkoholu, zaś dwie zdiagnozowaną chorobę alkoholową, jednakże utrzymywały abstynencję. U osób z problemem alkoholowym, w jednym przypadku celem głównym kontraktu było podjęcie terapii odwykowej oraz zadbanie o higienę. Klient jednak nie dotrzymał warunków kontraktu. W pozostałych dwóch przypadkach uzgodnienia w kontrakcie dotyczyły utrzymywania abstynencji i aktywizacji zawodowej. Klienci dotrzymali warunków kontraktu, obydwaj podjęli zatrudnienie. W pozostałych pięciu przypadkach główne postanowienia dotyczyły aktywizacji zawodowej, w tym zgłoszenia się do CIS, celem podjęcia zatrudnienia socjalnego. Z uzgodnień zawartych w umowie wywiązały się dwie osoby, jedna osoba częściowo wywiązała się ze swoich zobowiązań, natomiast dwie osoby nie dotrzymały warunków kontraktu – przerwały współpracę z pracownikiem socjalnym.

W opinii pracowników OPS ośrodki pomocy społecznej, w pracy z osobami zwolnionymi z ZK/AŚ powinny częściej zachęcać/proponować byłym osadzonym zawarcie kontraktu socjalnego, gdyż rola pracownika OPS ogranicza się tutaj wyłącznie do zachęcania osoby do zawarcia kontraktu i przedstawienia jej korzyści płynących z podpisania takiej umowy. Określenie konkretnych działań, zarówno po stronie podopiecznego, jak i pracownika socjalnego zwiększyłoby szansę na osiągnięcie pozytywnych efektów i skuteczniejsze doprowadzanie do uzyskania samodzielności życiowej. Umowa podpisana przez dwie strony uświadomiłaby podopiecznemu, że nie jest jedyną stroną, wobec której stawiane są wymagania, lecz w celu poprawy jego funkcjonowania do pewnych działań zobowiązuje się także pracownik socjalny, którego zadaniem jest niesienie pomocy.

### 5.1.7. Mieszkanie – istotny problem osób po ZK

W wielu przypadkach podstawowym problemem utrudniającym skuteczną readaptację społeczną i zawodową skazanych po opuszczeniu placówki penitencjarnej jest brak mieszkania, dającego możliwość stałego miejsca pobytu.

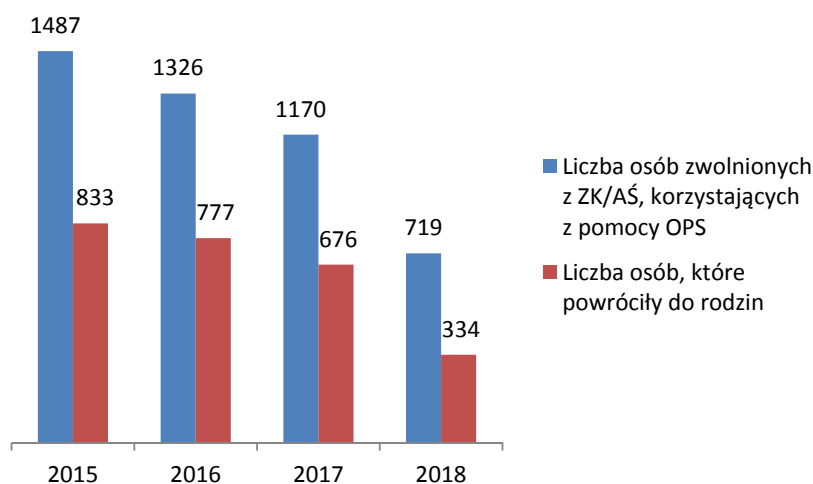
W skontrolowanych gminach ponad połowa byłych osadzonych powróciła do rodzin

W gminach, w których przeprowadzono kontrolę, znaczna część osób korzystających z pomocy OPS po opuszczeniu ZK/AŚ powróciła do rodzin. W latach 2015–2018 (I półrocze) było to średnio 55,7% osób z tej grupy podopiecznych.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wykres nr 7

Liczba osób korzystających z pomocy skontrolowanych OPS, które po zwolnieniu z ZK/AŚ powróciły do rodzin, w latach 2015–2018 (I półrocze)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Badania przeprowadzone na zlecenie NIK potwierdzają, że dla osób, które nie utrzymały kontaktów z rodziną, brak mieszkania jest podstawowym czynnikiem utrudniającym, a często uniemożliwiającym adaptację i życie na wolności. Co więcej, brak mieszkania utrudnia byłym osadzonym znalezienie pracy. Osoby, które nie mogą zorganizować sobie miejsca tymczasowego pobytu zmuszone są mieszkać na ulicy, np. spać na ławce w parku lub na dworcu kolejowym, zanim udadzą się do stosownych instytucji pomocowych.

Wyniki badania na zlecenie NIK – brak mieszkania to ważny czynnik utrudniający readaptację społeczną

### Byli osadzeni o potrzebie pomocy w znalezieniu mieszkania

*Przyjechałem, prawie 22:00 była. Na dworcu spędziłem noc, nie miałem gdzie iść. Na drugi dzień poszedłem na noclegownię. Ten pan Dariusz był akurat, który się mną opiekuje... I przyszedłem o tej 17:00, dwie noce tam spędziłem. Dali mi jakiś koc, nie potrafię określić czym ten koc pachniał. Kręciłem się po całym mieście, trochę popijałem.*

*Powinni działać już w zakładzie karnym. Tam zgromadzić informacje na temat osadzonego więźnia jaką ma sytuację po wyjściu z więzienia, jaką będzie miał fizycznie zdolność do tego, żeby sam stanąć na nogi, np. czy ma gdzie mieszkać. Skoncentrować się na tej jednej osobie.*

*Osoba opuszczająca zakład karny jeśli nie ma wsparcia w rodzinie musi radzić sobie sama: zarówno w poszukiwaniu pracy, jak i miejsca zamieszkania. Pomoc od państwa jest znikoma w obliczu potrzeb.*

*Wielu byłych osadzonych po opuszczeniu Zakładu Karnego nie ma gdzie się udać. Opieka powinna zapewniać lokum do czasu znalezienia jakiegoś lokalu przez skazanego.*

*Zapewnienie lokum po opuszczeniu Zakładu karnego.*

*Większa pomoc w znalezieniu miejsca zamieszkania i pracy.*

*Zapewnić mieszkanie i pracę.*

*Pomóc w zakwaterowaniu.*

Opinie i wypowiedzi byłych osadzonych o konieczności pomocy w znalezieniu zakwaterowania

Gminy nie wprowadzają preferencyjnych warunków otrzymania mieszkania przez byłych więźniów

Udzielenie schronienia osobom tego pozbawionym należy do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym<sup>65</sup>. Osoby, które zostały zwolnione z ZK/AŚ mogą, zazwyczaj na ogólnych zasadach, ubiegać się o przydział mieszkania z gminnego zasobu mieszkaniowego. Z ustaleń kontroli wynika, że przepisy prawa miejscowego w zakresie pomocy mieszkaniowej nie wprowadzały specjalnych rozwiązań dla osób mających trudności w przystosowaniu do życia po opuszczeniu zakładu karnego. Osoby, które nie miały miejsca zamieszkania i były bezdomne, kierowano zazwyczaj do schronisk lub noclegowni.

### Przykłady

**MOPS w Gnieźnie:** w okresie objętym kontrolą Ośrodek uczestniczył w zapewnieniu schronienia dla 31 osób, mających trudności w przystosowaniu się do życia po opuszczeniu ZK. Wszystkie te osoby zostały skierowane do schroniska dla bezdomnych i nie było przypadków występowania przez Ośrodek o przydział lokalu mieszkalnego (socjalnego lub komunalnego), miejsca w innym ośrodku lub w mieszkaniu chronionym. W badanej próbie 30 spraw były dwa przypadki skierowania osób do schroniska, przy czym jedna z nich po pobycie w schronisku, uzyskała miejsce w mieszkaniu chronionym.

**MOPR w Grudziądzu:** w okresie objętym kontrolą Ośrodek zapewnił schronienie 12 osobom, które miały trudności z przystosowaniem się do życia po zwolnieniu z ZK (odpowiednio: 5, 1, 2, 4). Wszystkie te osoby po opuszczeniu ZK skierowane zostały na podstawie decyzji administracyjnej do schroniska dla bezdomnych mężczyzn. Osoby opuszczające ZK, zamieszkujące na terenie miasta, mogą starać się o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego na zasadach ogólnych, przedstawiając w Miejskim Przedsiębiorstwie Gospodarki Nieruchomościami w Grudziądzu swoją sytuację mieszkaniową i materialną. W 2015 r. wpłynęło 11 wniosków, w 2016 r. – 13, w 2017 r. – 15, a do I półrocza 2018 r. – 10 wniosków.

**MOPR w Kielcach:** z pomocy w postaci schronienia skorzystało łącznie 28 osób bezdomnych (2 kobiety i 26 mężczyzn), co stanowiło odpowiednio 7,7%; 8,6%; 6,5% i 2,0% podopiecznych mających w danym roku problemy po opuszczeniu ZK/AŚ. Z tych osób, 22 trafiły do schronisk, trzy do ogrzewalni, jedna do noclegowni i dwie do mieszkania chronionego w OIT. Mężczyzna przyjęty do mieszkania chronionego w październiku 2016 r. został z niego usunięty w lipcu 2017 r., ze względu na złamanie nakazu abstynencji. Kobieta przyjęta w grudniu 2017 r. wyprowadziła się w połowie czerwca 2018 r., z uwagi na wynajęcie pokoju we własnym zakresie.

Pracownicy socjalni opiekujący się byłymi więźniami podejmowali działania w celu przyspieszenia przydziału lokalu tym osobom, występując do urzędów.

### Przykłady

**MOPR w Siedlcach:** 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 o wydanie takiego skierowania). Jedna osoba po opuszczeniu ZK otrzymała mieszkanie socjalne z gminnego zasobu miasta – stara-

<sup>65</sup> Art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z art. 48 ustawy o pomocy społecznej osoba lub rodzina ma prawo m.in. do schronienia jeśli jest tego pozbawiona. Udzielenie schronienia następuje przez przyznanie tymczasowego miejsca w noclegowniach, schroniskach, domach dla bezdomnych i innych miejscach do tego przeznaczonych.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nia o przyznanie mieszkania socjalnego rozpoczęła jeszcze w trakcie pobytu w ZK. W przypadku dwóch osób pracownik socjalny w trakcie wywiadu środowiskowego proponował staranie się o mieszkanie z zasobów gminnych miasta – w jednym przypadku spotkał się z odmową, w drugim – osoba opuściła dotychczasowe miejsce i nie korzystała więcej z pomocy OPS.

**MOPS w Kutnie:** w 2017 r. dwóch mężczyzn otrzymało mieszkanie socjalne (po upływie ok. roku oczekiwania), z których jeden odmówił przyjęcia lokalu. Pracownicy Ośrodka świadczyli pomoc w sprawach mieszkaniowych poprzez wsparcie w wypełnianiu wniosków, kontakty z pracownikami Zarządu Nieruchomości Miejskich w Kutnie, informowanie o sposobie załatwienia sprawy i niezbędnych dokumentach, motywowanie do składania wniosków o przydział lokalu, przypominanie o konieczności aktualizowania wniosków o lokal, kontrolowanie zadłużeń i pomoc w ich spłacie.

**MOPS w Ostrowcu Św.:** w badanym okresie jedna osoba (bezdolny mężczyzna, były osadzony) otrzymała lokal socjalny z zasobu mieszkaniowego gminy, na który oczekiwała 9 lat i 8 miesięcy. Zarówno w przypadku ww. osoby, jak i pozostałych osób oczekujących na mieszkanie socjalne pracownicy socjalni, motywowali podopiecznych do złożenia wniosku o przydział lokalu socjalnego, pomagali w wypełnieniu tego wniosku, towarzyszyli podczas wizyt w ZUM, a także informowali o możliwości śledzenia wykazu osób zakwalifikowanych do przydziału lokalu socjalnego (co gwarantuje dostanie się na listę oczekujących), czy też pomagali w napisaniu odwołania.

W latach 2015–2018 (I półrocze) w skali kraju do rodzin średnio wróciło 65,7% osób, które po opuszczeniu ZK/AŚ korzystali z pomocy OPS. W 2015 r. do rodzin powróciło 10 280 osób spośród 14 722 (69,8%), które po odbytej karze pozbawienia wolności korzystały z pomocy OPS. W 2016 r. było to 7996 z 13 029 byłych osadzonych (61,3%), w 2017 r. takich osób było 7539 z 11 994 byłych więźniów, tj. 62,8%, a w I połowie 2018 r. – 4944 z 7031 osób zwolnionych z ZK/AŚ, którzy korzystali ze wsparcia OPS (71%)<sup>66</sup>.

**Dane ogólnokrajowe**  
– średnio 65,7% byłych  
więźniów korzystających  
z pomocy OPS wróciło  
do rodzin

Z opracowań wynika, że działania ośrodków pomocy społecznej względem byłych osadzonych powinny mieć charakter wspierający i aktywizujący. Pomoc powinna być zatem organizowana w taki sposób, aby zapewnić możliwie jak najszersze uczestnictwo osoby potrzebującej wsparcia, nie zaś jej wyręczenie. Przez aktywne uczestnictwo osoby te czują się bardziej potrzebne, zaznaczają swoją tożsamość i podmiotowość, zdobywają poczucie własnej wartości oraz czują, że mają wpływ na swoje życie<sup>67</sup>.

### Dobre praktyki

**W Koszalinie** funkcjonują cztery mieszkania treningowe, którymi na podstawie umów zawartych z miastem dysponowało Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta Koło Koszalińskie. Mieszkania te stanowiły ostatni etap wyjścia z bezdomności, przed otrzymaniem mieszkania socjalnego lub mieszkania docelowego i przeznaczone były dla podopiecznych schroniska dla bezdomnych prowadzonego przez Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta, którzy podpisali Indywidualny Program Wychodzenia z Bezdomności oraz złożyli do Zarządu Towarzystwa wnioski o przydział mieszkania.

<sup>66</sup> Informacje uzyskane w trybie określonym w art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

<sup>67</sup> Joanna Felczak, *Działania wspierające–aktywizujące jednostek samorządu terytorialnego względem osób opuszczających zakłady karne.*

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Celem umieszczenia podopiecznych schroniska w mieszkaniach treningowych było przygotowanie osób bezdomnych do życia w społeczeństwie oraz nabycie przez te osoby umiejętności radzenia sobie w życiu codziennym. W latach 2015–2018 (I półrocze) z mieszkań treningowych korzystało 59 osób zwolnionych z ZK/AŚ.

**MOPS w Ostrowcu Św.** od czerwca 2018 r. testuje projekt pod nazwą „LOKATOR”. Jest to innowacyjna usługa autorska, której pomysłodawcą jest MOPS. Projekt skierowany jest do kilku adresatów jednocześnie: osób poszukujących mieszkania, które są zdolne do zamieszkania z osobami zależnymi (osoby wymagające opieki: niepełnosprawni, starsi, samotni), a także do członków rodzin osób zależnych, którzy poprzez powyższe działania zostaną odciążeni od opieki nad osobą zależną. Zarówno w grupie osób zależnych jak i poszukujących miejsca do zamieszkania mogą znaleźć się osoby mające trudności po opuszczeniu zakładu karnego.

**MOPR w Siedlcach** przyjął 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).

### Niemcy

W Niemczech funkcjonowała inicjatywa na rzecz wsparcia byłych więźniów pod nazwą „Resi”. W ramach inicjatywy rekrutowano ekspertów, którzy wspierali osoby opuszczające zakłady karne w takich sprawach, jak: znalezienie mieszkania i pracy, zarządzanie długami oraz pomagali w sytuacjach kryzysowych. Pomoc trwała do sześciu miesięcy od opuszczenia więzienia. Projekt był realizowany przez trzy lata, a jego efektem było zmniejszenie wskaźnika powrotu do przestępstwa na poziomie od 50 do 13%. Realizacja projektu została jednak zakończona z uwagi na cięcia budżetowe.

<https://www.dw.com/en/life-after-prison-re-entering-society-is-no-easy-task/a-18051657>

## 5.2. Kosztowna przestępczość

### 5.2.1. Koszty finansowe

Skontrolowane gminy  
na wsparcie osób  
zwolnionych z ZK/AŚ  
w latach 2015–2018  
(I połowa) wydatkowały  
10 036 tys. zł

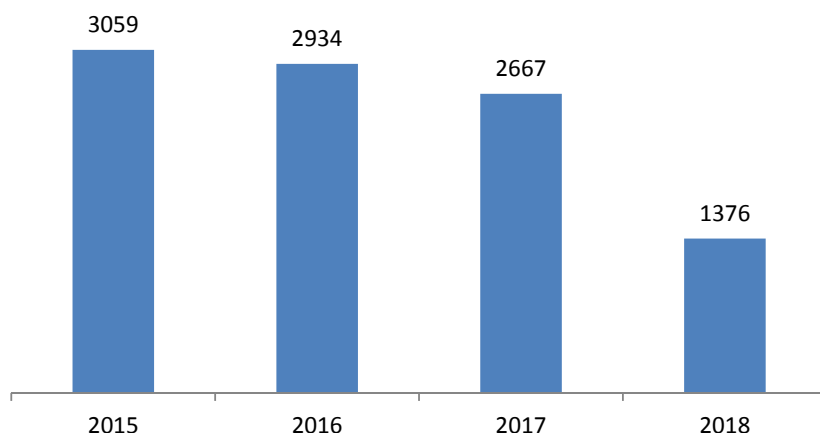
Jednostki samorządu terytorialnego, w których przeprowadzono kontrolę, wydatkowały w latach 2015–2018 (I półrocze) na wsparcie osób mających trudności z przystosowaniem się do życia po zwolnieniu z ZK/AŚ łącznie kwotę 10 036 tys. zł<sup>68</sup>. W związku ze zmniejszającą się z roku na rok liczbą osób objętych pomocą z tej przesłanki, malała również, choć nieznacznie, kwota wydatków na pomoc dla nich, i tak w 2015 r. w 21 skontrolowanych ośrodkach pomocy społecznej na wsparcie dla byłych osadzonych przeznaczono łącznie kwotę 3059 tys. zł, a w 2017 r. było to 2667 tys. zł.

<sup>68</sup> Kwota szacunkowa wyliczona została na potrzeby kontroli NIK.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wykres nr 8

Wydatki skontrolowanych gmin na pomoc osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z ZK/AŚ w latach 2015–2018 (I półrocze) w tys. zł



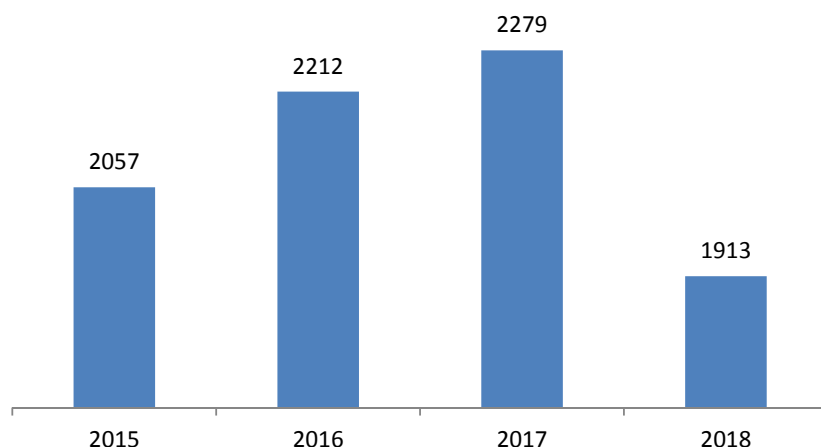
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Przeciętny roczny koszt świadczenia pomocy dla jednej osoby zwolnionej z miejsca odosobnienia wynosił w latach 2015–2018 (I półrocze) około 2130 zł, przy czym największe wydatki, w przeliczeniu na jednego byłego osadzonego, występowały w 2017 r., kiedy na wsparcie każdego z tych potrzebujących ośrodki wydały średnio 2279 zł, najmniejsze natomiast w I półroczu 2018 r. – 1913 zł. Choć koszty pomocy ogółem tej grupie podopiecznych ulegały zmniejszeniu, to należy odnotować, że w okresie 2015–2017 roczne wydatki w przeliczeniu na jednego byłego osadzonego zrastały.

Objęcie pomocą jednego osadzonego kosztowało średnio 2130 zł rocznie

Wykres nr 9

Średnie roczne wydatki w skontrolowanych gminach na wsparcie jednej osoby mającej trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z ZK/AŚ, w latach 2015–2018 (I półrocze) w zł



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Wysokość wydatków na jednego byłego więźnia mającego problemy adaptacyjne była różna w różnych gminach, a w części z nich wydatki te rokrocznie się zwiększały. Najwięcej na wsparcie dla tej grupy potrzebujących

Wydatki na wsparcie jednego byłego więźnia nieco się zwiększały

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

rocznie przeznaczają: Szczecin – średnio 3129 zł, Inowrocław – 3012 zł, Kutno – 2961 zł i Białystok – 2346 zł. Najmniej natomiast: Siedlce – średnio 954 zł, Grudziądz – 1342 zł i Piaseczno – 1373 zł.

### Przykłady

**MOPS w Inowrocławiu:** wydatki na pomoc tym osobom w badanym okresie wyniosły łącznie 243,6 tys. zł i stanowiły 0,14% ogółu wydatków na pomoc społeczną (dział 852). Wydatki te w poszczególnych latach wzrastały i wynosiły odpowiednio: 37,5 tys. zł, 53,4 tys. zł, 100,3 tys. zł i 52,4 tys. zł, co stanowiło: 0,07%, 0,06%, 0,35% i 0,37% ogółu wydatków.

**MOPR w Szczecinie:** średni roczny koszt korzystania przez jedną osobę mającą problemy w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z ZK wyniósł: 3 tys. zł w 2015 r., 3,1 tys. zł w 2016 r., 3,5 tys. zł w 2017 r. i 2,5 tys. zł w I półroczu 2018 r.

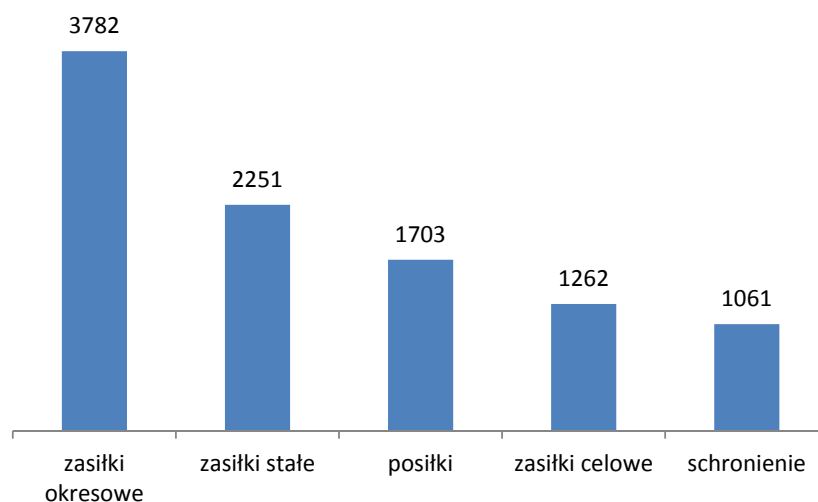
**MOPR w Siedlcach:** w 2015 r. na pomoc dla osób mających trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z ZK wydatkowano łącznie środki w kwocie 41,9 tys. zł. W 2016 r. wydatki wyniosły 29,1 tys. zł. W 2017 r. na pomoc dla osób z trudnościami po opuszczeniu ZK przeznaczono środki w wysokości 32,6 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.

**MGOPS w Piasecznie:** w 2015 r. na pomoc dla byłych osadzonych wydatkowano łącznie środki w kwocie 39,2 tys. zł, w 2016 r. wydatki wyniosły 36,4 tys. zł., w 2017 r. – 28,7,6 tys. zł, a w I półroczu 2018 r. wydatki wyniosły 10,2 tys. zł. Przeciętna wysokość wydatków na jedną osobę rocznie wynosiła odpowiednio 1,6 tys. zł, 1,5 tys. zł, 1,4 i 0,8 tys. zł.

Wyniki kontroli wykazały, że wśród wydatków skontrolowanych ośrodków pomocy społecznej na pomoc dla byłych więźniów, największe kwoty przeznaczono na zasiłki (okresowe, stałe i celowe) oraz posiłki. Wśród najbardziej kosztownych form wsparcia dla tej grupy osób znalazło się także schronienie, na zapewnienie którego w 21 ośrodkach wydano 1061 tys. zł.

Wykres nr 10

Wydatki skontrolowanych gmin na poszczególne formy wsparcia osób mających trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z ZK/AŚ w latach 2015–2018 (I półrocze) w tys. zł



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Na zasiłki okresowe skontrolowane OPS wydały łącznie kwotę 3782 tys. zł. Średnie wydatki na jedną osobę korzystającą z takiego zasiłku w latach 2015–2018 (I połowa) wynosiły około 1 tys. zł, najwyższe zasiłki tego typu, których wysokość przekraczała 1 tys. zł otrzymywali podopieczni ośrodków działających w: Inowrocławiu – 1820 zł, Koszalinie – 1555 zł, Białymstoku – 1425 zł i Włocławku – 1392 zł, najmniejsze natomiast były w Nowej Soli – 342 zł, Gryfinie – 453 zł i Gnieźnie – 541 zł.

Największe kwoty przeznaczano na zasiłki i pożywienie

### Przykłady

**MOPS w Inowrocławiu:** średni roczny koszt korzystania z pomocy przez jedną osobę mającą problemy w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z ZK wyniósł: w 2015 r. – 1,6 tys. zł, w 2016 r. – 4,1 tys. zł, w 2017 r. – 2,9 tys. zł, w I półroczu 2018 r. – 5,2 tys. zł. Przeciętne wydatki na jedną osobę korzystającą z zasiłku okresowego w tych latach wyniosły 1,8 tys. zł na osobę.

**MOPR w Koszalinie:** na finansowanie pomocy osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładów, MOPR wydatkował w okresie objętym kontrolą łącznie 276,9 tys. zł, tj. w kolejnych latach odpowiednio: 105,2 tys. zł; 74,6 tys. zł; 75,4 tys. zł; 21,7 tys. zł. Największe kwoty wydatkowano na zasiłki: okresowe (111 tys. zł), celowe (54,2 tys. zł) oraz posiłki (52,4 tys. zł), a najmniejszą na sprawienie pogrzebu (2,6 tys. zł). Średnie wydatki na jedną osobę korzystającą z zasiłku okresowego wynosiły – 1,5 tys. zł,

**MOPS w Nowej Soli:** na finansowanie pomocy osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z ZK, MOPS wydatkował w okresie objętym kontrolą łącznie 74,1 tys. zł, tj. w kolejnych latach odpowiednio: 20,9; 20,9; 21,8; 10,5 tys. zł. Największą kwotę wydatkowano na zasiłki stałe, tj. 27 tys. zł, a najmniejszą na sprawienie pogrzebu (4 tys. zł). Średnie wydatki na jedną osobę korzystającą z zasiłku okresowego to 0,35 tys. zł.

Zasiłki stałe to także dość kosztowna forma pomocy byłym osadzonym, na którą skontrolowane ośrodki wydały łącznie 2251 tys. zł, w kolejnych latach objętych kontrolą odpowiednio: 669 tys. zł, 625 tys. zł, 606 tys. zł i 351 tys. zł w I połowie 2018 r. Średnie wydatki na jedną osobę korzystającą z zasiłku stałego w latach 2015–2018 (I połowa) wynosiły około 3800 zł. Najwyższe zasiłki stałe przyznawano w ośrodkach pomocy społecznej w Szczecinie – średnio 5200 zł na jedną osobę rocznie, Kutnie – 4500 zł i Gnieźnie – około Lesznie – 376 zł 4200 zł, najniższe natomiast w Sulęcinie i Włocławku – około 1000 zł i Nowej Soli – 1800 zł.

### Przykłady

**MOPR w Szczecinie:** średni roczny koszt korzystania z zasiłku stałego przez jedną osobę mającą problemy po zwolnieniu z zakładu wyniósł 5204 zł.

**MOPS w Kutnie:** na świadczenia przeznaczone dla osób mających problemy w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z ZK Ośrodek wydatkował 52,8 tys. zł w 2015 r., 83,5 tys. zł w 2016 r., 107,6 tys. zł w 2017 r. i 61,5 tys. zł w I poł. 2018 r. W analizowanym okresie średni koszt korzystania przez byłego osadzonego z zasiłku stałego wynosił odpowiednio: 4,4 tys. zł, 5,4 tys. zł, 4,7 tys. zł i 2,9 tys. zł.

**MOPS w Nowej Soli:** średnie wydatki na jedną osobę korzystającą z zasiłku stałego wynosiły 1,8 tys. zł na osobę.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przeciętne roczne wydatki na pomoc żywnościową dla byłych osadzonych to 590 zł

Na sfinansowanie posiłków skontrolowane ośrodki pomocy społecznej wydały w latach 2015–2018 (I półrocze) łącznie 1703 tys. zł. Średnie roczne wydatki na jedną osobę korzystającą z pomocy w tej formie wynosiły około 590 zł, największe poniosły ośrodki działające we Włocławku – średnio 826 zł na jedną osobę rocznie, Ostrowcu Św. – 745 zł, Żarach – 736 zł i Krakowie – 688 zł, najniższe zaś w Sulęcinie – około 281 zł, Grudziądzu – 356 zł i Lesznie – 373 zł.

### Przykłady

**MOPS w Ostrowcu Św.:** kwoty wydatkowane każdego roku objętego kontrolą na świadczenia przeznaczone dla osób mających problemy w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładów karnych wyniosły odpowiednio: 79,9 tys. zł, 64,1 tys. zł, 66,1 tys. zł oraz 45,6 tys. zł. Średni roczny koszt korzystania przez jedną osobę mającą problemy w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego w przypadku posiłków (obiady/żywność): 1,1 tys. zł, 0,8 tys. zł, 0,5 tys. zł oraz 0,6 tys. zł.

**MOPS w Żarach:** średnie wydatki na jedną osobę korzystającą z pomocy w formie posiłku/żywności wynosiły około 0,7 tys. zł.

**MOPR w Grudziądzu:** w okresie objętym kontrolą na pomoc osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z ZK wydatkowano łącznie – 396,8 tys. zł. Najwyższe wydatki poniesiono na: zasiłki okresowe – 193,4 tys. zł (48,7% wszystkich wydatków), posiłki (obiady)/ żywność – 97,9 tys. zł (24,7% wszystkich wydatków), zasiłki celowe – 87,2 tys. zł (22% wszystkich wydatków). Najniższe na: zasiłki stałe dla ww. osób – 13,9 tys. zł (3,5% wszystkich wydatków), schronienie – 3,1 tys. zł (0,8% wszystkich wydatków) i składki zdrowotne – 1,3 tys. zł (0,3% wszystkich wydatków). Przeciętne wydatki na jedną osobę korzystającą z posiłków (obiad/ żywność) – 0,4 tys. zł na osobę.

Średnie wydatki na zasiłki celowe dla byłych osadzonych to około 430 zł rocznie na osobę

Kontrola wykazała, że osoby mające problemy adaptacyjne po zwolnieniu z ZK/AŚ często ubiegały się także o zasiłki celowe. Średnie wydatki na jedną osobę korzystającą z takiego zasiłku w latach 2015–2018 (I połowa) wynosiły około 430 zł, najwyższe zasiłki celowe otrzymywali podopieczni ośrodków działających w: Inowrocławiu – średnio 859 zł, Koszalinie – 820 zł, Białymstoku – 579, najmniejsze natomiast były w Kielcach i Zgierzu – około 100 zł, Sulęcinie – 133 zł i Starachowicach – 147 zł.

### Przykłady

**MOPS w Inowrocławiu:** przeciętne wydatki na jedną osobę korzystającą z zasiłku celowego wynosiły 0,9 tys. zł na osobę.

**MOPR w Koszalinie:** w okresie objętym kontrolą średnie wydatki na jedną osobę korzystającą z zasiłku celowego wynosiły 0,8 tys. zł.

**MOPR w Kielcach:** na jedną osobę przypadła średnio kwota: 2181 zł w 2015 r., 2637 zł w 2016 r., 2052 zł w 2017 r. i 1346 zł w I półroczu 2018 r. Przeciętne wydatki na jedną osobę korzystającą z zasiłku celowego to: 119 zł w 2015 r., 64 zł w 2016 r., 115 zł w 2017 r. i 91 zł w I połowie 2018 r.

**Wydatki przeznaczane przez skontrolowane ośrodki pomocy społecznej na pomoc dla osób mających trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z ZK/AŚ są jedynie szacunkowe, gdyż w klasyfikacji budżetowej nie ujęto rozdziału przeznaczanego na wsparcie tej grupy**

podopiecznych OPS. Środki te mieszczą się w wydatkach na pomoc społeczną w dziale 852, najczęściej w rozdziałach: 85214 – Zasiłki okresowe, celowe i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, 85216 – Zasiłki stałe, 85230 – Pomoc w zakresie dożywiania oraz 85295 – Pozostała działalność. Nie można zatem precyzyjnie określić wysokości środków jakie na ten cel przeznaczają wszystkie gminy w Polsce, biorąc jednak pod uwagę fakt, że miesięczne utrzymanie jednego więźnia kosztuje budżet państwa około 3,5 tys. zł, a przez cały rok, na to, aby były więźniem nie wrócił do miejsca odosobnienia wydawano średnio 2130 zł widać, że są to nieporównywalne w skali kraju wielkości.

### 5.2.2. Koszty społeczne

Mówiąc o kosztach związanych z przestępczością mamy zazwyczaj na myśli koszty opisane powyżej oraz koszt utrzymania wymiaru sprawiedliwości. Rzadko natomiast, lub prawie nigdy, zwłaszcza ci, którzy nie padli ofiarą przestępstw, biorą pod uwagę społeczne koszty przestępczości. Takie koszty w większości trudno jest wymierzyć i policzyć straty finansowe związane z popełnionymi przestępstwami, należy do nich bowiem m.in.: utracone na wskutek przestępstwa zdrowie wartość obniżenia jakości życia – skutki psychiczne bycia ofiarą, koszt zachowań ostrożnościowych, koszty wydatków prewencyjnych, utrzymujący się przez dłuższy czas strach przed przestępczością; degradacja okolicy z powodu przenosin części mieszkańców w bezpieczniejsze rejony, czy choćby utracona na wskutek przestępstwa lub wypadku produkcja. Przestępstwo dotyka więc nie tylko ofiarę i sprawcę czynu, ale także innych członków społeczeństwa. Szacunki określają rozmiar kosztów przestępczości na wielkość pomiędzy 4% a 12% PKB. Koszty przestępczości stanowią więc istotny czynnik obciążający społeczeństwo, dlatego też mówiąc o kosztach przestępczości należy mieć na uwadze rzeczywiste koszty społeczne, a nie wyłącznie wydatki budżetowe – państwowe lub samorządowe<sup>69</sup>. Spośród osób, które opuściły jednostki penitencjarne, około 40% ponownie popełnia przestępstwo w ciągu najbliższych pięć lat, przy czym należy zauważyć, że niemal połowa (45,5%) ponownych przestępstw popełniana jest w pierwszym roku po zwolnieniu z miejsca odosobnienia. W kolejnych latach odsetek ten ulega zmniejszeniu, w drugim roku jest to 27,7%, w trzecim 17,6%, czwartym 8,4% i w piątym 0,8% zwolnionych<sup>70</sup>. Najczęstsze przyczyny powrotu do przestępstwa to: brak jakiegokolwiek miejsca zakwaterowania i powrót do środowiska przestępczego, trudności w znalezieniu pracy, niedostateczne warunki materialne, niechęć ze strony otoczenia. W celu uniknięcia generowania przestępczości istotne jest zatem obejmowanie osób, które weszły już w konflikt z prawem, pomocą i wsparciem mającym doprowadzić do ich pełnej reintegracji ze społeczeństwem.

Spoleczne koszty przestępczości są szacowane pomiędzy 4% a 12% PKB rocznie

<sup>69</sup> J. Czabański, Koszty przestępczości, *Bezpieczeństwo państwa. Nowe trendy w polityce karnej*, Kraków 2006 r.

<sup>70</sup> *Powrotność do przestępstwa w latach 2009–2016*, Departament Strategii i Funduszy Europejskich Wydział Statystycznej Informacji Zarządczej, Warszawa, sierpień 2017 r. Koszty przestępczości oszacowano na podstawie dostępnych analiz z USA, Australii oraz Anglii i Walii, na podstawie różnych założeń i przy użyciu różnych metod.

### 5.3. Skuteczność pomocy oferowanej byłym osadzonym

#### 5.3.1. Pomoc specjalistyczna nie wszędzie dostępna

Pracownicy socjalni oceniali sytuację byłych więźniów ubiegających się o pomoc

Z każdą z osób ubiegających się o pomoc z powodu trudności z przystosowaniem się do życia po zwolnieniu z ZK/AŚ pracownicy socjalni przeprowadzali wywiady środowiskowe, o którym mowa w art. 107 ustawy o pomocy społecznej. W każdym przypadku, wywiad środowiskowy był przeprowadzony w terminie wskazanym w § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki społecznej w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego i zawierał diagnozę sytuacji osoby ubiegającej się o pomoc oraz wnioski odnośnie zasadności przyznania pomocy.

Zgodnie z § 2 ust. 5 rozporządzeń w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego, w ramach przeprowadzonego wywiadu pracownik socjalny dokonuje analizy i oceny sytuacji danej osoby lub rodziny i formułuje wnioski z nich wynikające, stanowiące podstawę planowania pomocy. W myśl § 2 ust. 4 rozporządzenia pracownik socjalny, przeprowadzając wywiad, bierze pod uwagę indywidualne cechy, sytuację osobistą, rodzinną, dochodową i majątkową osoby samotnie gospodarującej lub osób w rodzinie, mogące mieć wpływ na rodzaj i zakres przyznawanej im pomocy. Zgodnie natomiast z kwestionariuszem rodzinnego wywiadu środowiskowego, którego wzór stanowi załącznik do rozporządzeń w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego, w planach pomocy określa się formy i zakres proponowanej pomocy.

W planach pomocy byłym więźniom przygotowywanych w 15 OPS ujmowano tylko pomoc doraźną

Kontrola wykazała, że w 15 skontrolowanych jednostkach, **analizując i oceniając sytuację osób zwolnionych z ZK/AŚ nie dokonywano wyboru problemu dominującego (najważniejszego), nie wyznaczano celów pracy, a w planach pomocy dla tych osób ujmowano wyłącznie pomoc doraźną, najczęściej finansową, rzadziej także rzeczową. Nie planowano natomiast pomocy kompleksowej i wielokierunkowej, w tym specjalistycznej.** Plany pomocy sporządzane były w sposób schematyczny i dotyczyły głównie udzielania świadczeń pieniężnych i niepieniężnych. Taki sposób konstruowania planów pomocy tłumaczono koniecznością szybkiego zaspokojenia podstawowych potrzeb byłych osadzonych, brakiem zainteresowania tych osób skorzystaniem z poradnictwa specjalistycznego, a także koniecznością ujmowania w planach tych form, których realizacja wymaga wydania decyzji administracyjnej. Wyjątek stanowiły plany pomocy dla osób, które w celu wzmocnienia aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej lub przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu podpisały kontrakty socjalne. W takich przypadkach dokonywano wyboru problemu dominującego, wyznaczono cele główne i szczegółowe, planowano pomoc długofalową, kompleksową.

#### Przykłady

**MOPR w Grudziądzu:** analiza 30 spraw wykazała, że nie dokonywano wyboru problemu dominującego, wskazując na równorzędne potrzeby osoby zainteresowanej (np. żywność, wydatki mieszkaniowe, środki czystości, odzież). Wyjątek stanowiły cztery przypadki, w których zawarto kontrakty socjalne. Wówczas problemem dominującym był brak pracy (trzy przypadki) oraz nadużywanie alkoholu (jeden przypadek). W ww. kontraktach wyznaczano cele główne,

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

np. wyjście z trudnej sytuacji życiowej, oraz cele szczegółowe, np. utrzymanie stałej gotowości do podjęcia zatrudnienia. W ww. przypadkach określono również wskaźniki realizacji celów. Poza ww. przypadkami, plany pomocy ograniczały się do pomocy doraźnej, brak było w nich informacji o planowanej pomocy długofalowej. We wszystkich sprawach udzielano klientom poradnictwa socjalnego, natomiast nie planowano innej pomocy specjalistycznej (poza jednym przypadkiem, w którym zaproponowano pomoc psychologiczną), nawet w sytuacji stwierdzenia występującej uprzednio przemocy w rodzinie (dwa przypadki), czy choroby alkoholowej (cztery przypadki), bądź narkomanii (jeden przypadek).

**MGOPS w Piasecznie:** w przypadku wszystkich spraw poddanych kontroli plan pomocy sporządzany był w sposób dość schematyczny i dotyczył głównie udzielania świadczeń pieniężnych i niepieniężnych. Ponadto, w zależności od indywidualnej sytuacji pracownik socjalny określał też zakres i formę pracy socjalnej. W planie pomocy zatwierdzonym przez kierownika jednostki organizacyjnej pomocy społecznej wykazywana była tylko pomoc w formie świadczenia pieniężnego lub świadczenia niepieniężnego, której udzielenie wiązało się z koniecznością wydania decyzji administracyjnej, nie wykazywano natomiast pomocy specjalistycznej i w formie pracy socjalnej.

**MOPS w Pile:** z akt spraw nie wynika (poza przypadkami objęcia podopiecznego kontraktem socjalnym lub asystą rodziny), aby wspólnie z nimi dokonano pogłębionej analizy: ważności, pilności, dotkliwości problemów, niepożądanych skutków zaniechania rozwiązania któregoś problemu, ustalenia problemu najłatwiejszego do rozwiązania lub rozwiązanie którego przyniesie największe korzyści. Nie wyznaczano jednoznacznie celów pracy: głównego i szczegółowego, ze względu na problemy, w szczególności problemu/problemów dominujących. Pracownicy socjalni planowali udzielenie 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).

W opinii NIK **nieujmowanie w planach pomocy ustalonych dla byłych osadzonych celów (zarówno głównego jak i szczegółowych), wskaźników ich realizacji oraz skonkretyzowanych działań może utrudniać a nawet uniemożliwiać mobilizowanie podopiecznych do podejmowania realnych wysiłków na rzecz zmiany ich trudnej sytuacji życiowej.** Stąd wszystkie te elementy – podobnie jak zdiagnozowane problemy, do których się odnoszą – każdorazowo powinny być wskazane w planach zawartych w wywiadach środowiskowych i ich aktualizacjach.

### Dobre praktyki

**MOPS w Krakowie:** do wywiadów środowiskowych dołączano „Ocenę sytuacji osoby/rodziny i wnioski pracownika socjalnego dotyczące prawa do świadczenia z pomocy społecznej w ramach prowadzonego postępowania administracyjnego” oraz „Ustalenia/zmiana ustaleń dotyczących działań, jakie zostaną podjęte przez osobę/rodzinę w celu rozwiązania trudnej sytuacji życiowej – ustalenie warunków przyznania świadczenia. W dokumencie „A” – Ocena sytuacji osoby/rodziny, pracownik socjalny dokonuje oceny realizacji dotychczas podjętych uzgodnień, określa powody trudnej sytuacji, określa w jakim stopniu zaspokojone są niezbędne potrzeby, analizuje uprawnienia i zasoby oraz możliwości ich wykorzystania, ocenia możliwości rozwiązania trudnej sytuacji życiowej. W dokumencie „B” – ustalenia/zmiana ustaleń dotyczą-

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

cych działań, jakie zostaną podjęte przez osobę, pracownik socjalny dokonuje z osobą uzgodnień, wskazując osobę realizującą oraz termin. Uzgodnienia są podpisane zarówno przez pracownika socjalnego, jak i osobę korzystającą z pomocy.

W całości realizowane były tylko najprostsze plany pomocy

Planowanie pomocy jest niezmiernie istotne, lecz równie ważna jest realizacja zaplanowanych działań. W przypadku planów ograniczających się wyłącznie do doraźnej pomocy finansowej i rzeczowej, wszystkie ujęte tam działania/zadania zostały wykonywane, natomiast nie we wszystkich przypadkach zrealizowano zaplanowaną pomoc specjalistyczną oraz plany opracowane w związku z zawartymi kontraktami socjalnymi.

### Przykłady

**MOPS w Ostrowcu Św.:** spośród 30 osób objętych badaniem pełne zrealizowanie planu pomocy prowadzące do osiągnięcia założonych celów osiągnięto w ośmiu przypadkach. W tej grupie sześć osób podjęło pracę, jedna uzyskała rentę rodzinną i kontynuowała naukę w szkole ponadgimnazjalnej, a jedna ukończyła zatrudnienie socjalne w CIS i zakończyła współpracę z MOPS. Część zadań zrealizowało trzy osoby, natomiast zadań nie zrealizowało i przerwało współpracę z MOPS 19 osób. Do momentu zakończenia współpracy z MOPS osoby terminowo realizowały zadania określone w planie pomocy. Okresowej oceny sytuacji dokonano w przypadku 21 osób (dziewięć osób przerwało współpracę). Z ocen tych wynikały wnioski dotyczące zakresu współpracy skutkującej poprawą sytuacji osoby, bądź braku takiej współpracy. W trzech przypadkach w związku z oceną aktualizowano diagnozę oraz weryfikowano i modyfikowano, stosownie do potrzeb plan pomocy.

**MOPS w Inowrocławiu:** w 12 spośród 30 badanych spraw nie zrealizowano wszystkich zaplanowanych działań (w 10 sprawach nie zrealizowano planu pomocy specjalistycznej, w dwóch – postanowień kontraktu socjalnego).

**MOPR w Kielcach:** w przypadku 28 byłych osadzonych zrealizowano wszystkie działania ujęte w planie pomocy, dwa pozostałe to przypadki niezrealizowanych kontraktów socjalnych. Okresowej oceny sytuacji danej osoby dokonywano podczas aktualizacji wywiadów środowiskowych, którą pracownicy socjalni przeprowadzali po każdym wniosku o udzielenie pomocy.

NIK w oparciu o przeprowadzone badania stwierdza, że **istnieje potrzeba bardziej kompleksowej i wielokierunkowej pomocy i wsparcia adresowanego do osób, które w zależności od długości bycia w izolacji więziennej, w szybko zmieniających się warunkach społecznych, gospodarczych, edukacyjnych same nie poradzą sobie z readaptacją i reintegracją społeczną po opuszczeniu zakładu karnego. Pomoc i wsparcie im udzielane (materialne, mieszkaniowe oraz emocjonalne i edukacyjne) będzie najlepszym izolatorem przed recydywą tak kryminalną jak i penitencjarną.**

### 5.3.2. Jednorazowy kontakt nie sprzyja kompleksowej pomocy

Okolo 40% byłych osadzonych korzysta z jednorazowej pomocy OPS

Nierzadko zdarza się, że po uzyskaniu jednorazowego wsparcia finansowego czy rzeczowego byli osadzeni nie kontynuują współpracy z OPS w celu poprawy swojej sytuacji życiowej. Średnio około połowa osób mających trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z ZK/AŚ, ze wsparcia OPS korzystała przez krótki okres czasu, a około 40% z nich nawet jeden raz.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Przykłady

**MOPS w Kutnie:** badanie dokumentacji 30 osób wykazało, że 20 z nich korzystało z pomocy społecznej do jednego roku (w tym 16 osób na podstawie jednorazowego wniosku o przyznanie pomocy społecznej), jedna osoba – w okresie od roku do dwóch lat, a dziewięć osób – od dwóch do czterech lat.

**MOPS w Gnieźnie:** analiza 30 spraw osób korzystających z pomocy Ośrodka z powodu trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego wykazała, że w 13 z nich kontakt z Ośrodkiem był jednorazowy.

Ustalenia kontroli zostały potwierdzone przez wyniki ankiety przeprowadzonej przez NIK wśród osób korzystających ze wsparcia ośrodków po zwolnieniu z ZK/AŚ. Otóż z jednorazowej pomocy finansowej w kontrolowanych ośrodkach skorzystały 92 osoby, tj. 45,1% wszystkich respondentów – byłych osadzonych

Jednorazowe korzystanie ze wsparcia praktycznie uniemożliwia gruntowną pomoc. W trakcie pierwszej wizyty u podopiecznego nie zawsze jest szansa przeprowadzenia dogłębnej diagnozy problemów i potrzeb, a tym samym ustalenie precyzyjnego planu pomocy. Takie możliwości daje natomiast systematyczna pomoc, rozłożona w czasie. To kolejne wizyty w środowisku stanowią o pogłębieniu wiedzy na temat problemów i potrzeb konkretnej osoby.

Należy przy tym zaznaczyć, że krótki czas korzystania przez byłych osadzonych z oferowanego im wsparcia, przez część dyrektorów ośrodków pomocy społecznej jest postrzegane jako potwierdzenie skuteczności otrzymanej pomocy.

Wyniki ankiety NIK:  
45% osób skorzystało z jednorazowej pomocy

Zdaniem dyrektorów części OPS, krótki okres korzystania z pomocy to dowód na skuteczność przyznanego wsparcia

### Przykłady

**MOPS w Starachowicach:** według wyjaśnień dyrektor Ośrodka zaprzestanie korzystania z pomocy społecznej jest dla pracownika socjalnego równoznaczne z rozwiązaniem problemów uniemożliwiających prawidłowe funkcjonowanie w środowisku i powrót do społeczności jako jego pełnoprawny członek. W stosunku do osób, które zaprzestały korzystania z pomocy MOPS, można domniemywać, że pomoc i wsparcie im udzielone było na tyle skuteczne, że nie wymagają one dalszej współpracy z pracownikiem socjalnym gdyż pokonali trudności związane z opuszczeniem zakładu karnego.

Według Dyrektora **MOPS w Nowej Soli**, w ocenie Ośrodka, najlepszym wskaźnikiem skuteczności pomocy oferowanej osobom po zwolnieniu z ZK może być szybkie usamodzielnienie się osoby opuszczającej ZK i krótkotrwały okres korzystania ze wsparcia Ośrodka.

Zastępca dyrektora **MOPR w Kielcach** stwierdziła, że w przypadku osób, które zaprzestały korzystania z pomocy społecznej, można było uznać tę okoliczność za wskaźnik, iż udzielona pomoc była skuteczna i doprowadziła do usamodzielnienia tych podopiecznych.

Zdaniem NIK **krótki okres korzystania przez byłych więźniów ze wsparcia ośrodków pomocy społecznej nie musi świadczyć o dużej skuteczności tego wsparcia.** Jednorazowe lub krótkotrwałe korzystanie z OPS może być efektem zmiany miejsca zamieszkania, ponownego uwię-

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zienia, czy choćby rezygnacji z ubiegania się o dalszą pomoc w wyniku niezadowolenia z otrzymanej pomocy.

Podczas badań kontrolnych ustalono, że **występowały też przypadki korzystania przez podopiecznych ze wsparcia OPS z powodu trudności adaptacyjnych po uwiezieniu przez okres ponad siedmiu lat.** Wyniki anonimowej ankiety przeprowadzonej przez NIK wśród byłych więźniów wykazały, że 18,1% (37 osób) z pomocy OPS korzystało dłużej niż pięć lat. **W takich sytuacjach, zdaniem NIK, powinna nastąpić ewaluacja planu pomocy i w związku z nieosiągnięciem zakładanego celu, zmiana form i sposobów wsparcia. Dla grupy osób długotrwale korzystających z pomocy, uzależnienie od otrzymywanych świadczeń jest silnym czynnikiem demobilizującym.**

### 5.3.3. Przykłady skutecznych działań

Osoby mające problemy adaptacyjne po zwolnieniu z zakładów karnych/aresztów śledczych to według pracowników socjalnych skontrolowanych ośrodków trudna i wymagająca grupa podopiecznych. Osoby te rzadko chcą współpracować i podejmować wyzwania w celu poprawy swojej sytuacji rodzinnej, społecznej i zawodowej. W czasie trwania kontroli zidentyfikowano jednak przykłady skutecznych działań w tym zakresie.

#### Przykłady skuteczności działań OPS

##### Przykłady

**MOPR w Białymstoku:** ośrodek objął wsparciem asystenta rodziny, rodzinę jednego z byłych osadzonych podopiecznych MOPR, co spowodowało powrót dzieci z placówki opiekuńczo-wychowawczej do domu oraz przywrócenie świadczeń rodzinnych. Podopieczny podjął pracę, rodzina została scalona.

**MOPS w Krakowie:** w jednym przypadku osoba, której dziecko przebywało w placówce szkolno-wychowawczej, została objęta wsparciem asystenta rodziny. Późniejsze działania Ośrodka i formy udzielanej pomocy (zasiłki celowe na przygotowanie mieszkania do pobytu dziecka: zakup mebli, remont mieszkania) doprowadziły do przywrócenia osobie władzy rodzicielskiej i powrotu dziecka do rodziny. W trakcie pobytu dziecka w placówce, było ono wielokrotnie urlopowane u matki, w tym okresie MOPS obejmował pomocą finansową także dziecko.

Wśród powodów zakończenia korzystania z pomocy przez byłych osadzonych, oprócz tak spektakularnych, jak powrót dziecka z pieczy zastępczej do rodziny biologicznej, są też inne – mniej efektywne, co jednak nie znaczy, że mniej istotne. Powodem zakończenia korzystania ze wsparcia OPS przez 125 byłych osadzonych, spośród 630 których dokumentację w czasie kontroli poddano szczegółowej analizie (19,8%), było podjęcie pracy, choć w części przypadków była to tylko praca dorywcza, niestanowiąca stałego źródła utrzymania.

##### Przykłady

**MOPR w Kielcach:** spośród 30 osób, których dokumentację objęto analizą, 16 przestało korzystać z pomocy MOPR, natomiast 14 po ustaniu trudności adaptacyjnych związanych z pobytem w ZK/AŚ nadal pozostawało podopiecznymi Ośrodka. W 13 przypadkach powodem zakończenia pomocy było usamodzielnienie się (11 osób podjęło pracę, w tym cztery osoby dorywczą, dwie

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

osoby – staż z perspektywą zatrudnienia), co do dwóch byłych więźniów MOPR nie znał przyczyn zaprzestania korzystania z pomocy.

**MOPR w Grudziądzu:** powodem zakończenia korzystania z pomocy MOPR przez podopiecznych z badanej grupy 30 osób było: podjęcie pracy – 12 osób; nabycie uprawnień emerytalnych/rentowych – dwie osoby; wyjazd/zmiana miejsca pobytu – trzy osoby.

**MOPS w Ostrowcu Św.:** na podstawie badania próby 30 dokumentacji osób, które opuściły zakłady karne ustalono, że (stan na październik 2018 r.) brak informacji o dalszych losach dwóch osób. Z grupy pozostałych 28 osób: nie wchodziło w konflikt z prawem – 23 osoby; weszło w konflikt z prawem, bądź przebywa w zakładzie karnym pięć osób; 20 osób (w tym jedna prowadzi działalność gospodarczą) utrzymuje się ze stałej lub dorywczej pracy; trzy osoby nie pracują i pozostają na utrzymaniu rodziny.

Posiadanie przez byłych osadzonych pracy będącej podstawą ich utrzymania, potwierdziły wyniki ankiety NIK. Otóż, spośród 204 respondentów, którzy mieli problemy z przystosowaniem się do życia po zwolnieniu z ZK/AŚ, 79 osób, tj. 38,7% miało pracę, przy czym w przypadku 34 osób (16,7%) była to praca stała, zaś 45 osób (22%) posiadało pracę dorywczą.

### 5.3.4. Skuteczność stwierdzana lecz nie badana

Powodem zakończenia korzystania z pomocy ośrodków przez część byłych osadzonych było ponowne wejście w konflikt z prawem i pozbawienie wolności. Takich osób, wśród 630 podopiecznych OPS, których dokumentację analizowano i o których widzieli pracownicy socjalni OPS, było 39, tj. 6,1%. Należy jednak zaznaczyć, że pracownicy skontrolowanych ośrodków nie zawsze znali aktualną sytuację byłych podopiecznych, mogło się zatem zdarzyć, że część z osób, o których dalszych losach pracownicy ośrodków nie mieli informacji, po raz kolejny została pozbawiona wolności. W żadnym ze skontrolowanych ośrodków nie opracowano i nie wdrożono procedur badania skuteczności wsparcia udzielonego osobom mającym problemy adaptacyjne po zwolnieniu z ZK/AŚ i w żadnym z nich w praktyce takie badanie nie było wykonywane. Według wyjaśnień dyrektorów, **analiza i ocena skuteczności przyznanej pomocy dokonywana była podczas aktualizacji wywiadów środowiskowych przeprowadzanych po złożeniu kolejnego wniosku o pomoc lub w przypadku osób korzystających ze stałych form wsparcia, nie rzadziej niż co pół roku.** NIK zwraca jednak uwagę, że **taki sposób oceny skuteczności udzielonej pomocy nie daje pełnego obrazu sytuacji, gdyż może zostać zastosowany wyłącznie w przypadku osób, które ze wsparcia ośrodka korzystały przez dłuższy czas i które nie zakończyły jeszcze współpracy z OPS. Nie dotyczy natomiast osób, które zgłaszają się o pomoc jednorazowo i które zaprzestały już korzystania ze wsparcia OPS.**

#### Przykłady

**MOPS w Gnieźnie:** analiza skuteczności udzielonego wsparcia prowadzona była przy okazji aktualizacji wywiadów środowiskowych. W badanej próbie 30 spraw stwierdzono 17 przypadków dokonywania okresowej oceny sytuacji osoby, co było konsekwencją złożenia kolejnego wniosku o udzielenie pomocy. W 13 sprawach nie dokonano oceny sytuacji, ponieważ kontakt z Ośrodkiem był jednorazowy.

**Wyniki ankiety NIK:**  
ponad 38% byłych osadzonych znalazło zatrudnienie

**W żadnym z OPS nie badano skuteczności pomocy udzielonej byłym więźniom**

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

**MOPR w Lesznie:** w każdym przypadku dokonywano okresowej oceny sytuacji osoby korzystającej ze wsparcia w drodze aktualizacji wywiadu środowiskowego. Działo się tak w sytuacji, gdy kontakt podopiecznego z MOPR był więcej niż jednorazowy.

**MOPS w Starachowicach:** pracownicy socjalni nie sporządzali ocen skuteczności udzielonego wsparcia. Ocena skuteczności udzielonej pomocy, mimo iż nie była dokumentowana, dokonywana była na bieżąco przy aktualizacji rodzinnego wywiadu środowiskowego.

W części OPS aktualizowano wywiad, gdy od czasu pełnego wywiadu osoba przez kilka lat przebywała w ZK

Podczas kontroli ustalono, że w czterech OPS, w przypadku ponownego zwrócenia się o pomoc przez osobę wcześniej korzystającą ze wsparcia, która od czasu poprzedniego wywiadu środowiskowego, nawet przez okres kilku lat przebywała w zakładzie karnym, przeprowadzono tylko aktualizacje wywiadu, nie zaś pełny wywiad środowiskowy. Takie działanie tłumaczono powrotem osób po zwolnieniu z ZK/AŚ do poprzednich miejsc zamieszkania, brakiem zmiany danych zawartych w wywiadzie środowiskowym, lub niezmienioną sytuacją rodzinną tej osoby.

### Przykłady

**MOPS w Krakowie:** w czterech przypadkach, po opuszczeniu przez osoby zakładów karnych (odpowiednio po pięciu latach, dwóch latach, 13 miesiącach i dziewięciu miesiącach) przeprowadzono jedynie aktualizacje wywiadu, a nie pełne wywiady. Według wyjaśnień dyrektora MOPS, osoby te korzystały z pomocy społecznej przed osadzeniem w zakładzie karnym, zaś po jego opuszczeniu powróciły do tych samych miejsc zamieszkania, a zgodnie z art. 107 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, aktualizację wywiadu środowiskowego sporządza się w przypadku ubiegania się o przyznanie świadczenia z pomocy społecznej po raz kolejny oraz gdy nie nastąpiła zmiana danych zawartych w wywiadzie. Mając zatem na uwadze jednoznaczne brzmienie cytowanego przepisu, zasadnym jest przeprowadzenie aktualizacji wywiadu.

**MOPR w Siedlcach:** w dwóch przypadkach, po opuszczeniu przez osoby zakładów karnych odpowiednio po czterech latach oraz po roku i trzech miesiącach, przeprowadzono jedynie aktualizacje wywiadu środowiskowego, a nie pełne wywiady. 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.

**MOPS w Starachowicach:** 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. Spośród 30 osób, których dokumentację poddano szczegółowym badaniom, 12 przed pobytem w zakładzie karnym korzystało z pomocy MOPS. Okres przebywania w miejscu odosobnienia tych osób wynosił od czterech miesięcy do czterech lat.

**Mimo braku zmiany miejsca zamieszkania osoby zwolnionej z ZK/AŚ, pobyt w jednostce penitencjarnej w istotny sposób może wpłynąć na zmianę jej sytuacji osobistej, rodzinnej czy majątkowej. Może też w negatywny sposób odbić się na zdrowiu psychicznym i fizycznym takiej osoby. Dlatego w opinii NIK, w celu kompleksowej analizy sytuacji osoby mającej trudności w przystosowaniu się do życia**

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

**po opuszczeniu zakładu karnego, uzasadnione byłoby przeprowadzenie – po kilkuletnim okresie uwięzienia, pełnego wywiadu środowiskowego, a nie tylko jego aktualizacji.**

W trzech innych skontrolowanych ośrodkach przyjęto odmienną praktykę i pełne wywiady środowiskowe przeprowadzano po dwuletniej przerwie w korzystaniu ze wsparcia OPS.

W trzech innych OPS pełne wywiady realizowano po dwóch latach przerwy w korzystaniu z pomocy

### Przykłady

**MGOPS w Piasecznie:** według praktyki przyjętej w Ośrodku część I kwestionariusza przeprowadza się co dwa lata, mimo, że w ocenie Dyrektora, częstotliwość przeprowadzania pełnego wywiadu nie wynika z przepisów.

**MOPR w Kielcach:** z osobami ubiegającymi się o pomoc społeczną po raz pierwszy i osobami, które przed pobytem w ZK/AŚ były podopiecznymi MOPR, ale od ostatniego przeprowadzonego z nimi wywiadu środowiskowego upłynęły ponad dwa lata, przeprowadzano pełny wywiad środowiskowy, z pozostałymi dotychczasowymi klientami MOPR – aktualizację tego wywiadu.

**MOPS w Pile:** 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 w przypadku osób długotrwale przebywających w miejscu odosobnienia – pełny wywiad środowiskowy.

Skontrolowane ośrodki nie dokonywały systemowej oceny skuteczności przyznanej pomocy, ale w dwóch z nich kontrola NIK stała się bodźcem do podjęcia wysiłku oceny efektów działań skierowanych do tej grupy podopiecznych. Taką pracę podjęto w **MOPR w Kielcach** i **MOPS w Zgierzu**.

W dwóch OPS w czasie kontroli NIK dokonano oceny efektów pomocy byłym osadzonym

### Przykłady

**MOPR w Kielcach:** podczas kontroli NIK, pracownicy Ośrodka – w celu dokonania analizy skuteczności działań MOPR na rzecz osób, które po opuszczeniu ZK/AŚ korzystały z pomocy w I półroczu 2018 r. – opracowali ankiety skierowane do tej grupy podopiecznych i prowadzących ich pracowników socjalnych. Ankietę dla beneficjentów udało się przeprowadzić z 28 osobami (57% grupy docelowej), w tym dziewięcioma spośród 13 klientów, którzy po pomoc zgłosili się do Działu ds. Bezdomności. Pracownicy socjalni wypełnili swoje ankiety w odniesieniu do każdego z 49 byłych więźniów, którym udzielono pomocy we wskazanym okresie. We wnioskach z przeprowadzonego badania ankietowego stwierdzono m.in., że: należy rozpowszechnić informacje o dyżurach pełnionych w AŚ oraz rozpropagować informator tak, aby każda osoba opuszczająca Areszt mogła się z nim zapoznać. Zauważono również, że choć klientom proponowano kompleksowe wsparcie specjalistów, starając się wskazać wszystkie zasoby MOPR w tym zakresie, biorąc pod uwagę liczbę osób, która skorzystała z propozycji takiej pomocy, można przypuszczać, że zaproponowana pomoc była w danym momencie nieadekwatna do potrzeb byłych więźniów, którzy skupili się przede wszystkim na zaspokojeniu potrzeb finansowych.

**MOPS w Zgierzu:** w trakcie trwania czynności kontrolnych, Ośrodek dokonał analizy skuteczności działań prowadzonych w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2018 r. na rzecz osób przeżywających trudności w przystosowaniu się do życia po opuszczeniu ZK. Wnioski wynikające z tej analizy dotyczyły m.in. zintensyfikowania działań na rzecz osób uzależnionych od środków psychoaktywnych poprzez ich udział w grupach edukacyjno-motywacyj-

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nych, mitingach, indywidualnych i grupowych spotkaniach terapeutycznych, czy też zwiększenia nacisku na wykorzystanie w pracy z tymi osobami kontraktu socjalnego, jako narzędzia motywującego i wzmacniającego skuteczność podejmowanych działań. Dodatkowym narzędziem służącym ocenie skuteczności działań był kontrakt socjalny, chociaż w tych latach zawarto go jedynie z 19 byłymi więźniami.

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, zasadne byłoby dokonywanie oceny efektywności i skuteczności podejmowanych działań w sposób wypracowany i przyjęty przez Ośrodek.

Dyrektorzy skontrolowanych OPS przyznali, że najbardziej skutecznymi formami wsparcia byłych osadzonych jest pomoc niefinansowa, która co prawda wymaga znacznie większego zaangażowania zarówno po stronie podopiecznego, jak i pracownika socjalnego, lecz w przypadku dobrego kontaktu i odpowiedniego pokierowania byłego osadzonego, może przynieść wymierne efekty w postaci usamodzielnienia się podopiecznego. Byli więźniowie, w celu zaspokojenia podstawowych potrzeb bytowych, muszą otrzymywać – przede wszystkim na początkowym etapie wolności, pomoc finansową, lecz w każdym przypadku, równoległe do tej pomocy musi być także świadczona pomoc niematerialna. **Tylko prowadzona we właściwy sposób praca socjalna i pomoc specjalistyczna, w połączeniu z pomocą finansową i rzeczową, warunkują osiągnięcie założonego celu, tj. usamodzielnienie się i uniezależnienie osoby z tej grupy potrzebujących, od systemu pomocy społecznej.**

### 5.4. Współpraca z innymi instytucjami i organizacjami

#### 5.4.1. OPS i ZK/AŚ – współpraca niesystematyczna

Porozumienie w sprawie zasad współpracy w zakresie organizacji pomocy na rzecz osób zwalnianych z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz rodzin osób pozbawionych wolności<sup>71</sup> zakładało podjęcie przez ośrodki pomocy społecznej i administracje zakładów karnych wspólnych działań w celu przygotowania osób mających opuścić zakłady karne, do życia na wolności. W tym celu dyrektor zakładu karnego w porozumieniu z kierownictwem ośrodka pomocy społecznej, właściwego ze względu na siedzibę zakładu, ustalał zakres i zasady współpracy pracowników socjalnych ośrodka z przedstawicielami zakładu karnego. Kontynuację podjętych już działań oraz podejmowanie nowych inicjatyw na rzecz osób zwalnianych z ZK i ich rodzin potwierdziły zapisy kolejnego dokumentu podpisanego przez ww. strony – Listu intencyjnego<sup>72</sup>.

<sup>71</sup> Porozumienie z dnia z dnia 13 czerwca 2000 r zawarte pomiędzy Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej a Centralnym Zarządem Służby Więziennej. Porozumienie obowiązywało do 12 listopada 2015 r.

<sup>72</sup> List intencyjny w sprawie zasad współpracy w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu osób zwalnianych z ZK i AŚ oraz rodzin osób pozbawionych wolności podpisany w dniu 12 listopada 2015 r.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wyniki kontroli wykazały, że niemal wszystkie skontrolowane ośrodki pomocy społecznej, działające w gminach, na terenie których istniały zakłady karne/areszty śledcze zawarły z tymi jednostkami porozumienia o współpracy, których celem było przeciwdziałanie pogłębianiu się zjawiska izolacji osób opuszczających ZK/AŚ oraz koordynacja działań instytucji i organów udzielających pomocy społecznej i postpenitencjarnej tym osobom.

Porozumienia o przeciwdziałaniu izolacji osób opuszczających ZK/AŚ nie podpisał **MOPR w Białymstoku**. Ośrodek zawarł z funkcjonującym w mieście Aresztem Śledczym tylko porozumienia dotyczące współpracy w zakresie realizacji programów: korekcyjno-edukacyjnego i psychologiczno-terapeutycznego dla osób stosujących przemoc w rodzinie, przebywających w tej jednostce. Na podstawie tych porozumień Ośrodek Interwencji Kryzysowej (OIK) MOPR przeprowadził w Areszcie Śledczym cztery programy korekcyjne dla sprawców przemocy w rodzinie, każdy liczący 60 godzin. Dodatkowo, w latach 2016–2017, na wniosek dyrektora Aresztu Śledczego oraz na podstawie podpisanych porozumień o współpracy, OIK przeprowadził 12 spotkań edukacyjnych o charakterze informacyjno-profilaktycznym w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie i problemom uzależnienia. W spotkaniach wzięło udział 131 osadzonych. Ponadto w 2018 r. w Areszcie Śledczym został po raz pierwszy przeprowadzony przez OIK program psychologiczno-terapeutyczny dla osób stosujących przemoc w rodzinie. W 30-godzinny program wzięło udział osiem osób wytypowanych przez AŚ.

**MOPR w Białymstoku** nie podpisał natomiast żadnego porozumienia z działającym w Białymstoku Zakładem Karnym. Według wyjaśnień dyrektora Ośrodka, MOPR i Zakład Karny nie podpisały porozumienia z uwagi na fakt, że zakład we własnym zakresie prowadzi oddziaływania korekcyjno-edukacyjne dla osadzonych stosujących przemoc w rodzinie i nie występował z wnioskiem do MOPR o przeprowadzenie tego typu zajęć. Dyrektor ponadto wyraził gotowość do prowadzenia wszelkich działań mających na celu przygotowanie osób opuszczających ten zakład do społecznej readaptacji. Zadeklarował uczestnictwo w spotkaniach informacyjno-edukacyjnych inicjowanych przez ZK w Białymstoku, dotyczących możliwości uzyskania wsparcia na podstawie ustawy o pomocy społecznej. Z kolei dyrektor Zakładu Karnego w Białymstoku<sup>73</sup>, podał, iż byłoby wskazane organizowanie spotkań osadzonych przebywających w tej jednostce z pracownikami socjalnymi MOPR, jak również z przedstawicielami urzędów pracy, stowarzyszeń, fundacji, dotyczących form udzielania wsparcia przez te instytucje.

Wyniki przeprowadzonej kontroli wykazały, że żadnego porozumienia z Aresztem Śledczym w Szczecinie nie podpisał **MOPR w Szczecinie**. Według wyjaśnień zastępcy dyrektora Ośrodka, mimo braku porozumienia MOPR współpracuje z jednostkami penitencjarnymi na podstawie listu intencyjnego o partnerskiej współpracy z dnia 12 listopada 2015 r.

Prawie wszystkie OPS, na terenie działalności których były ZK, zawarły porozumienia z tymi jednostkami

Dwa OPS nie podpisały porozumienia o współpracy w zakresie przeciwdziałania izolacji byłych osadzonych

<sup>73</sup> Informacje uzyskane w trybie określonym w art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

i dotychczasowe doświadczenia wskazują, iż wprowadzanie dodatkowego obowiązku współpracy nie jest konieczne. Raz w roku odbywają się spotkania pracowników Działu Pomocy Osobom Bezdomnym MOPR z osadzonymi w Areszcie Śledczym w Szczecinie. Spotkania mają charakter informacyjny, odbywają się z osobami zainteresowanymi zakresem usług świadczonych na rzecz osób opuszczających jednostkę penitencjarną oraz rodzin osób odbywających karę pozbawienia wolności. W spotkaniach tych uczestniczą również przedstawiciele Kuratorów Sądowych oraz Powiatowego Urzędu Pracy w Szczecinie.

Współpracę z MOPR potwierdził też dyrektor Aresztu Śledczego, który zaznaczył, że w badanym okresie na terenie Aresztu pracownicy MOPR prowadzili grupowe spotkania informacyjne dla osadzonych (warsztaty pt. *Przygotowanie do wolności*), indywidualne spotkania z osadzonymi dotyczące m.in. ubezpieczenia społecznego, przeprowadzenia wywiadu środowiskowego przed umieszczeniem w Domu Pomocy Społecznej, interwencji telefonicznych dotyczących umieszczenia osadzonego w Schronisku dla Osób Bezdomnych.

Z opinii Zastępcy Dyrektora Generalnego Służby Więziennej<sup>74</sup> wynika, że zgodnie z obowiązującymi przepisami nie ma obowiązku podpisywania porozumień w zakresie regulowania współpracy m.in. z ośrodkami pomocy społecznej na poziomie lokalnym, czy też z właściwym ministerstwem na poziomie centralnym. Ustawodawca w art. 41 kodeksu karnego wykonawczego, w celu ułatwienia społecznej readaptacji, a w szczególności przeciwdziałania powrotowi do przestępstwa, nałożył na właściwe organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz kuratorów sądowych obowiązek udzielenia skazanym oraz ich rodzinom niezbędnej pomocy, zwłaszcza materialnej, medycznej, w znalezieniu pracy i zakwaterowania, a także porad prawnych. Biorąc pod uwagę istotną rolę współdziałania ww. instytucji Dyrektor Generalny Służby Więziennej podjął decyzję dotyczącą weryfikacji podpisanego porozumienia za względu na konieczność jego aktualizacji i dostosowania do obecnie obowiązujących przepisów. Uprzednio obowiązujące porozumienie w części paragrafów dublowało zapisy funkcjonujące w kodeksie karnym wykonawczym. Intencją główną listu o partnerskiej współpracy było wskazanie stronom (ośrodkom pomocy społecznej i zakładom karnym oraz aresztom śledczym) najważniejszych obszarów współdziałania/współpracy. Szczegóły dotyczące rozwiązań na poziomie lokalnym pozostawiono zainteresowanym stronom.

Choć obowiązek zawierania porozumień między ośrodkami pomocy społecznej a zakładami karnymi/aresztami śledczymi nie wynika z przepisów, to jednak zdaniem NIK **podpisanie takich porozumień pozwoliłoby na usystematyzowanie współpracy, określenie wspólnych działań mających na celu przygotowanie osób osadzonych do opuszczenia zakładu karnego, a także usprawniło rozpoznanie sytuacji i potrzeb osoby zwolnionej z placówki penitencjarnej.**

<sup>74</sup> Informacje uzyskane w trybie określonym w art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Pozostałe skontrolowane OPS funkcjonujące w gminach, na terenie których istniały zakłady karne/areszty śledcze (10 ośrodków) podpisały porozumienia o współpracy z miejscowymi jednostkami penitencjarnymi i na ich podstawie pracownicy socjalni każdego z ośrodków, organizowali spotkania z osadzonymi, na których udzielali informacji o prawach, uprawnieniach wynikających m.in. z ustawy o pomocy społecznej, ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, o zatrudnieniu socjalnym. Pracownicy przekazywali informację na temat dostępnych form pomocy dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Takie spotkania odbywały się z różnym nasileniem i różną częstotliwością, np. raz na kwartał lub pół roku, a często jako odpowiedź na zapotrzebowanie złożone przez jednostkę penitencjarną.

Współpraca OPS z ZK ograniczała się do informowania więźniów o świadczeniach z pomocy społecznej

### Przykłady

W **Areszcie Śledczym w Kielcach** w 2016 r. wprowadzono dyżury czterech pracowników socjalnych **MOPR w Kielcach**, którzy od czerwca, w dwuosobowych zespołach, prowadzili spotkania z osadzonymi. Odbyło się sześć takich dyżurów podczas których z poradnictwa skorzystało 43 osadzonych.

Wyznaczony pracownik socjalny **MOPR we Włocławku** organizował w Zakładzie Karnym raz na kwartał spotkania z osadzonymi (grupy od ośmiu do 15 osób) w celu wytłumaczenia zasad udzielania świadczeń.

Pracownicy **MOPS w Gnieźnie** przeprowadzili z osadzonymi w Zakładzie Karnym w Gębarzewie: po cztery spotkania w 2015 r. i 2016 r., trzy spotkania w 2017 r. i dwa spotkania w I półroczu 2018 r. W ich trakcie udzielano informacji na temat możliwości uzyskania pomocy po opuszczeniu zakładu karnego, prowadzono pracę socjalną dotyczącą rozwiązywania trudnych sytuacji życiowych, a także informowano o możliwości udzielenia pomocy członkom rodzin osób osadzonych w zakładzie karnym.

Mimo że założenia współpracy wynikające z podpisanych dokumentów, w części przypadków, były dość ambitne i przewidywały np. wdrażanie programów readaptacji społecznej, podejmowanie działań w celu promowania nowych, niekonwencjonalnych form pracy z osobami skazanymi wspierających proces ich reintegracji społecznej czy określenie strategii pomocowej, w rzeczywistości współpraca sprowadzała się właściwie do zapoznawania osadzonych z zasadami udzielania i przyznawania świadczeń z pomocy społecznej.

Nie realizowano wspólnie programów readaptacji społ. i nie wdrażano nowych form pracy z osobami skazanymi

### Przykłady

**MOPR w Grudziądzu:** w dniu 8 stycznia 2018 r. zawarte zostało porozumienie w sprawie powołania zespołu ds. readaptacji skazanych w Zakładzie Karnym nr 1 w Grudziądzu, pomiędzy ZK nr 1, MOPR i PUP. Celem porozumienia była m.in. realizacja zadań w zakresie przygotowania do readaptacji społecznej skazanych, przygotowanie skazanych do życia w społeczeństwie po odbyciu kary i zapobieganie ich dalszemu wykluczeniu społecznemu, poprzez działania podejmowane na etapie wykonywania kary pozbawienia wolności, tj.: diagnozę problemów skazanego, określenie wstępnej strategii pomocowej, w tym aktywizacji zawodowej, edukacji, reintegracji rodzinnej i społecznej. Pracownicy socjalni Ośrodka w latach 2016–2018 przeprowadzili pięć spotkań informacyjnych z osadzonymi w ZK na terenie miasta: trzy w ZK

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nr 1 i dwa w ZK nr 2. Tematyka spotkań obejmowała m.in.: dostępne formy pomocy dla osób niepełnosprawnych i bezdomnych, zasady udzielania pomocy osobom bezdomnym i możliwości uzyskania wsparcia.

**MOPR w Lesznie** podpisał z Aresztem Śledczym porozumienia o współpracy w sprawie prowadzenia działalności resocjalizacyjnej oraz współdziałania w zakresie readaptacji społecznej polegającej m.in. na: utrzymaniu więzi pomiędzy osobami przebywającymi w zakładach karnych a ich rodzinami; inspirowaniu i promowaniu nowych rozwiązań w zakresie reintegracji ze społeczeństwem; współuczestniczeniu w inspirowaniu, opracowaniu, wdrażaniu programów readaptacji społecznej mających na celu ukierunkowanie skazanych i ich rodzin do podniesienia jakości życia rodzin osadzonych oraz właściwym przygotowaniu skazanych do powrotu do społeczeństwa; zapewnieniu sprawnej komunikacji i przepływu informacji pomiędzy stronami; współpracy i współdziałaniu z instytucjami specjalistycznymi oraz organizacjami pozarządowymi w celu przeciwdziałania i ograniczenia patologii oraz skutków negatywnych zjawisk społecznych. Na telefoniczne zaproszenie dyrektora, zgodnie z porozumieniem o współpracy, odbywały się również spotkania z kobietami przebywającymi w AŚ w Lesznie. Na spotkaniach przedstawiano informację o zasadach przyznawania świadczeń z pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych, wychowawczych, pielęgnacyjnych czy pomocy dla osób uprawnionych do alimentów.

**MOPS w Nowej Soli:** MOPS zawarł z Aresztem Śledczym w Nowej Soli porozumienie w sprawie współdziałania przy realizacji zadań określonych w ustawie o pomocy społecznej. Wyznaczono w nim dwóch pracowników MOPS upoważnionych do wstępu na teren AŚ. Kolejne porozumienia w sprawie określenia zakresu i zasad współpracy pomiędzy AŚ a MOPS zawarto w dniu 12 grudnia 2016 r. oraz 21 listopada 2017 r. Według zapisów porozumień współpraca miała dotyczyć w szczególności: utrzymywania więzi pomiędzy osobami przebywającymi w AŚ a ich rodzinami; inspirowania i promowania nowych rozwiązań w zakresie reintegracji ze społeczeństwem, wdrażaniu programów readaptacji społecznej; umożliwienia osadzonym i ich rodzinom przezwyciężenia trudnych sytuacji życiowych; podejmowania działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia się osadzonych i ich rodzin; podejmowania działań zmierzających do przeciwdziałania bezrobociu oraz bezdomności. W ramach współpracy AŚ zobowiązał się m.in. do: organizowania na terenie aresztu grupowych oraz indywidualnych spotkań osadzonych z przedstawicielami Ośrodka (w tym celu AŚ miał występować co najmniej raz na sześć miesięcy z wnioskiem do MOPS o oddelegowanie pracownika socjalnego do udzielenia porad, określając tematykę spotkań). MOPS natomiast zobowiązał się do prowadzenia spotkań skierowanych do osadzonych przebywających w AŚ poprzez wyznaczenie pracowników socjalnych spełniających określone wymagania. W zakresie realizacji współpracy ustalono, że na wniosek AŚ odbyły się trzy wizyty pracowników MOPS w AŚ w Nowej Soli (w 2015 r. – jedna wizyta, w 2017 r. – dwie wizyty), spotkania przedstawicieli MOPS oraz AŚ odbywały się w trakcie prac przygotowujących zapisy porozumień zawartych pomiędzy tymi instytucjami (spotkania robocze). Innych spotkań nie było. MOPS był dwukrotnie poinformowany o działaniach realizowanych na rzecz skazanych mających powrócić do miasta po opuszczeniu ZK. Zakłady nie informowały MOPS o potrzebach rodzin skazanych, MOPS nie wprowadzał nowych rozwiązań związanych z reintegracją ze społeczeństwem, osób opuszczających ZK.

Dwa ośrodki ściślej współpracowały z ZK

Należy jednak zauważyć, że dwa skontrolowane ośrodki, spośród 10 które podpisały porozumienia, ściślej współpracowały z zakładami karnymi, wspólnie realizując projekty na rzecz więźniów.

### Przykłady

**MOPR w Kielcach:** w podpisywanych z AŚ w Kielcach porozumieniach MOPR zobowiązywał się m.in. do opracowania i upowszechniania informatora o formach i miejscach uzyskania w Kielcach pomocy dla osób opuszczających Areszt, do współdziałania w kierowaniu osób bezdomnych zwalnianych z Aresztu na pobyt czasowy w mieszkaniu chronionym w oparciu o kontrakt socjalny (od 2017 r.). W latach 2016–2018 Ośrodek co roku opracowywał – upowszechniany w Areszcie – informator pn. *Pierwsza pomoc postpenitencjarna. Informator dla osób opuszczających zakłady karne i areszty śledcze*. Pracownicy MOPR opracowali i zrealizowali w Areszcie (w okresie od 2 do 23 czerwca 2016 r.) program pn. *Readaptacja rodzinna i społeczna osób opuszczających zakłady karne*. Na prośbę osadzonych na warsztaty zaproszono prawnika MOPR, który odpowiadał na pytania związane głównie z zadłużeniem alimentacyjnym i obciążeniami komorniczymi. Kolejną aktywność to praca streetworkerów, którzy przeprowadzali spotkania o charakterze informacyjno–prewencyjnym. Podjęto decyzję, że w przypadku wyjścia na wolność osoby bezdomnej uzyskuje ona możliwość czasowego pobytu w mieszkaniu chronionym w Ośrodku Interwencyjno–Terapeutycznym dla osób Bezdomnych (OIT) oraz podejmuje współpracę z pracownikiem socjalnym na podstawie kontraktu socjalnego. Do końca 2016 r. podpisano jeden kontrakt socjalny. W 2017 r. podjęto decyzję, że trzy z dziewięciu mieszkań chronionych będą zagwarantowane dla opuszczających Areszt osób bezdomnych. Współpracę z osobą przebywającą w mieszkaniu chronionym w OIT kontynuowano, w oparciu o kontrakt socjalny z 2016 r., do lipca 2017 r.

W latach 2015–2016 **MOPS w Krakowie** realizował doraźny projekt socjalny pn. *Ostatnia Krata*. Projekt był w szczególności skierowany do osób, które po raz pierwszy zostały pozbawione wolności. W ramach trzech edycji projektu (w lutym i październiku 2015 r. oraz w marcu 2016 r.) pracownicy socjalni Ośrodka odbyli dyżury w Areszcie Śledczym przy ul. Czarneckiego – w spotkaniach wzięło udział łącznie 58 osadzonych (w tym 43 osadzonych po raz pierwszy). Projekt powstał jako odpowiedź na zapotrzebowanie zgłaszane przez wychowawców Aresztu oraz samych osadzonych. Projekt był realizowany w porozumieniu z wychowawcą AŚ. W trakcie spotkań informowano o problemach, z jakimi mogą się spotkać osoby opuszczające zakład karny, o pomocy jaką mogą uzyskać w MOPS, o możliwości uzyskania wsparcia ze strony organizacji pozarządowych, o zakresie działalności innych urzędów np. Grodzkiego Urzędu Pracy w Krakowie.

Z informacji uzyskanych w urzędach wojewódzkich wynika, że 170 ośrodków pomocy społecznej, spośród 2478 istniejących, tj. 6,8% podpisało z zakładami karnymi/aresztami śledczymi porozumienia o współpracy. Największy odsetek ośrodków, które takie porozumienia podpisały był w województwach: lubuskim – 24,4%, opolskim – 16,9% i zachodniopomorskim – 16,6%. Najmniejszy natomiast w województwach: świętokrzyskim – 1,9%, łódzkim – 2,2% oraz lubelskim – 2,8%<sup>75</sup>.

Z informacji uzyskanych w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej wynika, że pięć spośród 130 jednostek penitencjarnych funkcjonujących w strukturach Służby Więziennej, aktualnie nie podpisało porozumień z ośrodkami pomocy społecznej o współpracy w celu przeciwdziałania pogłębianiu się izolacji i wykluczenia społecznego osób opuszczających ZK/AŚ<sup>76</sup>.

**Dane ogólnokrajowe – porozumienia o współpracy z ZK/AŚ podpisało 6,8% OPS**

<sup>75</sup> Informacje uzyskane w trybie określonym w art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

<sup>76</sup> Informacje uzyskane w trybie określonym w art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zgodnie z art. 119 ust. 1 pkt 7 ustawy o pomocy społecznej, do zadań pracownika socjalnego należy m.in.: współpraca i współdziałanie z innymi specjalistami w celu przeciwdziałania i ograniczenia patologii i skutków negatywnych zjawisk społecznych.

Współpraca OPS z ZK dotyczyła wyłącznie zasięgnięcia informacji o ponownym osadzeniu osoby korzystającej z pomocy....

Kontrola NIK wykazała, że ośrodki pomocy społecznej współpracowały z jednostkami penitencjarnymi, lecz współpraca ta polegała w zasadzie wyłącznie na zasięgnięciu w zakładach karnych i aresztach śledczych informacji dotyczących daty ponownego zatrzymania osoby korzystającej ze wsparcia z powodu trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z jednostki penitencjarnej, przewidywanego czasu pobytu w ZK, daty opuszczenia ZK, co miało związek z art. 13 ustawy o pomocy społecznej<sup>77</sup>.

### Przykłady

**MOPS w Krakowie** zwracał się do ZK/AŚ w sprawie pozyskania informacji o osobach przebywających w ZK/AŚ, w szczególności dotyczących daty zatrzymania, przewidywanego czasu pobytu w ZK/AŚ oraz daty jego opuszczenia. Wśród 30 analizowanych spraw stwierdzono, że w dwóch przypadkach Ośrodek wystąpił do aresztu śledczego oraz w dwóch – do Centralnego Zarządu Służby Więziennej z zapytaniem o okres pozbawienia wolności osób korzystających z pomocy społecznej. W jednym przypadku wystąpienie związane było z przyznaniem osobie zasiłkiem stałym i koniecznością zastosowania art. 13 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, w drugim natomiast – dotyczyło wydania decyzji stwierdzającej nienależnie pobrane świadczenia i konieczności dokonania zwrotu.

**OPS w Gryfinie:** w latach 2015–2018 (I półrocze) w ramach współpracy z zakładami karnymi OPS dziewięciokrotnie zwracał się do zakładu z prośbą o informacje dotyczące osób korzystających z pomocy OPS z powodu trudności po zwolnieniu z zakładu. W sześciu przypadkach prośba dotyczyła podania informacji, czy podopieczny był tymczasowo aresztowany, bądź odbywał karę pozbawienia wolności (od kiedy i na jaki okres).

**MOPS w Kutnie:** spośród analizowanej próby dokumentacji 30 byłych więźniów, w trzech przypadkach MOPS zwracał się o przekazanie informacji o odbywaniu kary do: Sądu Rejonowego w Kutnie (jedna osoba), ZK (jedna osoba) oraz kuratora sądowego (jedna osoba). W przypadku dwóch pierwszych osób, informacje pozyskiwane były w związku z przyznaną pomocą, która z powodu ponownego uwięzienia nie mogła zostać udzielona (art. 13 ustawy o pomocy społecznej).

...lub środków finansowych uzyskiwanych w czasie uwięzienia

OPS zasięgały też w ZK/AŚ informacji odnośnie wysokości środków finansowych uzyskanych z tytułu pracy wykonywanej podczas odbywania kary pozbawienia wolności, co było związane z koniecznością ustalenia sytuacji dochodowej.

### Przykłady

**MOPR w Białymstoku:** spośród 30 zbadanych spraw, w czterech przypadkach, w celu prawidłowego ustalenia sytuacji dochodowej osoby i wyliczenia wysokości zasiłku, Ośrodek zwrócił się z wnioskiem do ZK/AŚ o dodatkowe informacje o uzyskanych środkach finansowych za pracę w czasie uwięzienia.

<sup>77</sup> Art. 13 ust. 1 osobie odbywającej karę pozbawienia wolności nie przysługuje prawo do świadczeń z pomocy społecznej (poza osobą odbywającą karę pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego – art. 13 ust. 1a). osobie tymczasowo aresztowanej zawieszają się prawo do świadczeń z pomocy społecznej. Za okres tymczasowego aresztowania nie udziela się świadczeń.

**MOPS w Gnieźnie:** ośrodek zwracał się do zakładów karnych z prośbą o informacje dotyczące osób korzystających z pomocy Ośrodka. Sytuacje takie miały miejsce w przypadku konieczności ustalenia uprawnień do świadczeń otrzymywanych z pomocy społecznej, np. zasiłków stałych i celowych.

**MOPS w Ostrowcu Św.:** w ramach współpracy z zakładami karnymi MOPS zwracał się o udzielenie informacji dotyczących osób korzystających z pomocy Ośrodka z powodu trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego. W badanym okresie do zakładów karnych skierowano ogółem 36 pism/zapytań, z tego: pięć w 2015 r., sześć w 2016 r., 17 w 2017 r. i osiem w 2018 r. (I półrocze). Spośród nich 19 pism dotyczyło osób, których dokumentację poddano badaniu w ramach próby 30 spraw. Zapytania dotyczyły okresu przebywania osadzonego w zakładzie karnym, podejmowania przez osadzonego zatrudnienia oraz dysponowania środkami finansowymi.

**Skontrolowane ośrodki nie zasięgały informacji na temat działań realizowanych wobec osadzonych podczas odbywania kary pozbawienia wolności (odbytych szkoleń, kursów, terapii) uznając, że są one zawarte w świadectwach zwolnienia okazywanych przez osoby zwracające się o wsparcie.** Brak takich danych w dokumentach zwolnienia traktowany był jako potwierdzenie braku działań zrealizowanych na rzecz ww. osób w okresie pozbawienia wolności. Ustalenia kontroli wykazały jednak, że w części przypadków byli osadzeni, mimo braku adnotacji w świadectwach zwolnienia, informowali o odbytym w zakładzie leczeniu czy kursie, bądź okazywali zaświadczenia potwierdzające takie działania. Należy w tym miejscu podkreślić, że ośrodki pomocy społecznej nie miały obowiązku zasięgania w zakładach karnych i aresztach śledczych informacji na temat szkoleń, kursów i terapii, w których uczestniczyli byli więźniowie. Ponadto zakres informacji, jaki powinien być zamieszczony w świadectwach zwolnienia nie wynika z art. 167a kkw, który wskazuje jedynie na obowiązek wydania takiego świadectwa.

Nie pytano o działania, w których osadzony brał udział podczas uwięzienia

### Przykłady

**MOPS w Krakowie:** na podstawie świadectw zwolnienia z ZK stwierdzono, że pięciu osobom udzielona została pomoc rzeczowa (okulary, dowód osobisty, buty, koszula), dziewięciu osobom – pomoc pieniężna (od 20 zł do 120 zł), pięć osób wzięło udział w kursach/szkoleniach (Arterapia, kurs zagospodarowania terenów zielonych, kurs posadzkarza, kurs florystki). Ponadto, w przypadku pięciu osób, pracownik socjalny dokonał ustaleń o działaniach na podstawie dostarczonego zaświadczenia o zajęciach odbytych w ZK. Na świadectwach zwolnienia brak było adnotacji odnośnie: cyklu terapii dla osób uzależnionych od alkoholu (dwie osoby), prowadzonego leczenia psychiatrycznego (jedna osoba), ukończenia Zasadniczej Szkoły Zawodowej dla Dorosłych (jedna osoba) i odbycia 60 godzin zajęć grupowych w ramach tych spraw. Ośrodek nie występował do zakładu karnego o informacje o działaniach podejmowanych wobec osadzonych w trakcie ich przebywania w ZK/AŚ, ponieważ według MOPS dane uzyskane od osób były wystarczające do ustalenia ich sytuacji i zbudowania planu pomocy.

**MOPS w Gnieźnie:** w dwóch przypadkach, w świadectwach zwolnienia brak było informacji o podjętych oddziaływaniach wobec skazanego związanych z uzależnieniem od alkoholu, natomiast w wywiadach środowiskowych byli skazani poinformowali, że uczestniczyli w takich działaniach (jeden – trzymiesięczne

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

leczenie odwykowe w zakładzie karnym, drugi – sześć spotkań z terapeutą dot. uzależnienia od alkoholu). Według wyjaśnień dyrektora Zakładu Karnego w Gęborzewie, informacje o innych niż zamieszczone na świadectwie zwolnienia oddziaływaniach readaptacyjnych wobec osadzonych zamieszczane są w Centralnej Bazie Danych Osób Pozbawionych Wolności Noe. NET i mogą zostać udostępnione na żądanie uprawnionych podmiotów, w tym OPS.

**MOPR w Białymstoku:** nie wszystkie świadectwa zwolnienia, posiadały informacje dotyczące pomocy udzielonej osobom w czasie odbywania kary pozbawienia wolności oraz potrzeby pomocy po zwolnieniu z zakładu karnego. Brak było między innymi danych o ich uczestnictwie w kursach i szkoleniach, ewentualnym zatrudnieniu i uzyskanym wynagrodzeniu, czy też kwocie udzielonej zapomogi. Analiza dokumentacji zgromadzonej w teczkach 30 podopiecznych wykazała, iż w 20 przypadkach świadectwa zwolnienia wystawione przez ZK/AŚ, nie zawierały informacji o działaniach podjętych wobec danej osoby przed opuszczeniem placówki penitencjarnej. W udzielonych wyjaśnieniach dyrektorzy ZK/AŚ podali, że w świadectwach nie było potrzeby dodatkowego określania informacji o działaniach podjętych wobec tych osób, uznając za wystarczające przekazanie im za pokwitowaniem oryginałów dokumentów potwierdzających ukończenie kursów i szkoleń. Zapewnili jednak o dokładnym uzupełnianiu brakujących danych przy wystawianiu takich świadectw zwolnień w przyszłości.

Nie wszystkie ZK  
rzetelnie wypełniły  
świadectwa zwolnienia

Dyrektorzy części zakładów karnych/aresztów śledczych przyznali, że nie we wszystkich świadectwach zwolnienia podawano informacje nt. pomocy ułatwiającej społeczną readaptację osób opuszczających jednostki penitencjarne. Zadeklarowali jednocześnie, iż takie dane będą uzupełniane.

### Przykłady

**ZK w Zamościu** dotychczas nie podawał informacji dotyczącej przekazanej pomocy ułatwiającej społeczną readaptację, między innymi w zakresie uczestnictwa w kursach i szkoleniach. Podjęto działania mające na celu wypełnianie świadectw zwolnienia w przedmiotowym zakresie.

**AŚ w Olsztynie:** istnieje prawdopodobieństwo, że w części świadectw zwolnienia nie zawarto wszystkich wymaganych informacji. Administracja jednostki zwróci szczególną uwagę na konieczność przekazywania pełnej informacji dotyczącej pomocy udzielonej skazanym.

**AŚ w Lublinie:** w wielu przypadkach informacje dotyczyły wyłącznie udzielonej zapomogi pieniężnej i środków pieniężnych zgromadzonych przez osadzonego. W chwili obecnej zadanie realizowane jest właściwie.

Zdaniem NIK **pełne informacje o sytuacji osoby zwolnionej z placówki penitencjarnej dałyby możliwość szybszej i pełniejszej weryfikacji potrzeb zgłoszonych do ośrodka pomocy społecznej, umożliwiłyby kontynuację rozpoczętej lub prowadzonej wcześniej terapii czy leczenia, a także pozwoliłyby uniknąć powtarzania działań, które z sukcesem zostały zrealizowane w placówce penitencjarnej.**

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że podejmowanie i prowadzenie współpracy na rzecz byłych osadzonych nie jest wyłącznie obowiązkiem ośrodków pomocy społecznej, ale też zakładów karnych i aresztów śledczych. Kwesta ta wynika z międzynarodowych wytycznych, tj. z Euro-

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

pejskich Reguł Więziennych, gdzie wskazano, że *władze więzienne ściśle współpracują ze służbami i instytucjami nadzorującymi i pomagającymi zwolnionym więźniom w umożliwieniu im wszystkim ponownego odnalezienia się we wspólnocie, a w szczególności w środowisku rodzinnym oraz zatrudnieniu (zasada 107.4)*<sup>78</sup>.

**Spójny system wsparcia umożliwiłby osadzonym płynne przejście z warunków izolacji do życia na wolności, a działania interdyscyplinarne wpłynęłyby na skuteczność otrzymanego wsparcia. Dzięki informowaniu systemu pomocy społecznej o zmianach zachodzących podczas readaptacji osadzonych, ośrodek mógłby zaoferować odpowiednie wsparcie utrwalające wiedzę i umiejętności zdobyte w zakładzie karnym.**

### **Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy Rec (2006)2 dla państw członkowskich Rady Europy w sprawie Europejskich Reguł Więziennych (Przyjęta przez Komitet Ministrów w dniu 11 stycznia 2006 r.)**

107.1 Odbywającym karę, we właściwym czasie przed zwolnieniem, pomaga się poprzez odpowiednie procedury i specjalne programy umożliwiające im przejście z życia w więzieniu do funkcjonowania w społeczności przestrzegającej prawa.

107.2 Zwłaszcza w przypadku więźniów odbywających dłuższe kary, podejmuje się kroki w celu zapewnienia stopniowego powrotu skazanych do życia w wolnym społeczeństwie.

107.3 Cel ten może być osiągnięty poprzez odpowiedni program przygotowujący skazanego do życia po zwolnieniu, realizowany jeszcze w więzieniu, bądź poprzez warunkowe zwolnienie z określonym rodzajem dozoru połączonego ze skuteczną opieką socjalną.

107.4 Władze więzienne ściśle współpracują ze służbami i instytucjami nadzorującymi i pomagającymi zwolnionym więźniom w umożliwieniu im wszystkim ponownego odnalezienia się we wspólnocie, a w szczególności w środowisku rodzinnym oraz zatrudnieniu.

107.5 Przedstawiciele takich służb i instytucji mają zapewniony wszelki niezbędny dostęp do zakładu i więźniów po to, aby ci mogli uczestniczyć w przygotowaniach do ich zwolnienia i opracowania programów wspomagających już po zwolnieniu.

### **5.4.2. OPS i kuratorzy sądowi – współpraca okazjonalna**

Współpraca z właściwym samorządem i organizacjami społecznymi, które statutowo zajmują się opieką, wychowaniem, resocjalizacją, leczeniem i świadczeniem pomocy społecznej w środowisku otwartym należy także do obowiązków kuratorów sądowych<sup>79</sup>.

<sup>78</sup> Rekomendacja Rec (2006)2 Komitetu Ministrów do państw członkowskich Rady Europy w sprawie Europejskich Reguł Więziennych (przyjęte przez Komitet Ministrów w dniu 11 stycznia 2006 r. na 952 posiedzeniu delegatów). <http://www.bip.sw.gov.pl/SiteCollectionDocuments/CZSW/prawaczl/document.pdf>

<sup>79</sup> Art. 11 pkt 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1014).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Dozorem kuratora objęte są zazwyczaj osoby warunkowo, przedterminowo zwalniane z jednostek penitencjarnych<sup>80</sup>, dla których pomoc po opuszczeniu zakładu karnego jest niezmiernie istotna, gdyż skazanego na karę pozbawienia wolności sąd może warunkowo zwolnić z odbycia reszty kary tylko wówczas, gdy jego postawa, właściwości i warunki osobiste, okoliczności popełnienia przestępstwa oraz zachowanie po jego popełnieniu i w czasie odbywania kary uzasadniają przekonanie, że skazany po zwolnieniu będzie stosował się do orzeczonego środka karnego lub zabezpieczającego i przestrzegał porządku prawnego, w szczególności nie popełni ponownie przestępstwa<sup>81</sup>. Ponadto jak wskazują badania, **osoby opuszczające zakłady karne w związku z warunkowym zwolnieniem częściej powracają do przestępstwa w pierwszym roku po uwolnieniu niż osoby, które opuściły ZK/AŚ w związku z zakończeniem kary**<sup>82</sup>.

Współpraca OPS  
z kuratorami praktycznie  
nie istniała

Kontrola NIK wykazała, że współpraca pomiędzy ośrodkami pomocy społecznej a służbą kuratorską właściwie nie występowała, a jeśli już dochodziło do kontaktów międzyinstytucjonalnych, były to kontakty sporadyczne i doraźne, zazwyczaj na linii pracownik socjalny – kurator i dotyczyły głównie ustalenia uprawnień do świadczeń otrzymywanych z pomocy społecznej. W żadnym wypadku nie podejmowano starań w zakresie wspólnie wypracowanego i uzgadnianego planu pomocy na rzecz osoby, która będąc pod nadzorem kuratora po opuszczeniu ZK/AŚ korzystała z pomocy OPS.

### Przykłady

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

**MOPR w Grudziądzu:** w badanej próbie 30 spraw w ośmiu przypadkach w wywiadach środowiskowych podane zostały dane kuratora, brak było jednak informacji o realizowaniu współpracy z kuratorami. W 19 przypadkach w wywiadach zawarto informacje o udzielonej pomocy postpenitencjarnej, najczęściej w postaci zapomogi pieniężnej, odzieżowej, bonów towarowych, bonów na żywność. Brak było natomiast informacji o realizowaniu współpracy z kuratorami.

<sup>80</sup> Zgodnie z art. 159 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2018 r. poz. 652, ze zm.) warunkowo zwolnionego sąd penitencjarny może w okresie próby oddać pod dozór kuratora sądowego, osoby godnej zaufania, stowarzyszenia, organizacji lub instytucji, do której działalności należy troska o wychowanie, zapobieganie demoralizacji lub pomoc skazanym.

<sup>81</sup> Artykuł 77 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1600, ze zm.)

<sup>82</sup> Powrotność do przestępstwa w latach 2009–2016, MS, Dep. Strategii i Funduszy Europejskich, Wydział Statystycznej Informacji Zarządczej, Warszawa, maj 2017 r.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

**MOPR w Kielcach:** w badanym okresie kuratorzy sądowi przesłali do MOPR 12 pism. Przedmiotem wszystkich była prośba o przekazanie informacji o korzystaniu przez byłych więźniów z pomocy społecznej, w dwóch pojawiły się dodatkowe pytania o zachowanie osób dozorowanych. Tylko jedno z tych pism dotyczyło osoby, która w okresie objętym kontrolą korzystała z pomocy ze względu na trudności adaptacyjne po zwolnieniu z ZK/AŚ. Każdorazowo MOPR udzielała stosownych informacji. Kuratorzy nie informowali Ośrodka o potrzebach rodzin skazanych, zaś jego pracownicy nie zasięgaliby u kuratorów pisemnych informacji o działaniach podejmowanych na rzecz osób, które po wyjściu na wolność zgłosiły się po pomoc społeczną. Według wyjaśnień zastępcy dyrektora Ośrodka, nie ma szeroko zakrojonej współpracy kuratorów z pracownikami socjalnymi. Kuratorzy nie są zainteresowani taką współpracą. Nie wnioskuje też o obejmowanie swojego podopiecznego pomocą społeczną. Incydentalnie zdarzają się wspólne wejścia w środowisko (wyłącznie w sytuacji, kiedy osadzony wraca do rodziny).

Należy jednak zauważyć, że w czasie kontroli odnotowano przypadki, choć nieliczne, bliższej współpracy pomiędzy ośrodkami pomocy społecznej a służbą kuratorską, w celu pomocy konkretnym osobom, które po opuszczeniu jednostki penitencjarnej miały problemy adaptacyjne. Współpraca ta jednak nie przybrała charakteru systemowego.

Jednostkowe przykłady  
współdziałania na rzecz  
byłych osadzonych

### Przykłady

**MOPS w Ostrowcu Św.:** w 2017 r. MOPS i Zespół Kuratorskiej Służby Sądowej w Ostrowcu Św. podjęły współpracę, z inicjatywy Zespołu Służby Kuratorskiej, w celu przymusowego umieszczenia skazanego leczonego psychiatrycznie w domu pomocy społecznej lub w szpitalu psychiatrycznym. W pozostałych przypadkach współpraca ta polegała najczęściej na osobistych lub telefonicznych kontaktach z kuratorami. Informacje, jakich pracownicy socjalni Ośrodka zasięgaliby u kuratorów dotyczyły głównie faktu i zakresu pomocy udzielanej przez kuratora osobom opuszczającym zakłady karne. Tego rodzaju działania miały na celu zweryfikowanie informacji uzyskanych od osób ubiegających się o pomoc społeczną.

**MOPR w Kielcach:** w 2018 r. nawiązano kontakt z kuratorem, w celu ustalenia godzin, w jakich osoba objętą dozorem elektronicznym może wychodzić z domu, aby mogła dokonać rejestracji w urzędzie pracy. Osoba ta początkowo nie chciała tego uczynić, zasłaniając się niemożliwością wychodzenia z domu i nosiła się z zamiarem złożenia wniosku o potwierdzenie prawa do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Dzięki ustaleniom pracownika socjalnego dokonała rejestracji w Miejskim Urzędzie Pracy, gdzie miała również opłacaną składkę zdrowotną.

**MOPS w Krakowie:** spośród 30 osób, 12 z nich było pod nadzorem kuratora. W jednym przypadku Ośrodek przeprowadził konsultację z kuratorem osoby – rozmowa dotyczyła sytuacji prawnej osoby i braku realizacji przez nią prac społecznych. Ponadto, w jednym przypadku kurator zasięgał informacji w MOPS odnośnie uzyskania przez osobę orzeczenia o stopniu niepełnosprawności. W pozostałych 10 przypadkach Ośrodek i wyznaczony kurator nie kontaktowali się. Według wyjaśnień Dyrektora MOPS, nie zachodziła potrzeba kontaktu z kuratorem ze względu na wystarczające informacje uzyskane od podopiecznego do zbudowania planu pomocy.

**Utrzymywanie kontaktów pomiędzy ośrodkami pomocy społecznej a jednostkami penitencjarnymi i kuratorami sądowymi jest istotne z punktu widzenia uzyskania pełnego obrazu sytuacji osoby, która**

opuściła zakład karny. Współpraca między tymi instytucjami przyczyniłaby się do większej skuteczności wsparcia oferowanego tej grupie podopiecznych i ułatwiłaby pracę pracownikom mającym z nimi bezpośredni kontakt, dzięki czemu umożliwiłaby prowadzenie szeregu zintegrowanych działań na rzecz poprawy sytuacji bytowej skazanych, w tym zapobieganiu ich marginalizacji i wykluczeniu społecznemu, przez co wpłynęłaby na zmniejszenie odsetka osób powracających do przestępstwa. Przykłady dobrej praktyki w tym zakresie wynikają z wypowiedzi byłych osadzonych podczas badania opinii publicznej przeprowadzonego na potrzeby kontroli NIK.

Opinie i wypowiedzi  
byłych osadzonych  
o wsparciu od kuratorów

### Byli osadzeni o wsparciu ze strony kuratorów

*Pomoc kuratora była skoordynowana. W szczególności kurator miał rękę na pomocy społecznej. W sensie dopytywał się o te informacje związane z pomocą społeczną, o urząd, czy związane z tym dofinansowanie. Pytał o to, jak wygląda moja sytuacja pracy czy straciłem pracę czy mam pracę. Chciał umów o pracę. Także miałem poczucie, że ktoś się interesuje moją sprawą.*

*Kurator cały czas chodził, rozmawiał, prowadził wywiady, wiedział że jest wszystko w porządku, że szukam pracy, cały czas byłem z nim w kontakcie. To tak powinno być, taka wymiana komunikacji. By wiedzieć coś o danej osobie, czy ta osoba szuka pracy, czy ona pracuje czy ma ciężko.*

*Kurator dał mi bony na 150 zł i powiedział, że mam iść do pomocy społecznej, bo należy mi się oprócz pomocy żywnościowej mogę się ubiegać o zasiłek na odzież i mogę się ubiegać o zasiłek doraźny, oprócz żywnościowego taki doraźny na start, choćby bilety, żeby jeździć, szukać pracy.*

### 5.4.3. OPS i NGO – współpraca doraźna

W celu zapewnienia wsparcia osobom mającym problemy adaptacyjne po zwolnieniu z ZK/AŚ, skontrolowane ośrodki współpracowały też z organizacjami pozarządowymi. Współpraca ta polegała głównie na wydawaniu przez OPS skierowań po uzyskaniu produktów żywnościowych lub do schronisk dla bezdomnych, a w przypadku MOPR w Szczecinie kierowaniu w celu uzyskania różnego typu pomocy, w tym także pomocy specjalistycznej.

Współpraca OPS  
z organizacjami  
pozarządowymi  
to zazwyczaj kierowanie  
po pomoc

#### Przykłady

**MOPS w Gnieźnie:** badanie dokumentacji 30 osób korzystających z pomocy wykazało, że w dwóch przypadkach zaplanowano współpracę z organizacją pozarządową. Dotyczyło to osób skierowanych do schroniska dla bezdomnych, prowadzonego przez tę organizację.

**MOPS w Inowrocławiu:** w przypadku 11 spośród 30 osób, których dokumentacja została objęta szczegółowym badaniem, w planach pomocy, poza działaniami MOPS na rzecz osoby zainteresowanej, przewidziano dodatkowo współpracę z organizacją pozarządową w zakresie schronienia oraz posiłków, pomocy rzeczowej i żywności.

**MOPR w Szczecinie:** spośród 30 osób mających trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładów co drugą (15 osób) MOPR skierował po pomoc specjalistyczną do Fundacji resocjalizacji i readaptacji społecznej „Tulipan” w Szczecinie. Z uzyskanej informacji od Prezesa Zarządu Fundacji

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

„Tulipan” wynika, że Fundacja prowadzi Punkt Konsultacyjny i korespondencyjny dla skazanych/byłych skazanych i ich rodzin, a także grupy wsparcia (stacjonarne), zbiórki odzieży i inne działania pomocowe na ich rzecz.

Działające w Toruniu Stowarzyszenie *Mateusz* prowadzi ośrodek, w którym udzielana jest wszechstronna pomoc mężczyznom powracającym z terapii uzależnień i zakładów karnych. Przez dom „Mateusza” w Toruniu przewinęło się w ciągu ośmiu lat ponad 100 osób, a nikt nie wrócił do recydywy. Ośrodek jest czasowym schronieniem a poprzez fachową nowatorską terapię psychologiczną, edukację, pracę grupową i indywidualną, pomaga przywrócić mieszkańców do społeczeństwa. Nowy mieszkaniec, nim zostanie przyjęty na stałe, musi przyjąć zasady obowiązujące w tym domu. Tu nie ma alkoholu, tu nie ma agresji, nawet się nie przeklina, bo panowanie nad własnym językiem to początek przemiany, o którą chodzi.

### 5.5. Dać drugą szansę

Celem orzekania i wykonywania kary pozbawienia wolności, w polskiej doktrynie prawnej, jest nie tylko zastosowanie kary za popełniony czyn przestępczy, ale także umożliwienie sprawcy, po odbyciu kary, włączenia się w nurt życia społecznego z poszanowaniem norm prawnych. Jednakże zgodnie z ustaleniami psychologii, człowiek dla prawidłowego funkcjonowania psychicznego i społecznego musi mieć możliwości zaspakajania swoich biologicznych, psychicznych, społecznych i duchowych potrzeb. W pierwszym rzędzie człowiek potrzebuje pożywienia, odzieży, mieszkania i pracy, by mógł decydować o poziomie zaspakajania tych potrzeb. Potrzebuje także niezbędnych informacji o regulacjach i zasadach rządzących procesami społecznymi, a także kontaktów z innymi ludźmi. Wśród tych informacji ważne są te, które dotyczą możliwości uzyskania wsparcia, pomocy tak od instytucji publicznych państwowych i samorządowych oraz niepublicznych, wyznaniowych i pojedynczych osób. Osoby opuszczające zakłady karne, w zależności od długości odbywania kary pozbawienia wolności, mają w tym względzie większe lub mniejsze braki, które powinny być zniwelowane w ostatnim okresie odbywania kary. Problemom często towarzyszy poczucie wyobcowania i stygmatyzacji społecznej – etykieta przestępcy towarzyszy im długo po wyjściu z więzienia.

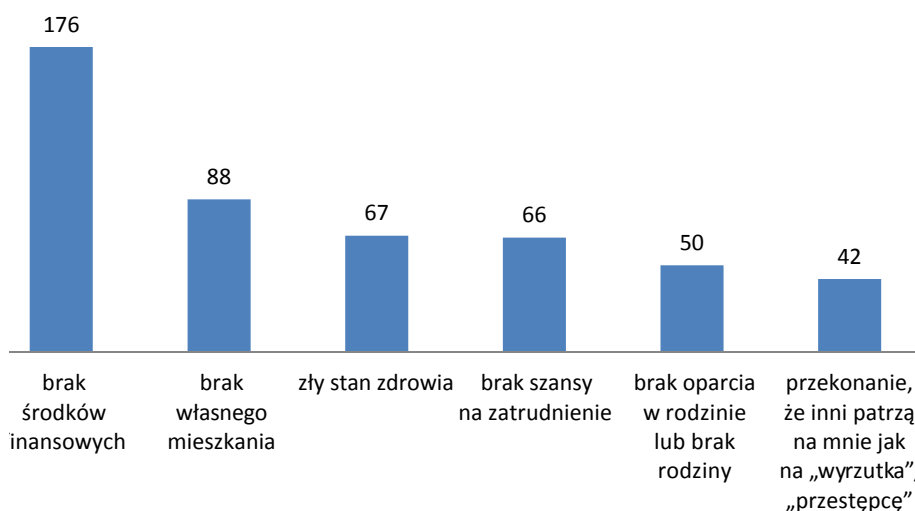
Wyniki ankiety NIK wykazały, że **do najtrudniejszych spraw, z jakimi spotyka się osoba opuszczająca zakład karny należą nie tylko braki zabezpieczenia materialnego, finansowego, żywności, odzieży, brak mieszkania oraz szans na znalezienie pracy i oparcia w rodzinie, ale także zły stan zdrowia i świadomość stygmatyzacji**, które wprawdzie wskazane były przez mniejszy procent respondentów, ale mogą stanowić istotną przeszkodę na drodze reintegracji i readaptacji społecznej.

Wyniki ankiety NIK:  
byli więźniowie  
mają świadomość  
stygmatyzacji społecznej

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wykres nr 11

Najtrudniejsze problemy po opuszczeniu zakładów karnych/aresztów śledczych



Źródło: Opracowanie NIK na podstawie wyników ankiety skierowanej do byłych osadzonych.

Umiejętność i możliwość przezwyciężenia problemów napotkanych po uwolnieniu zależy w dużej mierze od tego, czy skazany utrzymuje pozytywne relacje z rodziną. Osoby, które mogą liczyć na wsparcie rodziny, w mniejszym stopniu odczuwają negatywne skutki braku stabilizacji życiowej. Posiadanie dobrych relacji z żoną, z rodzicami czy rodzeństwem to gwarancja ciepłego miejsca do spania i pożywienia. W zdecydowanie gorszej sytuacji są osoby, które nie mogą liczyć na pomoc najbliższych osób. Brak rodziny to także brak wsparcia psychicznego i socjalnego skutkujący bezdomnością, nierzadko powrotem do kryminogennego środowiska i w efekcie do zakładu karnego.

**Wyniki ankiety NIK:**  
tylko 17% osób pozytywnie oceniło otrzymaną w OPS pomoc w sprawach rodzinnych

Spośród 204 osób, które wypełniły anonimowe ankiety NIK, 25% byłych osadzonych (52 osoby) wskazało, że OPS udzielił im pomocy w uregulowaniu spraw rodzinnych, jednakże tylko 17% oceniło tę pomoc pozytywnie, jako taką, która przyniosła dobry efekt.

**Opinie i wypowiedzi byłych więźniów o znaczeniu rodziny po wyjściu z ZK**

### Byli osadzeni o roli bliskich po opuszczeniu ZK

*Po wyjściu z więzienia, jeżeli rodzina pomoże to jest w porządku, bo sobie jakoś poukłada albo i nie, zależy od człowieka. Jak człowiek jest sam, nie ma się do kogo zwrócić o pomoc to może 2% czy 3% jakoś wychodzi na prostą. A jak się jest recydywistą, jak ja to cały czas się wraca. Człowiek od razu na starcie jest stracony.*

*Gdyby nie rodzice, to naprawdę, bo miałem, jak mówię, dach nad głową i miałem co zjeść, no nie zostałem po prostu zostawiony na ulicy, no bo albo musiałbym szukać jakiegoś przytułku i to wtedy by już była w ogóle katastrofa, tylko dar od Boga, że mam matkę i ojca i mają mieszkanie, i mam po prostu u nich kąt, gdzie mogę mieszkać, i to po prostu tak się stało, że nie załamane się do końca, bo mogłem wrócić do domu i zjeść zupę.*

*Mama stopniowo mnie wprowadzała w to wszystko. Jakieś zakupy, mam 100 zł, dwie siateczki kupiłam i 100 zł nie mam. A kiedyś 100 zł, papierosy po 4 zł były, jak szłam siedzieć, a teraz po 12. Wszystkiego od nowa się uczyłam, panie miały kasy guzikowe, fryzjer obcięcie 40, teraz 150. Gdzie ja żyję?!*

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

*Byłem skonfliktowany z rodziną, bo wróciłem do domu rodzinnego, oni pomagali mi, dawali jakieś jedzenie coś tam, ale nasze relacje nie były poukładane z wiadomych względów. Bracia cały czas nagabywali rodziców, że mają mnie nie brać, tak. Byli na nie, bo wylądowałem w zakładzie karnym, a rodzina nie jest patologiczna.*

Byli więźniowie w relacjach z ludźmi często czują się napiętnowani ze względu na swoją przeszłość. Czują się gorsi, wykluczeni społecznie, z uwagi na przypiętą etykietę „przestępcy”, „człowieka żyjącego na pograniczu prawa”. Często są wyobcowani, zmuszeni odciąć się od znajomych, aby nie powrócić do dawnego, przestępczego życia. W efekcie jednak nie mają bliskich osób, z którymi mogliby utrzymywać relacje, rozmawiać o codzienności i jej wyzwaniach, otrzymywać wsparcie lub radę.

Z przeprowadzonego na zlecenie NIK badania wynika, że **byli osadzeni najbardziej potrzebują normalnej (nie „urzędniczej”) rozmowy o tym, jak mogą zaplanować sobie przyszłość i jakie działania mogą podjąć, by przyszłość wyglądała tak, jakby chcieli**. Wywiad przeprowadzany przez pracownika OPS nie ma charakteru takiej rozmowy, dlatego samo spotkanie, jak i większość zaproponowanych form wsparcia, jest przez beneficjentów oceniana negatywnie. Problemem nie są nawet konkretne, przyznawane kwoty, ale sposób prowadzenia rozmowy oraz traktowania byłego więźnia. W tym kontekście należy wziąć pod uwagę, że pomocy udzielają ludzie, którzy mają osobiste doświadczenia i w związku z tym mogą mieć także pewnego rodzaju uprzedzenia.

Wyniki badania na zlecenie NIK – byli więźniowie najbardziej potrzebują zwyczajnej rozmowy

### Byli osadzeni o podejściu do nich w OPS

*Pomoc społeczna nie powinna polegać na rozdawaniu pieniędzy, bo ja jednak jestem zwolennikiem, daj wędkę, nie rybę. A ten system jest taki, że dajemy tę rybę w postaci szprotki, żeby nie było, nie? Czyli masz coś i udław się, bo można jedynie się tym zadławić, ale nie ... no nie tędy droga moim zdaniem.*

*Jeżeli mam szukać jakiś pozytywów to jedyne jest to, że powiedzmy na tym etapie, w którym byłem, to jednak człowiek dostał kolejnego kopa i dowiedział się, że jak sam czegoś nie zrobi, to nikt mu w niczym nie pomoże. I to było kolejne uświadomienie sobie, że na system nie ma co liczyć.*

*A ja wychodziłem z tego ośrodka i nie wiedziałem, gdzie mam iść w ogóle, usiadłem na ławce i siedziałem, myślałem co robić, to takie chyba słabe to było z ich strony.*

*Powinno się zmienić podejście pracowników MOPS-u do byłych osadzonych.*

*Powinni rozmawiać i pomagać.*

*Zwiększyć zainteresowanie osobami które opuszczają Zakłady Karne.*

*Zwiększyć zainteresowanie OPS-u zwolnionym z Zakładu Karnego.*

*Dać ludziom drugą szansę.*

*Pomoc w adaptacji po opuszczeniu Zakładu Karnego.*

*Dać szansę na wolności a nie stygmatyzować od razu.*

*Dać szansę nie stawiać na przegranej pozycji.*

*Prośba o wyrozumiałość u drugiego człowieka.*

*Złe traktowanie ze strony pracowników MOPS-u.*

*Żeby pracownicy OPS-ów traktowali poważnie petentów (klientów).*

Opinie i wypowiedzi byłych więźniów o sposobie traktowania ich w OPS

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

*Wszyscy patrzą na mnie jak na wyrzutka, przestępcę.*

*Wchodzisz do sklepu a tam jakaś pani patrzy na ciebie. Mocniej trzyma torebkę. Może ja już jestem przeczulony, przewrażliwiony na tym punkcie. Nie wiem.*

*Mam wrażenie, że wszyscy wiedzą, skąd ja jestem, gdzie byłem i co robiłem.*

*Jeżeli człowiek uczciwie chce podejść do tematu, to jest z góry skazany na etykietkę.*

Byli osadzeni mają problemy z poczuciem własnej wartości. Towarzyszy im przeświadczenie o tym, że są traktowani jako osoby „gorsze”, niegodne zaufania. Część byłych więźniów przyznaje, że być może jest to tylko ich własne przekonanie, niezależnie jednak od tego, byli osadzeni są wrażliwi na sposób ich traktowania i prowadzenia rozmowy z nimi. Dodatkowo, przypisanie do jednego pracownika, opiekującego się danym rejonem, może wzbudzać niezadowolenie.

Opinie i wypowiedzi  
byłych więźniów  
o własnych  
przekonaniach po ZK

### Byli osadzeni o własnych odczuciach po opuszczeniu ZK

*500 zł i wszystko takie wyduszone, wyciśnięte. Nie lubię się prosić, ale byłem zmuszony, żeby się poczuć kimś niższej kategorii.*

*Trzeba pokazać, że człowiek jest upodlony, albo że nawet jak będą chcieli jeszcze bardziej upodlić, że już nie mogę niżej zejść to wtedy ewentualnie zastuję sobie na ich pomoc.*

*Moim zdaniem, to oni wychodzą z takiego założenia, że taki człowiek nie jest w stanie żyć normalnie. Nie jest w stanie stanąć na nogi. Jak alkoholik: pójdzie na AA pochodzi miesiąc i za miesiąc znowu pije. Oni wychodzą z takiego założenia, że nie warto pomóc takiej osobie jak były osadzony, że szkoda pieniędzy na taką osobę. Bo jak ona da mi 500 złotych i jakiś talon na ubrania, to że ja to zaprzepaszczę, pójdę sprzedam i wydam na narkotyki i pójdę się naćpam. Oni wychodzą z takiego założenia, że ja odbieram to matce z dzieckiem. Moim zdaniem, tak to odbiera nasza opieka. Ale wiadomo, że nie każdy pracownik socjalny taki jest.*

*Po prostu zostałem od razu, ja tak to odczułem, że po prostu przyszedłem i wyszedłem na błazna, bo ona tak popatrzyła na mnie, i ja to tak odczuwam, że po prostu: a, wyszedł z zakładu karnego, i co on myśli? Że będziemy mu dawać pieniądze? Pomagać mu? To jest kryminalista, on siedział!*

*Ja innego pracownika nie dostanę, jestem skazany na jednego pracownika, który może być do mnie uprzedzony.*

*Stałem przed ośrodkiem i wstyd mi było tam wchodzić.*

**Taka sytuacja może częściowo wynikać z braku specjalistycznego przeszkolenia pracowników socjalnych w zakresie pomocy osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z miejsca odosobnienia.** Osoby te, to choć stosunkowo nieliczna, jednak dość trudna grupa podopiecznych. Jak podkreślają pracownicy socjalni i dyrektorzy skontrolowanych ośrodków, są to najczęściej osoby roszczeniowe, wybierające jedynie te działania, którymi są zainteresowani, tzn. rozwiązania przynoszące natychmiastowy i wymierny efekt.

Byli więźniowie stanowią wyjątkowo trudną grupę wśród beneficjentów pomocy społecznej. Są to osoby naznaczone stygmatyzacją, które doświadczają wielowymiarowego wykluczenia w obszarach: osobistym,

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

rodzinnym, społecznym, zawodowym, a w związku z tym zmagają się z różnorodnymi problemami, od bytowych po egzystencjalne, mogą mieć problem z właściwym wyrażeniem swoich potrzeb. W przypadku tej grupy, do najważniejszych zadań należy właściwe zdiagnozowanie ich potrzeb, co może być trudne bez fachowego przygotowania. Z drugiej strony, pracownicy socjalni mogą niejednokrotnie czuć się zagrożeni, np. podczas przeprowadzania wywiadu środowiskowego z osobą zwolnioną z ZK/AŚ, co wynika z wypowiedzi pracowników.

### **Pracownicy socjalni o problemach w pracy z osobami zwolnionymi z ZK<sup>83</sup>**

*Wchodzę w środowiska osób opuszczających ZK. Nie mam wiedzy za co siedzieli w ZK. Pisma przewodnie z AŚ lub ZK nie wskazują na to. A ich wnioski są ogólne.*

*Nie znamy przyczyny pobytu w ZK – powinniśmy wiedzieć czy np. z powodu gwałtu był skazany.*

*Klient po opuszczeniu ZK stosował przemoc względem domowników, kiedy wykonywałałam czynności służbowe związane z procedurą NK, groził pobiciem. Nie życzył sobie zainteresowania jego osobą. Uciekałam z mieszkania.*

*Mężczyzna po ZK naćpany, zamknął drzwi, schował klucze do kieszeni, kazał siadać i słuchać przez 2 godziny będąc przy tym impulsywny.*

*Agresywny klient po opuszczeniu ZK zwrócił się o pomoc, którą chciał mieć natychmiast wypłaconą. Klient po wyroku z ZK na wywiadzie stwierdził, że za chwilę się przekonam co potrafi jego wilczur, którego wytresował, aby atakował ludzi (pies był w pokoju trzymany na smyczy przez klienta).*

*Klient, który właśnie opuścił zakład karny groził, że 'załatwi' mnie i moich bliskich, bo jemu jest i tak wszystko jedno.*

*Podczas pierwszego wejścia w środowisko do osoby po zakładzie karnym Pan był bardzo agresywny, wyzywał, wyganiał pracownika, nie chciał wypełniać dokumentów, dlatego podczas drugiego wejścia poprosiłam o asystę policji.*

*W związku ze złożonym podaniem o przyznanie pomocy finansowej poszłam na wywiad środowiskowy do rodziny trzyosobowej (dwóch mężczyzn w ciągu trzech miesięcy opuściło zakład karny) jeden z mężczyzn od progu krzyczał, że ja nie mam prawa dopytywać o jego sytuację dochodową i nie mam prawa kontaktować się z jego pracodawcą i usłyszałam, że ostatni raz 'inwigilowałam jego dochody bo w przeciwnym razie to on się ze mną inaczej policzy', w związku z powyższym poinformowałam klienta że to oni mnie zaprosili składając podanie. Klientka słysząc ton i nastawienie syna oświadczyła, że ona nie ma zamiaru pisać żadnych oświadczeń, ona jest niepełnosprawna i nie będzie pracować (lekki stopień niepełnosprawności). Drugi mężczyzna w tym czasie spał i tylko powiedział, że mam się 'do niego nie odzywać, bo jeszcze doniczki to są na parapecie i może ich użyć'. Biorąc pod uwagę sytuację opuściłam mieszkanie w obawie o swoje zdrowie.*

*Na stole przy którym siedziałam leżał wielki nóż (klient po kilku pobytach w zakładzie karnym), chwalił się klientem, że dla niego zabicie człowieka to nic wielkiego, podarł podanie o pomoc.*

*Mężczyzna na głodzie alkoholowym żądający wypłaty zasiłku po wyjściu z więzienia a wcześniej ukrył, że tam był i miał nienależnie pobrane świadczenie. Podczas mojego pobytu nagle zaatakował mnie kulą i niby niepełnosprawny, a zerwał się na równe nogi. Reszta już działa się bardzo szybko.*

Opinie i wypowiedzi pracowników socjalnych o pracy z byłymi osadzonymi

<sup>83</sup> Wypowiedzi pracowników socjalnych nadesłane w związku z ankietą NIK w kontroli P/18/040 Organizacja i warunki pracy pracowników socjalnych w gminach.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

*Klient podczas wizyty w ośrodku zachowywał się agresywnie w stosunku do pracownika, miał przeszłość kryminalną.*

*Wejście w środowisko do osoby wielokrotnie karanej pozbawieniem wolności z uwagi na zabójstwo, chorej psychicznie, która groziła, że rozp... MOPR jeśli nie otrzyma pieniędzy.*

*Zdarza się że idę w całkowicie nowe środowisko, o którym nic nie wiem, np. że przebywał w ZK za zabójstwo. Nie zawsze mam możliwość wyjścia w teren z koleżanką a z policją wtedy, jak podopieczny wcześniej wykazywał agresje a nie jak się obawiamy jego zachowania. Policję prosimy o asystę pisemnie, co zajmuje czas.*

*Nowe środowisko po opuszczeniu ZK. Przeprowadzany wywiad z osobą zaburzoną, po wejściu do mieszkania zamyka drzwi na klucz, na stole nóż.*

*Wywiad środowiskowy w domu recydywisty – mordercy (zamordował własną żonę). Grożenie – jak się wyraził 'upie.... ci głowę siekierą'. Rzucił we mnie butelkami z piwem.*

*Pan odbył karę pozbawienia wolności za gwałt, mieszkał w lesie i byłem sama w terenie. Byłem nowym pracownikiem, a kierownik mi nie powiedział, że pan siedział za gwałt i wysłał mnie samą w teren na wywiad.*

Tylko w jednym OPS pracownicy socjalni mogli uczestniczyć w szkoleniu w zakresie pomocy byłym więźniom

Wyniki kontroli wykazały, że **tylko w jednym ośrodku pomocy społecznej, spośród 21 skontrolowanych, część pracowników socjalnych miała możliwość skorzystania ze specjalistycznego szkolenia w zakresie pomocy osobom po opuszczeniu ZK/AŚ.**

### Przykład

**MOPR w Kielcach:** spośród 120 pracowników MOPR, którzy w okresie objętym kontrolą rozpoznawali potrzeby osób opuszczających ZK i/lub pracowali z tymi osobami: 10 (dziewięciu pracowników socjalnych i doradca zawodowy) uczestniczyło w 16-godzinny, zorganizowanym (w lipcu 2015 r.) przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Kielcach, nieodpłatnym szkoleniu pt. *Aktywizacja społeczna i zawodowa osób opuszczających zakłady karne*. Szkolenie obejmowało zagadnienia dotyczące: potrzeb, oczekiwań oraz barier osób opuszczających zakłady karne w adaptacji do życia na wolności (aspekt społeczny i zawodowy), ich sytuacji na rynku pracy (deficytów, możliwości i perspektyw, oceny szans, oczekiwań oraz obaw pracodawców, czynników mogących poprawić sytuację byłego więźnia na rynku pracy), pomocy państwa dla tych osób, specyfiki pracy z nimi, a także sposobów i kierunków aktywizacji społecznej i zawodowej byłych więźniów (działań adresowanych do pracodawców, społeczeństwa i zainteresowanych, z uwzględnieniem dobrych praktyk).

W opinii dyrektorów OPS brakuje ofert takich szkoleń

Pracownicy pozostałych skontrolowanych ośrodków nie uczestniczyli w specjalistycznych szkoleniach lub seminariach podnoszących kwalifikacje w zakresie problematyki związanej z pomocą osobom, które opuściły ZK/AŚ oraz w zakresie metod prowadzenia pracy z tą grupą podopiecznych, co dyrektorzy zazwyczaj tłumaczyli brakiem ofert takich szkoleń, brakiem zainteresowania pracowników socjalnych udziałem w szkoleniach, a także udziałem w szkoleniach o szerszej tematyce, których elementy mogły dotyczyć zagadnień wsparcia udzielanego osobom z tej grupy potrzebujących.

### Przykłady

**MOPR w Białymstoku:** w latach 2015–2018 (I półrocze) pracownicy socjalni, nie uczestniczyli w specjalistycznych szkoleniach/seminariach podnoszących kwalifikacje w zakresie problematyki związanej z pomocą osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z ZK/AŚ. Powodem był brak ofert takich szkoleń, a także brak wskazania przez pracowników potrzeby uczestniczenia w szkoleniach o powyższej tematyce.

**MOPR w Lesznie:** pracownicy socjalni nie uczestniczyli w szkoleniach, seminariach odnoszących się wyłącznie do problematyki związanej z pomocą osobom opuszczającym ZK/AŚ. Brali udział w kursach i szkoleniach, których tematyka była szersza i jedynie w drobnych elementach mogła dotyczyć zagadnień wsparcia udzielanego osobom opuszczającym ZK/AŚ.

**MOPS w Krakowie:** żaden z pracowników socjalnych nie uczestniczył w latach 2015–I połowa 2018 w szkoleniach specjalistycznych, dotyczących pomocy świadczonej osobom opuszczającym zakłady karne. Według wyjaśnień dyrektora Ośrodka, roczne plany szkoleń były tworzone na podstawie ankiet, w których pracownicy zgłaszali swoje potrzeby szkoleniowe. Wśród proponowanych tematów nie pojawiła się problematyka osób z trudnościami w przystosowaniu po zwolnieniu z ZK, czego przyczyną, zdaniem dyrektora, był niewielki odsetek osób będących podopiecznymi Ośrodka po opuszczeniu ZK.

W opinii NIK charakter tej grupy podopiecznych rodzi potrzebę korzystania przez pracowników socjalnych, zajmujących się ich wsparciem ze specjalistycznych szkoleń podnoszących kwalifikacje. Bieżące przeprowadzanie takich szkoleń, ze względu na specyfikę pracy, jest szczególnie istotne właśnie w przypadku osób mających problemy z adaptacją społeczną po opuszczeniu ZK/AŚ. **Specjalistyczne szkolenia pozwoliłyby pracownikom socjalnym pomagającym tym osobom na gruntowne przeanalizowanie i rozpoznanie ich problemów i potrzeb oraz zaoferowanie właściwych działań wspierających.** Być może ułatwiłyby także motywowanie byłych osadzonych do podjęcia wysiłku zmiany swojego dotychczasowego życia. Odpowiednie przygotowanie pracowników i świadczona we właściwy sposób pomoc ma bezpośredni wpływ na jakość i skuteczność wsparcia.

### 5.6. Niedostrzegani przez władze

Z badań wynika, że byli więźniowie są jedną z grup osób, którym w Polsce żyje się najtrudniej<sup>84</sup>. W odpowiedzi na pytanie które z wymienionych grup są w najgorszej sytuacji, które napotykają największe trudności i ograniczenia w społeczeństwie, na piątym miejscu (wśród 18 wymienionych) znalazły się osoby, które zostały zwolnione z ZK. Na tę grupę osób wskazało 18%, spośród 952 respondentów. Wyniki badań różnią się w tym zakresie od badań przeprowadzonych w 2013 r.<sup>85</sup>, kiedy to wśród maksymalnie trzech grup osób, którym żyje się najtrudniej, nikt nie wskazał byłych więźniów. Jak wynika z badań zrealizowanych

Byli osadzeni to jedna z grup, którym żyje się najtrudniej

<sup>84</sup> Badania przeprowadzone w sierpniu 2018 r. przez CBOS. [https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2018/K\\_106\\_18.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2018/K_106_18.PDF)

<sup>85</sup> [https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K\\_139\\_13.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_139_13.PDF)

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w 2018 r., osoby zwolnione z ZK są grupą najbardziej zagrożoną wykluczeniem społecznym. Na to środowisko wskazało prawie 2/3 badanych (69%). Problemy byłych osadzonych dostrzegane były częściej niż trudności osób bezrobotnych, słabo wykształconych czy osób mieszkających z dala od wielkich miast.

W żadnej ze skontrolowanych gmin nie opracowano diagnozy osób po uwieszeniu

Do zadań pomocy społecznej<sup>86</sup> należy analiza i ocena zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej. Tymczasem żadna z 21 gmin, na terenie których skontrolowano ośrodki pomocy społecznej, nie posiadała diagnozy dotyczącej osób, które po zwolnieniu z ZK potrzebują wsparcia. Powodem tego, jak tłumaczono, była niewielka – na tle innych podopiecznych – liczba osób z takimi problemami korzystających ze wsparcia OPS oraz posiadanie przez pracowników socjalnych informacji dotyczących lokalnie występujących problemów społecznych i potrzeb w poszczególnych rejonach opiekuńczych.

### Przykłady

**MOPR w Grudziądzu:** w mieście nie była odrębnie diagnozowana na poziomie lokalnym sytuacja grupy osób, które po opuszczeniu ZK mogą mieć problemy z przystosowaniem się do życia. Według wyjaśnień dyrektora, ośrodek poddawał diagnozie sytuację osób/rodzin, które bezpośrednio zgłosiły się do pracownika socjalnego w drodze m.in. rodzinnego wywiadu środowiskowego oraz planował kompleksowe działania, w tym świadczył pracę socjalną, a także udzielał pomocy finansowej w zależności od dominującego problemu w rodzinie. Informacje o poszczególnych osobach, które po ZK potrzebowały pomocy, MOPR pozyskiwano na podstawie rodzinnego wywiadu środowiskowego przeprowadzonego po zgłoszeniu się danej osoby do ośrodka z wnioskiem o udzielenie pomocy społecznej.

**MOPS w Inowrocławiu:** ośrodek nie posiadał danych dotyczących ogólnej liczby osób (mieszkańców) opuszczających ZK, które po uwolnieniu miały problemy z przystosowaniem się do życia. Zgodnie z zapewnieniami dyrektora, gromadzone były informacje dotyczą tylko tych osób, które po opuszczeniu zakładu karnego sygnalizowały swoje problemy w ośrodku lub o ich problemach zawiadomił zakład karny.

**MOPR w Kielcach:** ośrodek nie dokonywał jak również nie brał udziału w dokonywaniu rozpoznania (diagnozowania) na poziomie lokalnym sytuacji grupy osób, które po opuszczeniu ZK/AŚ mogą mieć problemy z przystosowaniem się do życia. MOPR nie dysponował danymi o liczbie mieszkańców Kielc przebywających w ZK/AŚ oraz przewidywanym czasie ich odosobnienia ani o zameldowanych i zamieszkujących/przebywających na terenie miasta osobach, które opuściły ZK/AŚ. Według wyjaśnień zastępcy dyrektora lokalna diagnoza sytuacji zwalnianych z zakładów karnych osób, które mogą mieć problemy adaptacyjne nie była przeprowadzana przez MOPR głównie ze względu na małą liczebność tej grupy w stosunku do wszystkich korzystających z pomocy społecznej. Diagnozowanie sytuacji życiowej byłych więźniów, jak również dobór niezbędnych oddziaływań odbywał się na poziomie jednostkowym, w odniesieniu do poszczególnych osób, które zwracały się do ośrodka o udzielenie pomocy.

<sup>86</sup> Art. 15 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej.

Kwestie dotyczące tej grupy osób nie były też zazwyczaj definiowane w obowiązujących w skontrolowanych gminach, gminnych i miejskich strategiach rozwiązywania problemów społecznych. Strategie przyjęte w dwóch z nich ujmowały co prawda zagadnienia dotyczące wspierania byłych osadzonych, lecz w związku z tym albo nie zaplanowano żadnych działań albo zaplanowane działania nie zostały wdrożone.

Problemów tych osób nie ujmowano w strategiach rozwiązywania problemów społecznych

### Przykłady

**MOPS w Starachowicach:** w obowiązującej w mieście strategii uwzględniono problematykę związaną z pomocą osobom mającym trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego. W ramach celu operacyjnego *Promowanie właściwych postaw społecznych ważnych dla przeciwdziałania zjawisku przestępczości* ujętego w celu strategicznym *Ograniczenie występowania patologii społecznych* określono kierunek działań *Wdrażanie programów wsparcia dla osób opuszczających zakłady karne*. W strategii wskazano podmioty odpowiedzialne za realizację i koordynację tego celu, podano termin jego realizacji (jako działania ciągłe) i źródła finansowania oraz określono wskaźniki realizacji działań (dla ww. działania były to liczba osób, które opuściły zakłady karne oraz liczba i rodzaje programów wsparcia dla osób opuszczających zakład karny). MOPS, jako jeden z realizatorów celu operacyjnego nie realizował działania *Wdrażanie programów wsparcia dla osób opuszczających zakłady karne*. Według wyjaśnień dyrektora, skala problemu nie była znacząco duża w porównaniu z innymi problemami opisanymi w ustawie o pomocy społecznej. W strategii zasygnalizowano jedynie istnienie problemu, natomiast realizacja wsparcia dla tych osób opierała się głównie na przyznawaniu pomocy finansowej tym osobom i to głównie z powodu dominujących problemów: długotrwałej choroby, niepełnosprawności, bezrobocia czy uzależnienia. Nie zdecydowano zatem o konieczności wdrożenia do realizacji programu wsparcia dla osób opuszczających zakłady karne. Według wyjaśnień byłej dyrektor OPS, kadra MOPS obciążona była dodatkowymi licznymi obowiązkami związanymi z koniecznością wdrażania nowych zadań, w związku z powyższym możliwości opracowywania programów były mocno ograniczone.

**MOPS w Kutnie:** w Miejskiej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Miasta Kutno na lata 2009–2015 wskazano m.in. na problemy związane z marginalizacją osób opuszczających zakłady karne, w tym: brak oparcia w rodzinie (brak możliwości zamieszkania, dezaprobata, etykietowanie), niskie zainteresowanie pracodawców zatrudnieniem byłych więźniów, wąska oferta pomocy materialnej i niematerialnej ośrodka pomocy społecznej. Jako cele strategii określono m.in.: usprawnienie samorządowego systemu pomocy społecznej (np. poprzez zwiększenie dostępu oraz dostosowanie systemu informacyjnego nt. możliwości wsparcia, realizację budownictwa w zakresie miejsc i mieszkań chronionych), rozwój aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu (np. tworzenie i prowadzenie zróżnicowanych programów pomocowych w zależności od potrzeb osoby bezrobotnej w oparciu o indywidualny plan działania, inicjowanie monitoringowego wspierania programów realizowanych z EFS skierowanych do osób zagrożonych bądź wykluczonych społecznie z powodu bezrobocia) oraz zwiększenie zakresu pomocy osobom i rodzinom. Mimo, że w dokumencie wskazano na problemy tej grupy osób, zarówno cele, jak i określone dla nich kierunki działań nie odnosiły się bezpośrednio do problemów osób opuszczających zakłady karne (w tym np. związanych z wąską ofertą pomocy MOPS).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Trudności ze społecznym przystosowaniem się wielu spośród byłych więźniów sprawiają, że władze samorządowe traktują tych potrzebujących jako jednych z ostatnich w kolejce po pomoc. Potwierdza to fakt, że problem zapewnienia odpowiedniego wsparcia, jeśli nawet został ujęty w dokumentach strategicznych dotyczących polityki społecznej, to rzadko znajduje odzwierciedlenie w prowadzonych lokalnych programach aktywizujących.

## 6. ZAŁĄCZNIKI

### 6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Celem głównym kontroli było ustalenie, czy gminy zapewniają skuteczną pomoc osobom opuszczającym zakłady karne.

Cel główny kontroli

Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

Cele szczegółowe

1. Czy ośrodki pomocy społecznej rozpoznają potrzeby osób opuszczających zakłady karne, we współpracy z tymi zakładami i organami wymiaru sprawiedliwości?
2. Czy ośrodki pomocy społecznej zapewniają osobom opuszczającym zakłady karne dostęp do adekwatnych form pomocy i czy działania podejmowane przez OPS są skuteczne?
3. Czy ośrodki pomocy społecznej analizują skuteczność działań oferowanych na rzecz osób opuszczających zakłady karne?

Badania kontrolne zostały przeprowadzone w 20 jednostkach – ośrodkach pomocy społecznej, które w gminach wykonują zadania z zakresu pomocy społecznej. Do informacji o wynikach kontroli włączono także wyniki kontroli rozpoznawczej przeprowadzonej w MOPR w Siedlcach, która została zrealizowana w czerwcu i lipcu 2018 r.

Zakres podmiotowy

Kontrolę przeprowadzono z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności i rzetelności.

Kryteria kontroli

2015–2018 (I półrocze)

Okres objęty kontrolą

W Centralnym Zarządzie Służby Więziennej zasięgnięto informacji dotyczących powodów zmiany porozumienia z dnia 13 czerwca 2000 r. na List intencyjny z dnia 12 listopada 2015 r., liczby powiadomień o potrzebie udzielenia pomocy osobom zwalnianym z ZK/AŚ przesłanych przez te jednostki do OPS, liczby osób, którym w ZK/AŚ umożliwiono bezpośredni kontakt z pracownikiem socjalnym, przyczyn niepodawania w świadectwach zwolnienia pełnych informacji dotyczących pomocy udzielonej osadzonym ułatwiającej readaptację społeczną oraz potrzebę pomocy im po zwolnieniu.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

W 47 jednostkach penitencjarnych – 27 zakładach karnych i 20 aresztach śledczych zasięgnięto dodatkowych informacji w celu ustalenia: zakresu porozumienia podpisanego z miejscowym ośrodkiem pomocy społecznej, oddziaływań prowadzonych wobec więźniów w czasie pobytu w jednostce, informowania osadzonych o możliwości powiadomienia właściwego OPS o ich potrzebach, wypełniania zaświadczeń o zwolnieniu z ZK/AŚ oraz problemów związanych ze skuteczną readaptacją osób osadzonych.

NIK zwróciła się także do wszystkich urzędów wojewódzkich o przedłożenie wykazu ośrodków pomocy społecznej, które zawarły porozumienia z właściwymi jednostkami penitencjarnymi, liczby osób mających trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego/aresztu śledczego, którym udzieliły wsparcia ośrodki pomocy społecznej istniejące na terenie danego województwa, liczby osób, które otrzymały pracę, powróciły do rodzin oraz liczby ośrodków, które nie udzielały pomocy osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z ZK/AŚ.

**Pozostałe informacje** Kontrola pt. *Pomoc społeczna świadczona osobom opuszczającym zakłady karne* (P/18/041) została podjęta z inicjatywy własnej NIK.

W kontroli uczestniczyły: Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny oraz sześć Delegatur NIK w: Bydgoszczy, Kielcach, Łodzi, Poznaniu, Szczecinie i Zielonej Górze. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 17 września 2018 r. do 28 grudnia 2018 r.

W ramach postępowania kontrolnego na podstawie art. 53 ust. 6 ustawy o NIK skierowano wystąpienia pokontrolne do kierowników wszystkich 20 jednostek kontrolowanych. W ocenach<sup>87</sup> kontrolowanej działalności zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, przyjęto ocenę opisową z uwzględnieniem m.in.: rozpoznawania i monitorowania na poziomie lokalnym, we współpracy z zakładami karnymi sytuacji i potrzeb osób mających problemy w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z ZK, analizowanie zebranych danych oraz na tej podstawie programowanie i planowanie wsparcia tej grupy osób; objęcia kompleksową, adekwatną do potrzeb pomocą osób potrzebujących wsparcia z powodu trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego; rzetelnego diagnozowania indywidualnej sytuacji osób mających problemy w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z ZK, planowania indywidualizowanej pomocy i realizowanie zaplanowanych działań; monitorowania losów osób, które korzystają i korzystały z pomocy OPS w związku z trudnościami w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z ZK, analizowania skuteczności podejmowanych działań. W wystąpieniach do kierowników jednostek sformułowano łącznie 16 wniosków z których trzy zostały zrealizowane, jeden jest w trakcie realizacji, a 12 pozostaje niezrealizowanych.

Kierownicy kontrolowanych ośrodków pomocy społecznej nie zgłosili zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych.

Badania kontrolne zostały pogłębione badaniami ankietowymi. Anonimowe ankiety skierowano do 618 osób, które zakończyły korzystanie z pomocy OPS z powodu trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego. Wypełnione ankiety odesłało 204 osoby (33%). Wyniki ankiety zostały – na zlecenie NIK – opracowane przez prof. UW dr hab. Krystynę Ostrowską. Ponadto na potrzeby tej kontroli zlecono firmie Kantar TNS przeprowadzenie badań jakościowych pn. *Ocena wsparcia udzielanego osobom, które opuściły zakłady karne, przez powołane do tego instytucje samorządowe*. Badanie zrealizowano za pomocą techniki indywidualnych wywiadów pogłębionych, w październiku 2018 r.

<sup>87</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie ul. Icchoka Malmeda 8, 15-440 Białystok	Agnieszka Górską Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Białymstoku
		Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej ul. Józefińska 14, 30-529 Kraków	Witold Kramarz Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Krakowie
		Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej ul. Wojska Polskiego 54, 05-500 Piaseczno	Barbara Klukiewicz-Matuszczak, Dyrektor Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Piasecznie
2.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie ul. Waryńskiego 34A, 86-300 Grudziądz	Jolanta Zarębska p.o. Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Grudziądzu
		Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej ul. Świętego Ducha 90, 88-100 Inowrocław	Jadwiga Kalinowska Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Inowrocławiu
		Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie ul. Ogniowa 8/10, 87-800 Włocławek	Piotr Grudziński Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie we Włocławku
3.	Delegatura NIK w Kielcach	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie ul. Studzienna 2, 25-544 Kielce	Marek Scelina Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Kielcach
		Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej ul. Świętokrzyska 22, 27-400 Ostrowiec Św.	Magdalena Salwerowicz Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Ostrowcu Św.
		Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej ul. Majówka 21a, 27-200 Starachowice	Jolanta Grudnicka Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Starachowicach
4.	Delegatura NIK w Łodzi	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej ul. Warszawskie Przedmieście 10A, 99-300 Kutno	Bożena Budnik Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kutnie
		Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej ul. Długa 56, 95-100 Zgierz	Ewa Lesiak Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Zgierzu

## ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
5.	Delegatura NIK w Poznaniu	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej ul. Dworcowa 7, 62-200 Gniezno	Hanna Adamczak Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Gnieźnie
		Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie ul. Janusza Korczaka 5, 64-100 Leszno	Donata Majchrzak-Popławska Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie
		Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej ul. Kwiatowa 5, 64-920 Piła	Wanda Kolińska Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej
6.	Delegatura NIK w Szczecinie	Ośrodek Pomocy Społecznej ul. Łużycka 12, 74-100 Gryfino	Aleksandra Szymanowicz Dyrektor Ośrodka Pomocy Społecznej w Gryfinie
		Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie al. Monte Cassino 2, 75-412 Koszalin	Bogumiła Szczepanik Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Koszalinie
		Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie ul. Sikorskiego 3, 70-323 Szczecin	Marta Giezek Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Szczecinie
7.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej ul. Muzealna 46, 67-100 Nowa Sól	Grażyna Wlazły Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Nowej Soli
		Ośrodek Pomocy Społecznej ul. Emilii Plater 14, 69-200 Sulęcín	Andrzej Stefan Żelichowski Dyrektor Ośrodka Pomocy Społecznej w Sulęcínie
		Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej ul. Domańskiego 1, 68-200 Żary	Katarzyna Pękala Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Żarach

## Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę <sup>88</sup> :	
		Prawidłowe	Nieprawidłowe
1.	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Białymstoku	Obejmowanie rodzin osób byłych osadzonych pomocą asystenta rodziny.	Niewłaściwe oznaczenie organu wydającego decyzje administracyjne. Ujmowanie w planach pomocy zatwierdzonych przez dyrektora wyłącznie pomocy finansowej oraz pomocy rzeczowej.
2.	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Gnieźnie	Obejmowanie rodzin osób po ZK/AŚ pomocą asystenta rodziny.	Ujmowanie w planach pomocy dla byłych więźniów głównie pomocy finansowej i rzeczowej.
3.	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Grudziądzu		Sporadyczne udzielanie poradnictwa specjalistycznego. W większości przypadków ujmowanie w planach pomocy tylko pomocy doraźnej, brak informacji o planowanej pomocy długofalowej.
4.	Ośrodek Pomocy Społecznej w Gryfinie	Realizacja projektu <i>Skuteczna pomoc</i> – kompleksowe wsparcie – cel aktywizacja społeczno-zawodowa osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym.	Niezgodne z przepisami tworzenie dok. <i>Ocena zasobów pomocy społ. za 2015 r.</i> Brak wniosków końcowych oraz oceny z rekomendacjami. W 19 przypadkach, na 30 badanych, plan pomocy ograniczał się do wsparcia finansowego tych osób. W jednym przypadku (na 30), rodzinny wywiad środowiskowy przeprowadzono z dwudniowym opóźnieniem.
5.	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Inowrocławiu	Dla 10 spośród 30 badanych osób, zaplanowano pomoc długofalową w formie poradnictwa specjalistycznego.	Działania przewidziane w planach pomocy w większości przypadków obejmowały pomoc doraźną, głównie finansową i rzeczową. Rzadko udzielano pozostałe formy poradnictwa specjalistycznego, mimo zapewnienia przez MOPS takiej formy wsparcia.

<sup>88</sup> Wszystkie skontrolowane podmioty otrzymały ocenę opisową.

## ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę <sup>88</sup> :	
		Prawidłowe	Nieprawidłowe
6.	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Kielcach	<p>Przeprowadzenie w czasie kontroli NIK analizy skuteczności działań oferowanych byłym więźniom.</p> <p>Zapewnienie pracownikom MOPR szkoleń podnoszących kwalifikacje w zakresie problematyki związanej z pomocą osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po opuszczeniu ZK/AŚ.</p> <p>Opracowanie przez pracowników MOPR i przeprowadzenie w 2016 r. autorskiego programu, mającego na celu przygotowanie osadzonych do readaptacji rodzinnej, społecznej i zawodowej oraz przygotowanie informatora zawierającego treści istotne dla osób opuszczających AŚ w Kielcach.</p>	<p>Niezapewnienie rzetelności danych w systemie TT-POMOC w zakresie przyczyn udzielenia pomocy.</p> <p>Nieplanowanie w planach pomocy pracy socjalnej i podawanie w planach działań zrealizowanych zamiast planowanych.</p>
7.	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Koszalinie		<p>Różnice w sprawozdawczości – różne liczby osób, którym MOPR udzielił pomocy po opuszczeniu ZK/AŚ wykazane w sprawozdaniach z działalności MOPR za 2016 r. i 2017 r., ocenie zasobów pomocy społecznej oraz sprawozdaniach MPiPS-03 za 2016 r. i 2017 r.</p>
8.	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Krakowie	<p>Realizacja projektów <i>Pora na aktywność</i>, <i>Bariery zmieniamy na szanse</i>, których celem był wzrost samodzielności osób zagrożonych wykluczeniem społecznym poprzez wzmocnienie ich indywidualnego potencjału i zwiększenie szans na podjęcie zatrudnienia, zwiększenie aktywności społecznej i poprawę pełnienia ról społecznych.</p> <p>Realizacja z ZŚ doraźnego projektu socjalnego <i>Ostatnia Krata</i>, skierowanego do osób po raz pierwszy osadzonych.</p> <p>Obejmowanie rodzin osób byłych osadzonych pomocą asystenta rodziny.</p>	<p>Niezawiadomienie osoby o niezafatwieniu sprawy w ustawowym terminie.</p> <p>Wyliczenie kwoty zasiłku okresowego wraz z okresem, w którym osoba przebywała w zakładzie karnym.</p> <p>Przeprowadzanie po opuszczeniu przez osobę ZK po nawet kilku latach pobytu aktualizacji wywiadu (część IV kwestionariusza wywiadu), a nie pełnego wywiadu (część I).</p>

## ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę <sup>88</sup> :	
		Prawidłowe	Nieprawidłowe
9.	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Kutnie	W obowiązującej miejskiej strategii rozwiązywania problemów społecznych ujęto zagadnienia dotyczące wspierania byłych osadzonych.	Brak odniesienia celów i określonych dla nich kierunków działań do zawartych w strategii problemów osób opuszczających zakłady karne.
10.	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Lesznie		Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości mających wpływ na ocenę.
11.	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Nowej Soli		Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości mających wpływ na ocenę.
12.	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Ostrowcu Św.	Nawiązywanie kontaktu przez pracownika socjalnego z potencjalnymi pracodawcami, do których kierowano osoby mające trudności po zwolnieniu z ZK w celu uzyskania zatrudnienia.  Realizacja projektu <i>Lokator</i> skierowanego do osób poszukujących mieszkania i osób zależnych.	Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości mających wpływ na ocenę.
13.	Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Piasecznie		Brak dokumentacji potwierdzającej działania mające na celu zapewnienie osobie bezdomnej miejsca schronienia, jak również faktu ewentualnej odmowy skorzystania przez osobę bezdomną z tej formy pomocy.  Schematyczne opracowywanie planów pomocy i ujmowanie w nich głównie świadczeń pieniężnych i niepieniężnych.
14.	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Pile		Planowanie dla osób po ZK pomocy w formie świadczeń pieniężnych i niepieniężnych. Nie planowanie pomocy długofalowej.
15.	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Starachowicach		Nierealizowanie określonego w Strategii działania <i>Wdrażanie programów wsparcia dla osób opuszczających zakłady karne</i> .  Niekoordynowanie Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych.  Nierzetelność danych zamieszczanych w systemie POMOST.  Nieplanowanie pracy socjalnej w planach pomocy oraz niewnioskowanie o każdy rodzaj pomocy ujęty w planie pomocy

## ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę <sup>88</sup> :	
		Prawidłowe	Nieprawidłowe
16.	Ośrodek Pomocy Społecznej w Sulęcinie	Nawiązywanie kontaktu przez pracownika socjalnego z potencjalnymi pracodawcami, do których kierowano osoby mające trudności po zwolnieniu z ZK w celu uzyskania zatrudnienia.	Ośrodek nie zawierał z podopiecznymi po ZK/AŚ kontraktów socjalnych.
17.	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Szczecinie		Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości mających wpływ na ocenę.
18.	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie we Włocławku		Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości mających wpływ na ocenę.
19.	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Zgierzu	Przeprowadzenie w czasie kontroli NIK analizy skuteczności działań oferowanych byłym więźniom.	
20.	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Żarach		Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości mających wpływ na ocenę.

## 6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Niezbędnym elementem w zapobieganiu przestępczości i ich skutkom jest pomoc postpenitencjarna. Bezpośrednimi realizatorami tego systemu w szeroko pojętym znaczeniu są zakłady karne i areszty śledcze, kuratorska służba sądowa, jednostki organizacyjne pomocy społecznej, instytucje rynku pracy, organizacje pozarządowe, które statutowo zajmują się wspieraniem osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Każdy z tych podmiotów działa niezależnie i w granicach swoich kompetencji, a udzielana przez nie pomoc na wielu płaszczyznach pokrywa się. Z reguły pomoc i wsparcie począwszy od tego zainicjonowanego w zakładzie karnym udzielane jest w uzgodnieniu z osobą zainteresowaną lub na jej wniosek (na zasadzie dobrowolności).

Przygotowanie skazanego do opuszczenia miejsca odosobnienia może rozpocząć się jeszcze w czasie odbywania kary pozbawienia wolności. Zgodnie z art. 164 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy<sup>89</sup> (k.k.w.) okres do 6 miesięcy przed przewidywanym warunkowym zwolnieniem lub wykonaniem kary, stanowi, w miarę potrzeby, czas niezbędny na przygotowanie skazanego do życia po zwolnieniu, zwłaszcza dla nawiązania kontaktu z kuratorem sądowym lub stowarzyszeniami, fundacjami, organizacjami lub instytucjami, których celem działania jest pomoc postpenitencjarna. Okres ten ustala, za zgodą skazanego, komisja penitencjarna. W przypadku osób zwalnianych warunkowo, okres ten może być wyznaczony przez sąd penitencjarny w postanowieniu o udzieleniu warunkowego zwolnienia.

Skazanego do życia na wolności przygotowuje kurator zawodowy, który po otrzymaniu decyzji komisji penitencjarnej lub orzeczenia sądu penitencjarnego, w ramach tych czynności nawiązuje osobisty kontakt ze skazanym, przeprowadza analizę dostępnej dokumentacji dotyczącej skazanego, rozpoznaje jego sytuację rodzinną oraz środowiskową i na podstawie zebranego materiału opracowuje program wolnościowy dla skazanego. Kurator także przygotowuje środowisko rodzinne i społeczne do powrotu skazanego, współorganizuje pomoc postpenitencjarną przez rozpoznanie potrzeb skazanego i jego rodziny oraz kształtowanie umiejętności samodzielnego rozwiązywania trudności życiowych, współpracuje ze stowarzyszeniami, fundacjami, organizacjami, instytucjami i innymi podmiotami, których celem działania jest pomoc w społecznej readaptacji skazanych, współpracuje też z komisją penitencjarną (§ 41 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 czerwca 2016 r. w sprawie sposobu i trybu wykonywania czynności przez kuratorów sądowych w sprawach karnych wykonawczych<sup>90</sup>). Generalnie zadania kuratorów określa art. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych<sup>91</sup>, w myśl którego – kuratorzy sądowi realizują określone przez prawo zadania o charakterze wychowawczo resocjalizacyjnym, diagnostycznym, profilaktycznym

<sup>89</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 652, ze zm.

<sup>90</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 969.

<sup>91</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1014.

i kontrolnym, związane z wykonywaniem orzeczeń sądu, przy czym zgodnie z art.11 tej ustawy zawodowy kurator sądowy obowiązany jest do współpracy z właściwym samorządem i organizacjami społecznymi, które statutowo zajmują się opieką, wychowaniem, resocjalizacją, leczeniem i świadczeniem pomocy społecznej w środowisku otwartym.

Art. 41 k.k.w. stanowi, że w celu ułatwienia społecznej readaptacji, a zwłaszcza przeciwdziałania powrotowi do przestępstwa, skazanym oraz ich rodzinom powinno się udzielić niezbędnej pomocy, zwłaszcza materialnej, medycznej, w znalezieniu pracy i zakwaterowania oraz wsparcia polegającego na udzieleniu porad prawnych. Wśród innych rodzajów pomocy, które w praktyce są dość powszechne, można wymienić np. pomoc materialną, psychologiczną, czy polegającą na rozwiązywaniu konfliktów rodzinnych oraz szkoleniu zawodowym<sup>92</sup>. Pomocy, poza kuratorami sądowymi, udzielają zgodnie z tym przepisem właściwe organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego; pomocy tej mogą również udzielać stowarzyszenia, fundacje, organizacje, których celem działania jest wsparcie w społecznej readaptacji skazanych, a także kościoły i związki wyznaniowe. Przepis ten wskazuje na znaczne rozproszenia zakresu wsparcia realizowanego przez różne podmioty. Zakres i zasady udzielania pomocy przez ww. organy określony został w szczególności w ustawie o pomocy społecznej oraz w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Krąg osób uprawnionych, w razie potrzeby, do korzystania z pomocy postpenitencjarnej obejmuje (art. 43 § 8 pkt 2 k.k.w.): osoby pozbawione wolności, osoby zwalniane z zakładów karnych i osoby im najbliższe.

W myśl art. 166 § 1 k.k.w., jeśli osoba zwolniona z zakładu karnego ma trudności w znalezieniu zatrudnienia, zakwaterowania oraz otrzymania niezbędnej pomocy lekarskiej może korzystać z pomocy udzielanej przez właściwe organy lub instytucje. Pomoc taka jest niezbędna i doraźna. Pomoc niezbędna to pomoc konieczna, celowa, potrzebna, bez uzyskania której skazany nie będzie mógł przezwyciężyć trudności w znalezieniu zakwaterowania, pomocy lekarskiej. Pomoc doraźna natomiast to pomoc niezwłoczna i czasowa, co nie oznacza, że jednorazowa, choć ograniczona czasowo<sup>93</sup>.

Zgodnie z art. 166 § 2 k.k.w dyrektor zakładu karnego zwalniając skazanego, udziela mu stosownych informacji o możliwościach uzyskania niezbędnej pomocy. W myśl art. 166 § 3 k.k.w. dopuszczono możliwość udzielenia przez dyrektora zakładu karnego, zwalnianemu z zakładu karnego, który nie dysponuje wystarczającymi środkami własnymi i nie ma zapewnionych na wolności dostatecznych środków utrzymania, pomocy pieniężnej w chwili zwolnienia w wysokości do 1/3 przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia pracowników lub jej odpowiedni ekwiwalent. Jako ekwiwalent pomocy pieniężnej skazany może otrzymać przy zwolnieniu stosowną do pory roku odzież, bieliznę, obuwie, bilet na przejazd, a także artykuły żywnościowe na czas podróży. Decyzje w tym zakresie podejmuje dyrektor zakładu karnego (art. 167a § 3 k.k.w.).

<sup>92</sup> T. Szymanowski, J. Migdał: *Prawo karne wykonawcze i polityka penitencjarna*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014 r.

<sup>93</sup> K. Postulski: *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*. Warszawa 2016.

Pomoc ta udzielana jest ze środków Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości, będącego państwowym funduszem celowym<sup>94</sup>. Dysponentem Funduszu jest Minister Sprawiedliwości. Przychody Funduszu stanowią potrącenia w wysokości 7% z wynagrodzenia otrzymywanego przez zatrudnionych skazanych, środki pochodzące z wykonania kary dyscyplinarnej obniżenia przypadającej skazanemu części wynagrodzenia za pracę, spadki, zapisy, darowizny oraz dotacje i zbiórki, a także środki pochodzące z orzeczonych przez sądy nawiązek oraz świadczeń pieniężnych (art. 43 § 7 k.k.w.). Osoby które opuściły zakłady karne mogą korzystać z pomocy Funduszu nie dłużej niż przez 3 miesiące od dnia zwolnienia, jednak w przypadku zaistnienia szczególnych okoliczności, tj. choroby lub czasowej niezdolności do pracy, okres ten może być przedłużony do 6 miesięcy (§ 41 ust. 2 ww. rozporządzenia).

W 2016 r. na pomoc postpenitencjarną wydatkowano z Funduszu kwotę 16 070 tys. zł, świadczeniami objęto 89 668 osób, co oznacza, że średnia kwota udzielonej pomocy osobom pozbawionym wolności zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz członkom ich rodzin wynosiła około 180 zł na osobę. W 2017 r. wydatkowano z Funduszu 17 031,6 tys. zł. Świadczeniami w ramach pomocy postpenitencjarnej objęto 90 044 osób, co wskazuje, że średnia kwota udzielonej pomocy osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz członkom ich rodzin wynosiła około 190 zł/osobę.

### **Pomoc społeczna świadczona zwalnianym z zakładów karnych**

Następstwa kary pozbawienia wolności, zwłaszcza wykonywanej w dłuższych okresach, nierzadko są bardzo trwałe i powodując m.in.: bezrobocie, bezdomność, życie w nędzy i kompletną nieporadność życiową, mogą prowadzić do wykluczenia społecznego tych osób. Wobec nich nie wystarcza pomoc postpenitencjarna realizowana w trybie przepisów kodeksu karnego wykonawczego, która jest ograniczona czasowo, dlatego też osoby opuszczające zakład karny i ich rodziny mogą korzystać ze środków pomocy społecznej przewidzianych w innych ustawach m.in.: ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej oraz w ustawie z dnia 13 czerwca 2013 r. o zatrudnieniu socjalnym<sup>95</sup>, ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Pomoc świadczona przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej ma na celu wspieranie osób i rodzin w przezwyciężaniu trudnych sytuacji życiowych, z którymi nie są w stanie samodzielnie sobie pomóc. Pomoc społeczna jest instytucją polityki państwa i realizowana jest na poziomie powiatów przez powiatowe centra pomocy rodzinie oraz na poziomie gmin przez gminne i miejskie ośrodki pomocy społecznej. Zgodnie z art. 110 ust. 1 zadania w zakresie pomocy społecznej w gminach wykonują ośrodki pomocy społecznej, zaś zgodnie z art. 112 ust. 1 zadania w zakresie pomocy społecznej w powiatach są wykonywane przez powiatowe centra pomocy rodzinie.

<sup>94</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 września 2017 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości (Dz. U. poz. 1760, ze zm.). Wcześniej obowiązywało rozporządzenie MS z dnia 29 września 2015 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej (Dz. U. poz. 1544) uchylone z dniem 20 września 2017 r.

<sup>95</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 217.

Ustawa o pomocy społecznej nie przewiduje specjalnych świadczeń dla osób opuszczających zakład karny. Wszelka pomoc kierowana w stosunku do byłych skazanych odbywa się na zasadach ogólnych określonych w ustawie. Podstawą do udzielenia pomocy społecznej, w myśl art. 7 pkt 12 ustawy o pomocy społecznej, są trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, przy czym pomoc takim osobom należy do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym (art. 17 ust. 1 pkt. 16a). Osoba taka ma prawo do różnego typu świadczeń określonych w ustawie (wymienionych szczegółowo w art. 36 ustawy), która w większości przypadków udzielana jest po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego, stosownie do zaistniałej sytuacji ekonomicznej, rodzinnej, zdrowotnej. Osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej są obowiązane do współdziałania w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej (art. 4 ustawy).

Zgodnie z art. 36 ustawy, osoby zwolnione z zakładów karnych mogą ubiegać się o przyznanie świadczenia pieniężnego (zasiłku stałego, okresowego, celowego) lub o świadczenia niepieniężne, m.in.: pomoc rzeczową, w tym na ekonomiczne usamodzielnienie się, poradnictwo specjalistyczne, interwencję kryzysową, schronienie, posiłek, niezbędne ubranie, pomoc w uzyskaniu zatrudnienia, składki na ubezpieczenie zdrowotne, pobyt i usługi w domu pomocy społecznej, mieszkanie chronione, pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych. Jednym z elementów rodzinnego wywiadu środowiskowego jest plan pomocy i działań na rzecz osoby i rodziny natomiast narzędziem pozwalającym na dokładne określenie współdziałania jest kontrakt socjalny. Pracownik socjalny ośrodka pomocy społecznej wspólnie z osobą opuszczającą zakład karny może zawrzeć kontrakt socjalny mający na celu określenie współdziałania w rozwiązywaniu problemów tej osoby, wzmocnienia jej aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej lub przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu (art. 108 ustawy). Za osobę, z którą zawarto kontrakt, ośrodek pomocy społecznej opłaca składkę na ubezpieczenie zdrowotne na zasadach określonych w przepisach o świadczeniu opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Wzór kontraktu socjalnego określa rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego.

Osoby zwalniane z zakładów karnych mające trudności w integracji ze środowiskiem mogą skorzystać także z zatrudnienia socjalnego na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym w myśl art. 1 ust. 2 pkt 6 ustawy, ustawę tę stosuje się do osób zwalnianych z zakładów karnych, mających trudności w integracji ze środowiskiem, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej.

Zgodnie z art. 1 ust. 4 tej ustawy, m.in. osoby opuszczające zakład karny mają możliwość uczestnictwa w zajęciach prowadzonych przez centra integracji społecznej, kluby integracji społecznej i zatrudnienia wspieranego. Do centrum integracji społecznej osoba taka może zostać skierowana na podstawie własnego wniosku albo na podstawie wniosku m.in. ośrodka pomocy społecznej. Przyjęcie do centrum poprzedza podpisanie przez kierownika centrum z osobą przyjmowaną indywidualnego

programu zatrudnienia socjalnego. (art. 12 ustawy o zatrudnieniu socjalnym). W powołanych na podstawie ustawy centrach integracji społecznej, m.in. byli więźniowie mogą kształcić swoje umiejętności związane z pełnieniem ról społecznych, nabywać umiejętności zawodowe i przyuczać się do zawodu, przekwalifikowywać się lub podnosić swoje kwalifikacje zawodowe, uczyć się planowania życia i zaspokajania potrzeb własnym staraniem, zwłaszcza przez możliwość osiągnięcia własnych dochodów przez zatrudnienie lub działalność gospodarczą, a także racjonalnie gospodarować posiadanymi środkami pieniężnymi (art. 3 ustawy). Uczestnictwo w zajęciach w centrum może trwać do 11 miesięcy. W okresie uczestnictwa w zajęciach w centrum, na wniosek uczestnika, kierownik centrum przyznaje świadczenia integracyjne w wysokości zasiłku dla bezrobotnych (art. 15 ust. 3 i 4 ww. ustawy). Inną formą reintegracji osoby opuszczającej zakład karny może być zatrudnienie wspierane (art. 15b ww. ustawy). Zatrudnienie wspierane może być realizowane w ramach indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego lub kontraktu socjalnego, o którym mowa w art. 108 ustawy o pomocy społecznej. Ponadto, m.in. gminy mogą prowadzić kluby integracji społecznej, w ramach których podejmowane są działania mające na celu pomoc w znalezieniu pracy (w różnych formach i zakresach) oraz organizację prac społecznie użytecznych, robót publicznych czy staży (art. 18 ustawy o zatrudnieniu socjalnym). Uczestnictwo w klubie integracji społecznej jest dobrowolne, ale warunkiem jest realizacja kontraktu socjalnego, o którym mowa w ustawie o pomocy społecznej. Po zakończeniu uczestnictwa w zajęciach w Centrum, a w uzasadnionych przypadkach także przed jego zakończeniem, jednak nie wcześniej niż po 6 miesiącach, uczestnik może otrzymać z powiatowego urzędu pracy skierowanie do pracy u pracodawcy w ramach zatrudnienia wspieranego lub w centrum (art. 16 ww. ustawy).

Absolwenci centrów integracji społecznej lub klubów integracji społecznej mogą założyć spółdzielnię socjalną, której przedmiotem działalności jest prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa w oparciu o osobistą pracę członków – art. 2 i art. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych<sup>96</sup>. W spółdzielni socjalnej zatrudnienie mogą też znaleźć osoby skazane na karę ograniczenia wolności, przy czym nie mogą oni być członkami tej spółdzielni (art. 13 ustawy o spółdzielniach socjalnych).

Szczególnie istotną rolę w zakresie reintegracji osób opuszczających zakład karny pełni współpraca pomiędzy organami udzielającymi wsparcie tak aby była ona adekwatna do zindywidualizowanych potrzeb tych osób. Poza wcześniej wymienionymi regulacjami w tym zakresie (kodeks karny wykonawczy) kwestie związane ze współpracą między organami określone zostały m.in. w ustawie o pomocy społecznej. Zgodnie z art. 17 ust. 2 pkt 5 do zadań własnych gminy (jednak o charakterze nieobowiązkowym) należy współpraca z powiatowym urzędem pracy w zakresie upowszechniania informacji o usługach poradnictwa zawodowego i o szkoleniach oraz realizacji Programu Aktywizacja i Integracja, o którym mowa w przepisach o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku

<sup>96</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1205.

pracy. Szczegółowe zasady działania i współpracy w zakresie aktywizacji zawodowej i integracji społecznej bezrobotnych, które są realizowane w ramach ww. Programu określa art. 62a ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>97</sup>. Jest to o tyle istotne, że dla pomyślnej readaptacji jest m.in. ekonomiczne usamodzielnienie się osoby opuszczającej zakład karny, czyli skuteczna ich aktywizacja zawodowa w przypadku gdy są to osoby bezrobotne.

Należy mieć również na uwadze, że osoba opuszczająca zakład karny, szczególnie jeżeli było to długotrwałe odosobnienie mogła stać się osobą bezdomną, z problemami rodzinnymi i bez pracy. Wówczas taka osoba na mocy art. 49 ustawy o pomocy społecznej może zostać objęta indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności polegającej na wspieraniu osoby bezdomnej w rozwiązywaniu jej problemów życiowych, w szczególności rodzinnych i mieszkaniowych oraz pomocy w uzyskaniu zatrudnienia. Przepis ten uszczegóławia zasady podjęcia i realizacji ww. programu. Niezależnie od tego zgodnie z art. 48 osoba lub rodzina ma prawo do schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania w sytuacji, gdy jest tego pozbawiona. Zasady udzielania schronienia określone zostały w art. 48a.

Do zadań pracownika socjalnego należy m.in. praca socjalna, dokonywanie analizy i oceny zjawisk, które powodują zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej oraz kwalifikowanie do uzyskania tych świadczeń, współpraca i współdziałanie z innymi specjalistami w celu przeciwdziałania i ograniczenia patologii i skutków negatywnych zjawisk społecznych, łagodzenia skutków ubóstwa, pomoc w uzyskaniu dla osób będących w trudnej sytuacji życiowej poradnictwa dotyczącego możliwości rozwiązywania problemów i udzielania pomocy przez właściwe instytucje państwowe, samorządowe i organizacje pozarządowe oraz wspieranie w uzyskaniu pomocy. (art. 119 ustawy o pomocy społecznej). Praca socjalna (jako jeden z podstawowych elementów realizacji pomocy społecznej art. 15 pkt 2 ustawy) świadczona jest na rzecz poprawy funkcjonowania osób i rodzin w ich środowisku społecznym. Świadczona jest tym osobom bez względu na posiadany dochód (art.45 ww. ustawy). Poradnictwo specjalistyczne, w szczególności prawne, psychologiczne i rodzinne, jest świadczone osobom i rodzinom, które mają trudności lub wskazują potrzebę wsparcia w rozwiązywaniu swoich problemów życiowych, bez względu na posiadany dochód. Formą tej pomocy jest udzielanie informacji oraz wsparcie w kontaktach z innymi instytucjami, w szczególności z instytucjami rynku pracy, skierowanie do innych jednostek organizacyjnych np. zakładów opieki zdrowotnej, placówek oświatowych itp.

Pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej, samorządowej, współpracując w tym zakresie, na zasadach partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem Katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi (art.2 ust.2 ustawy o pomocy społecznej).

<sup>97</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1265, ze zm. (art. 62a wszedł w życie z dniem 27 maja 2014 r.)

System pomocy postpenitencjarnej w wymiarze współpracy międzyresortowej, na rzecz osób zwalnianych z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz rodzin osób pozbawionych wolności został wyrażony w porozumieniu zawartym w dniu 13 czerwca 2000 r. pomiędzy Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej a Centralnym Zarządem Służby Więziennej. Zgodnie z tym porozumieniem Ośrodki pomocy społecznej i administracje zakładów karnych podjąć miały wspólne działania mające na celu przygotowanie osób mających opuścić zakłady karne w bliskiej przyszłości do życia po zwolnieniu z zakładu karnego. W tym celu dyrektor zakładu karnego w porozumieniu z kierownikiem ośrodka pomocy społecznej, właściwego ze względu na siedzibę zakładu karnego, ustalić powinien zakres i zasady współpracy pracownika socjalnego ośrodka z przedstawicielem administracji zakładu karnego na terenie tego zakładu. Porozumienie to utraciło moc z dniem 11 listopada 2015 r. w związku z podpisaniem w dniu 12 listopada 2015 r. przez Podsekretarza Stanu reprezentującego Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej i Dyrektora Generalnego Służby Więziennej reprezentującego Centralny Zarząd Służby, Listem Intencyjnym o Partnerskiej Współpracy w sprawie zasad współpracy w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu osób zwolnionych z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz rodzin osób pozbawionych wolności. Zgodnie z tym dokumentem proponuje się aby ośrodki pomocy społecznej i zakłady karne kontynuowały dotychczasowe lub podjęły wspólne działania mające na celu przygotowanie osób opuszczających zakłady karne do społecznej readaptacji. W tym celu dyrektor zakładu karnego w porozumieniu z kierownikiem ośrodka pomocy społecznej, właściwego ze względu na siedzibę zakładu karnego, ustali zakres i zasady współpracy pracowników socjalnych ośrodka pomocy społecznej z przedstawicielami administracji zakładu karnego.

### **Organizacja pomocy społecznej w gminach**

Zadania gminy w zakresie pomocy społecznej (własne i zlecone) wykonywane są przez ośrodki pomocy społecznej – jednostki budżetowe gminy podporządkowane wójtowi (burmistrzowi lub prezydentowi). Głównym zadaniem ośrodków pomocy społecznej jest ustalanie uprawnień do świadczeń i ich przyznawanie. Ośrodki zajmują się np. analizą zjawisk wywołujących zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej, tworzeniem i rozbudową infrastruktury socjalnej, koordynacją wykonywania gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych. Rada gminy, biorąc pod uwagę przedstawiane przez kierownika ośrodka potrzeby w zakresie pomocy społecznej, opracowuje i kieruje do wdrożenia lokalne programy pomocy społecznej (zadanie to może zostać zlecone kierownikowi OPS). Kierownik ośrodka składa co roku radzie gminy sprawozdania z działalności i przedstawia potrzeby w zakresie pomocy społecznej. Sprawozdanie jest podstawą do przygotowania i wdrożenia lokalnych programów z zakresu pomocy społecznej<sup>98</sup>.

<sup>98</sup> Art. 110 ust. 1, 3–4, 7 i 9–10 ustawy o pomocy społecznej.

W wyniku nowelizacji ustawy o pomocy społecznej<sup>99</sup>, z dniem 5 października 2015 r. do zadań własnych gminy o charakterze nieobowiązkowym wprowadzono nowe zadanie: opracowanie i realizację projektów społecznych. Zgodnie z definicją, projektem społecznym jest zespół działań mających na celu poprawę sytuacji życiowej osób, rodzin, grup zagrożonych ubóstwem, marginalizacją i wykluczeniem społecznym<sup>100</sup>.

Zadaniem pomocy społecznej jest zapobieganie sytuacjom, w których osoba i rodzina znajdzie się w trudnej sytuacji życiowej, niemożliwej do pokonania przy wykorzystaniu własnych uprawnień, zasobów i możliwości, przez podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia się osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem (art. 3 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej). Oznacza to, że zadaniem pomocy społecznej jest nie tylko udzielanie wsparcia w celu przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej, ale również niedopuszczenie do jej powstania.

Zgodnie z art. 15 ww. ustawy pomoc społeczna polega w szczególności na: przyznawaniu i wypłacaniu przewidzianych ustawą świadczeń, pracy socjalnej, prowadzeniu i rozwoju niezbędnej infrastruktury socjalnej, analizie i ocenie zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej (ważne jest rozpoznanie wieloaspektowe, tj. problemowe, terenowe i osobowe), realizacji zadań wynikających z rozeznaczonych potrzeb społecznych, rozwijaniu nowych form pomocy społecznej i samopomocy w ramach zidentyfikowanych potrzeb (pomoc społeczna nie powinna ograniczać się tylko do form zaproponowanych przez ustawodawcę, lecz zgodnie z zasadą innowacyjności i kreatywności poszukiwać nowych form pomocy społecznej).

Ustawa o pomocy społecznej nałożyła na organy administracji samorządowej i rządowej obowiązek organizacji pomocy społecznej. Organy te mogą, na zasadzie partnerstwa, współpracować z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi (art. 2 ust. 2).

### Przyznawanie świadczeń

Świadczenia z pomocy społecznej udzielane są na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego, innej osoby za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego. Pomoc społeczna może być też udzielana z urzędu<sup>101</sup>. Przyznawanie świadczeń następuje w formie decyzji administracyjnej<sup>102</sup>.

Zadania pomocy społecznej wykonują jednostki organizacyjne – ośrodki pomocy społecznej, ale upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy udziela kierownikowi ośrodka pomocy społecznej wójt (burmistrz, prezydent miasta). Przeniesienie kompetencji

<sup>99</sup> Art. 17 ust. 2 pkt 3a ustawy o pomocy społecznej dodany ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz. U. poz. 1310) z dniem 5 października 2015 r.

<sup>100</sup> Art. 6 pkt 18 ustawy o pomocy społecznej, dodany ww. ustawą.

<sup>101</sup> Art. 102 ustawy o pomocy społecznej.

<sup>102</sup> Art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

orzeczniczych na kierownika ośrodka nie zmienia właściwości organu. Nadal jest to decyzja organu, który udzielił upoważnienia. W związku z tym w oznaczeniu organu musi być wskazany podmiot upoważniony ustawowo do wydania decyzji, czyli wójt, burmistrz lub prezydent miasta<sup>103</sup>.

Terminy prowadzenia postępowań określa Kpa<sup>104</sup>. W przypadku niezatwienia sprawy w terminie określonym w tym artykule, organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin zatwienia sprawy (również w przypadku zwłoki w zatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu)<sup>105</sup> oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia<sup>106</sup>. Wydania decyzji nie wymaga udzielenie świadczeń w postaci interwencji kryzysowej, pracy socjalnej, poradnictwa, uczestnictwa w zajęciach klubu samopomocy, a także przyznania biletu kredytowego<sup>107</sup>. Postępowanie dotyczące wydawania decyzji administracyjnych reguluje Kpa<sup>108</sup>. Wszystkie decyzje wymagają uzasadnienia<sup>109</sup>. Decyzje w sprawach pomocy społecznej mają charakter konstytutywny, czyli wywołują skutki prawne od dnia, w którym stały się ostateczne (np. nie mogą pozbawiać adresata świadczenia z mocą wsteczną). Wzruszenie decyzji tworzących prawa nabyte dla stron może nastąpić przez wydanie decyzji<sup>110</sup>. Decyzja zmieniająca<sup>111</sup> lub uchylająca pierwotną decyzję przyznającą prawo do określonych świadczeń z pomocy społecznej, ma również charakter konstytutywny (nie działa wstecz).

U osób i rodzin korzystających lub ubiegających się o świadczenia z pomocy społecznej pracownik socjalny przeprowadza rodzinny wywiad środowiskowy, w celu ustalenia ich sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej<sup>112</sup>. Sposób przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego określony został w rozporządzeniu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej<sup>113</sup>. Kwestionariusz wywiadu szczegółowo wymienia zakres niezbędnych informacji do pobrania identyfikujących potrzeby osoby występującej o świadczenie np. jedną z przyczyn wystąpienia z wnioskiem o udzielenie pomocy mogą być trudności w przystosowaniu do życia po opuszczeniu zakładu karnego (pkt 9 ppkt 12 kwestionariusza).

<sup>103</sup> Należy zaznaczyć, że jest to kwestia sporna w doktrynie, ale przeważa pogląd, że jest to decyzja organu, który udzielił upoważnienia kierownikowi ośrodka pomocy społecznej. Szerzej kwestie te omówiła Iwona Sierpowska : Pomoc społeczna. Komentarz, LEX 541853.

<sup>104</sup> Art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.). Podstawą prawną stosowania kpa jest art. 14 ustawy o pomocy społecznej.

<sup>105</sup> Jak wyżej – art. 36.

<sup>106</sup> Jak w 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935) obowiązującej od 1 czerwca 2017 r.

<sup>107</sup> Art.106 ust 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej.

<sup>108</sup> Art. 104–113 (rozdział 7) ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego.

<sup>109</sup> Jak wyżej – z wyjątkami określonymi w art. 107.

<sup>110</sup> Na podstawie art.155 lub 161 Kpa.

<sup>111</sup> Wydana na podstawie art. 106 ustawy o pomocy społecznej.

<sup>112</sup> Jak wyżej – art. 107.

<sup>113</sup> Od 11 września 2016 r. rozporządzenie Ministra Rodziny, Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1788). Poprzednio rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 czerwca 2012 r. (Dz. U. poz. 712, uchylony z dnem 11 września 206 r.).

Niewyrażenie zgody na przeprowadzenie wywiadu czy też odmowa złożenia oświadczenia o dochodach i stanie majątkowym stanowi podstawę wydania decyzji o odmowie przyznania świadczenia<sup>114</sup>. Odmawiając przyznania pomocy, organ obowiązany jest wykazać, na jakiej podstawie oparł swoje twierdzenie i jakie są przesłanki odmowy. Stronie niezadowolonej z rozstrzygnięcia służy prawo do wniesienia odwołania od decyzji<sup>115</sup>. W trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję. Z dniem doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania, decyzja staje się ostateczna i prawomocna<sup>116</sup>.

Kryteria dochodowe oraz kwoty świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej ustala rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2015 r.<sup>117</sup> Od 1 października 2015 r. kryterium dochodowe dla osoby samotnie gospodarującej wynosi 634 zł, a dla osoby w rodzinie – 514 zł<sup>118</sup>. Poprzednie stawki (obowiązujące od 1 października 2012 r.) wynosiły odpowiednio: 542 zł i 456 zł<sup>119</sup>.

<sup>114</sup> Art. 107 ust. 4a–5 ustawy o pomocy społecznej.

<sup>115</sup> Art. 127 Kpa.

<sup>116</sup> Art. 127a. § 1 i 2 został dodany w wyniku nowelizacji ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego obowiązującej od 1 czerwca 2017 r.

<sup>117</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2015 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz. U. poz. 1058, uchylony z dniem 1 października 2018 r.).

<sup>118</sup> Jak wyżej – § 1 pkt 1 lit. a i b.

<sup>119</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2012 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz. U. poz. 823). Uchylone z dniem 1 października 2015 r.

### 6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1508, ze zm.)
2. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506).
3. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 217).
4. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2007 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1205).
5. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2018 r. poz. 1265, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 11 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2018 r. poz. 998, ze zm.),
7. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2019 r. poz. 676).
8. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1014).
10. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. poz. 1000, ze zm.).
12. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.).
13. Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1788).
14. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego (Dz. U. Nr 218, poz. 1439).
15. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2015 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1358).
16. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 czerwca 2013 r. w sprawie sposobu i trybu wykonywania czynności przez kuratorów sądowych w sprawach karnych wykonawczych (Dz. U. z 2016 r. poz. 969).
17. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 września 2017 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości (Dz. U. z 2019 r. poz. 683).
18. Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania kary pozbawienia wolności (Dz. U. poz. 2231).

## ZAŁĄCZNIKI

19. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 marca 2017 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2017 (Dz. U. poz. 837 ze zm.).
20. Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej (Dz. U. Nr 61, poz. 543, ze zm.).
21. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46).

#### **6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli**

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
8. Minister Sprawiedliwości
9. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
10. Sejmowa Komisja Polityki Społecznej i Rodziny
11. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
12. Sejmowa Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka
13. Senacka Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej
14. Dyrektor Generalny Służby Więziennej
15. Urzędy gmin