



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS – 4101-04-01/2012
P/12/107

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/107 – Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie przez administrację publiczną.
Okres objęty kontrolą	Lata 2010-2012 (I półrocze)
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontroler	Elżbieta Sieteska - Nielepkowicz, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 82562 z dnia 4 września 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 13-15)
Jednostka kontrolowana	Komenda Rejonowa Policji Warszawa IV, ul. Żytnia 36, 01-198 Warszawa, zwana dalej Komendą lub KRP.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Krzyżanowski, Komendant Rejonowy Policji Warszawa IV (dowód: akta kontroli str. 1-12)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność jednostki w zakresie objętym kontrolą.

W ocenie uwzględniono prawidłową organizację pracy w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz aktywny udział przedstawicieli KRP w pracach zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych, jak również pracę z rodzinami dotkniętymi problemem przemocy, pomimo występujących uwarunkowań związanych m.in. z niewystarczającą obsadą kadrową na stanowiskach dzielnicowych oraz ich obciążeniem innymi zadaniami. Na szczególne podkreślenie zasługuje również aktywność funkcjonariuszy Komendy w zakresie upowszechniania w szkołach wiedzy na temat problemu przemocy w rodzinie.

Jednocześnie w kontrolowanej działalności stwierdzono szereg nieprawidłowości, z których najważniejsze dotyczyły:

- niedotrzymywania terminów przekazywania formularzy „Niebieskiej Karty – A” do przewodniczącego Zespołu Interdyscyplinarnego;
- niemonitorowania, przynajmniej raz w miesiącu, stanu bezpieczeństwa domowników i zachowania sprawców przemocy w rodzinie;
- nieprzestrzegania wymogów w zakresie dokumentowania czynności podejmowanych w ramach przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja wykonania zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w tym współpraca z innymi instytucjami.

Opis stanu
faktycznego

1/ W latach 2010 - I półrocze 2012 Komenda Rejonowa Policji Warszawa IV w wyniku 14.479 interwencji domowych prowadziła – w ramach procedury „Niebieska Karta” (NK) – 622 sprawy związane z przemocą w rodzinie na terenie Warszawy, w Dzielnicach Wola i Bemowo. Ochroną, poprzez założenie Niebieskiej Karty objęto 908 osób, a działania zapobiegawcze skierowane były przeciwko 599 sprawcom przemocy w rodzinie, z których 285 było pod wpływem alkoholu (184 doprowadzono do Izby Wyrzeźwień). W trakcie postępowań przygotowawczych, by chronić pokrzywdzonych, 114 razy zastosowano wobec nich środki zapobiegawcze w postaci aresztu tymczasowego, dozoru Policji, opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z osobą pokrzywdzoną oraz zakazu kontaktowania z pokrzywdzonymi.

Zwrócić jednak należy uwagę, że po wejściu w życie w dniu 17 października 2011 r. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury Niebieskiej Karty² oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta”², nastąpił w I półroczu 2012 r. w porównaniu do I półrocza 2010 r. znaczny spadek ujawnionych przez Komendę przypadków związanych z przemocą w rodzinie, przy porównywalnej liczbie interwencji domowych. I tak, w pierwszej połowie 2010 r. przeprowadzono 2950 interwencji domowych, a w I połowie 2012 r. 2904, natomiast liczba wypełnionych formularzy NK spadła w tym czasie z 156 do 64.

Kontrola 45 z 341 zdarzeń, sugerujących możliwość wystąpienia przemocy domowej zarejestrowanych w losowo wybranych dniach 1, 10 maja i 1, 10 czerwca 2012 r. wykazała, że interweniujący policjanci nie stwierdzili przesłanek występowania przemocy w rodzinie i nie założyli żadnej NK. W skontrolowanych sprawach po interwencjach w innych terminach (4.09.2010 r., 20.06.2012 r., 1.04.2010 r. i 3.09.2010 r.) sporządzono łącznie pięć Niebieskich Kart.

Natomiast z objętych kontrolą interwencji domowych dotyczących przemocy w rodzinie podjętych w kwietniu 2010 r. (24 interwencje), w grudniu 2010 r. (27 interwencji), w kwietniu 2011 r. (27 interwencji), w grudniu 2011 r. (10 interwencji) oraz w marcu 2012 r. (7 interwencji), za każdym razem sporządzono kwestionariusze NK, łącznie 95.

(dowód: akta kontroli str. 177, 180-193, 445-541)

Ustalono, że policjanci wnikliwiej badają sytuację zastaną na miejscu starając się oddzielić konflikt od zjawiska przemocy. Tym samym już na etapie wstępnej kwalifikacji, następuje weryfikacja przesłanek uzasadniających założenie niebieskiej karty (wcześniej wiele interwencji kończono założeniem niebieskiej karty, choć nie istniały przesłanki do jej wypełnienia). Koordynator procedury NK w Komendzie uważa, że formularz NK jest za obszerny i czasochłonny, jak na specyfikację interwencji. Wielokrotnie interweniujący policjanci spotykali się z sytuacją, gdzie sprawca przemocy był w stanie upojenia alkoholowego, zachowywał się agresywnie w stosunku do domowników, jak i interweniujących funkcjonariuszy. W takiej sytuacji działania policjantów ukierunkowane były na zapewnienie bezpieczeństwa domownikom, jak i samemu sprawcy, niezwłocznie odwożono sprawcę do Stołecznego Ośrodka dla Osób Nietrzeźwych SODON (nie było czasu na wypełnianie formularza na miejscu zdarzenia).²

² Dz. U. Nr 209, poz. 1245

Ponadto, po zmianach druku „Niebieskiej Karty” na nowy, bardziej rozbudowany druk, funkcjonariusze komórek patrolowo-interwencyjnych wskazywali, że z uwagi na specyfikę interwencji domowych, przeprowadzanych bardzo często wobec osób nietrzeźwych i agresywnych, druk NK powinien być jak najprostszy do wypełnienia.

(dowód: akta kontroli str. 118-119, 169-170, 387)

Wszyscy policjanci (150 osób) pełniący służbę w Rewirach Dzielnicowych Wydziałów Prewencji: KRP Warszawa IV oraz KP Warszawa Bemowo i realizujący procedurę „Niebieskie Karty” zostali przeszkoleni w kontrolowanym okresie w zakresie: stosowania procedur zarządzenia 162 KGP oraz rozporządzenia RM z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury NK oraz dokumentowania czynności na miejscu interwencji związanych ze stosowaniem przemocy w rodzinie i sporządzania NK.

(dowód: akta kontroli str.175-176, 279-303)

2/ W okresie objętym kontrolą zasady i tryb postępowania wobec sprawców i ofiar przemocy zostały określone przez Komendanta Głównego Policji zarządzeniem Nr 162 z dnia 18 lutego 2008 r. w sprawie metod i form wykonywania przez Policję zadań w związku z przemocą w rodzinie w ramach procedury „Niebieskie Karty”^{3,4}. Od dnia 14 grudnia 2011 r. obowiązują Wytyczne Nr 2 KGP⁵, określające szczegółowy sposób postępowania policjantów podczas realizacji procedury NK, określonej w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz wzorów formularzy „NK”, zwane dalej rozporządzeniem RM⁶.

W KRP Warszawa IV uregulowano zasady organizacji pracy w zakresie realizacji zadań dotyczących przeciwdziałania przemocy w rodzinie zgodnie z zasadami wynikającymi z ww. uregulowań, poza nieuwzględnieniem – mimo zaleceń sformułowanych przez Wydział Kontroli Komendy Stołecznej Policji w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 1 sierpnia 2012 r. – zadań dotyczących realizacji procedury „Niebieskie Karty” w Regulaminach:

- KRP Warszawa IV z dnia 10 grudnia 2010 r. i KP Warszawa Bemowo z dnia 30 listopada 2009 r. oraz w Zakresach Działania Wydziałów Prewencji:

- KRP Warszawa IV z dnia 1 września 2010 r. oraz Komisariatu Policji Warszawa Bemowo z dnia 8 października 2012 r. („Zakresy Działania KRP i KP”).

Obowiązki z zakresu przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie ujęte zostały jedynie w zadaniach dzielnicowych zawartych w § 10 pkt 8 Zakresów Działania KRP i KP.

(dowód: akta kontroli str. 27-36, 346-347, 341, 334-335, 355, 382)

Komendant Rejonowy Policji Warszawa IV Decyzją nr 183/2011 z dnia 3 listopada 2011 r. wyznaczył koordynatorów ds. procedury „Niebieskie Karty” na obszarze działania Komendy, tj. dla dzielnic Warszawa Wola i Warszawa Bemowo⁷, zgodnie z § 4 ust. 1 wytycznych nr 2 KGP z dnia 7 grudnia 2011 r. w sprawie postępowania policjantów podczas realizacji procedury „Niebieskie Karty”⁸.

³ Zarządzenie Nr 162 z dnia 18 lutego 2008 r. w sprawie metod i form wykonywania przez Policję zadań w związku z przemocą w rodzinie w ramach procedury NK, zwane dalej zarządzeniem nr 162 KGP.

⁴ Zarządzenie Nr 1313 Komendanta Głównego Policji z dnia 7 grudnia 2011 r. uchylające zarządzenie w sprawie metod i form wykonywania przez Policję zadań w związku z przemocą w rodzinie w ramach procedury „NK”

⁵ Wytyczne Nr 2 Komendanta Głównego Policji z dnia 7 grudnia 2011 r. w sprawie sposobu postępowania policjantów podczas realizacji procedury „Niebieskie Karty”, zwane dalej Wytycznymi Nr 2 KGP.

⁶ Dz. U. Nr 209, poz. 1245.

⁷ Zmienionej Decyzja Nr 102/2012 Komendanta KRP Warszawa IV z dnia 1 października 2012 r. w sprawie wyznaczenia koordynatora ds. procedury „Niebieska Karta” na obszarze działania KRP Warszawa IV.

⁸ Dz. Urz. KGP z 2011 r., nr 10, poz. 77.

Komendant Rejonowy Policji Warszawa IV nie uregulowali odrębnymi aktami (porozumieniami na szczeblu lokalnym) zasad współpracy z innymi instytucjami, w tym ze szkołami, placówkami opiekuńczo – wychowawczymi, ośrodkami interwencji kryzysowej, sądem okręgowym i rejonowym, a także prokuraturą. Tym niemniej dzielnicowi oraz Wydział ds. Nieletnich i Patologii KRP stosownie do zapisów zarządzenia 162 KGP współpracując ze szkołami, ośrodkami pomocy społecznej, sprawdzali uzyskane informacje o niewłaściwie sprawowanej opiece nad dziećmi. W przypadku ich potwierdzenia powiadamiano Sąd Rodzinny.

(dowód: akta kontroli str. 80, 132, 137-138, 164-165, 384)

Ponadto Komendant Rejonowy Policji Warszawa IV powołał z dniem 1 września 2011 r. dwuosobowy Zespół ds. Prewencji Kryminalnej. Pracownicy Komendy brali udział w spotkaniach na temat przemocy w rodzinie, w tym na 432 spotkaniach z gronem pedagogicznym, 453 spotkaniach z dziećmi i młodzieżą oraz 139 spotkaniach z przedstawicielami Urzędu Dzielnicy i instytucji pomocowych.

(dowód: akta kontroli str. 132, 140, 162-163)

Zasady współpracy służby kuratorskiej oraz funkcjonariuszy Policji w stosunku do osób, wobec których wykonywane jest orzeczenie sądu w związku z popełnieniem czynów karalnych, polegających na stosowaniu przemocy lub groźby bezprawnej, określono w Procedurach z dnia 29 listopada 2010 r.⁹. W związku z tymi procedurami policjanci realizujący procedurę NK każdorazowo przesyłali do kuratorów informację o interwencjach, toczących się postępowaniach przygotowawczych i założonych NK.

(dowód: akta kontroli str. 132, 137, 441-443)

3/ Na podstawie Uchwały Nr XVII/329/2011 Rady Miasta Stołecznego Warszawy¹⁰, zarządzenia nr 1414/2012 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy¹¹ oraz zarządzenia Nr 1683/2011 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy¹² od 2011 r. na terenie Dzielnicy Warszawa Wola i Warszawa Bemowo powołano dwa Zespoły Interdyscyplinarne ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie (z siedzibą w Ośrodkach Pomocy Społecznej Dzielnicy Warszawa Wola i Warszawa Bemowo), do składu których powołano po jednym przedstawicielu Policji. Następnie, z uwagi na obciążenie pracami wynikającymi z procedury NK podinspektor [REDAKTOWANE], koordynator „NK” i członek Zespołu Interdyscyplinarnego (ZI), aktualnie p.o. Zastępcy Komendanta KRP Warszawa IV, zgłosił wniosek do przewodniczącej ZI o podjęcie starań w sprawie powołania dodatkowo do składu trzech przedstawicieli Policji. Do czasu zakończenia kontroli do ww. Zespołów nie powołano dodatkowych policjantów.

Zasady udziału policjantów w pracach zespołu interdyscyplinarnego zostały określone w umowie z Ośrodkiem Pomocy Społecznej Dzielnicy Wola Miasta Stołecznego Warszawy¹³, w której strony zobowiązały się w szczególności do współdziałania w

⁹ Procedury z 29 listopada 2010 r. o współpracy służby kuratorskiej oraz funkcjonariuszy Policji w stosunku do osób wobec których wykonywane jest orzeczenie sądu w związku z popełnieniem czynów karalnych polegających na stosowaniu przemocy lub groźby bezprawnej.

¹⁰ Uchwała Nr XVII/329/2011 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 16 czerwca 2011 r. w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

¹¹ Zarządzenia nr 1414/2012 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 10 sierpnia 2011 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów uchwały w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

¹² Zarządzenie Nr 1683/2011 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 26 października 2011 r. w sprawie powołania Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie dla Dzielnicy Woli.

¹³ Umowa Nr WZI 60/2009 z dnia 16 września 2009 r. pomiędzy Komendą Rejonową Policji Warszawa IV i Ośrodkiem Pomocy Społecznej dzielnicy Wola m.st. Warszawy.

zakresie posiadanych kompetencji i uprawnień umożliwiających szybkie i skuteczne reagowanie na doniesienia o przemocy oraz delegowanie swoich przedstawicieli do prac w Wolskich Zespołach.

(dowód: akta kontroli str. 80, 117-129)

Udział przedstawicieli Policji w pracach grup roboczych dokumentowany jest wg obowiązującej funkcjonariuszy „Notatki urzędowej ze spotkania grupy roboczej”. Kontrola wykazała, że w notatkach tych w punkcie „Ustalane zadania dla Policji i częstotliwość kontroli” nie odnotowywano danych umożliwiających skuteczną współpracę w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie z innymi podmiotami. Nie zawierały one również informacji na temat ustaleń z posiedzeń, czy też informacji niezbędnych dla realizacji skutecznych działań wobec ofiar i sprawców przemocy, jak na przykład, zadań realizowanych przez poszczególne instytucje, zakresu współpracy w celu realizacji ustalonego planu pomocowego dla rodziny. Zdaniem NIK dla efektywnej realizacji zadań dzielnicowego istotne jest posiadanie całościowych informacji na temat działań podejmowanych w stosunku do danej rodziny np. przez innych członków grupy roboczej lub inne instytucje.

(dowód: akta kontroli str. 27, 320-333, 334-383)

4/ Nadzór nad wykonywaniem zadań z zakresu realizacji procedury „Niebieskie Karty” sprawował Naczelnik Wydziału Prewencji KRP Warszawa IV oraz Zastępca Komendanta KP Warszawa Bemowo. Natomiast nadzór nad pracą dzielnicowych sprawowali Kierownicy Rewirów Dzielnicowych w KRP Warszawa IV oraz KP Warszawa Bemowo (§ 6 Zakresów Działania, Kierownik Rewiru).

Nadzór ten sprawowany był poprzez: enumeratywne sformułowanie w każdej prowadzonej sprawie (w Karcie kontroli i nadzoru teczki zagadnieniowej „Przemoc w rodzinie”) polecenia wykonywania czynności (wynikających z obowiązującego prawa), okresową kontrolę ich realizacji oraz przedstawienie ewentualnych zaleceń pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 37-39, 90, 237, 339, 352)

W kontrolowanym okresie przeprowadzone były dwie kontrole dotyczące realizacji procedury „NK”. Jedną w czerwcu 2011 r. przeprowadził Zespół Kontroli KRP Warszawa IV. Zespół nie stwierdził nieprawidłowości w sprawach prowadzonych przez Wydział Prewencji KRP i nie sporządził wystąpienia pokontrolnego. Natomiast po kontroli w Komisariacie Policji Warszawa Bemowo zalecono Komendantowi:

1. Wzmożenie nadzoru służbowego nad czynnościami podległych funkcjonariuszy;
2. Ponowne zapoznanie funkcjonariuszy Wydziału Prewencji KP z zarządzeniem nr 162 KGP;
3. Nie rzadziej, niż raz w miesiącu, w ramach służbowego nadzoru, przeprowadzanie kontroli spraw przydzielonych dzielnicowym, prowadzonych w ramach procedury „NK”;
4. Niezwłoczne wyeliminowanie stwierdzonych w trakcie kontroli uchybień i nieprawidłowości (stwierdzone w wystąpieniu uchybienia dotyczyły m.in.: przypadków nawiązania kontaktu w terminie późniejszym niż 7 dni, nieprzekazywania informacji do Wydziału ds. Nietłuszcz i Patologii KRP Warszawa IV o nietłuszcz, będących w rodzinie dotkniętej przemocą).

Naczelnik Wydziału Prewencji KP Warszawa Bemowo poinformował 12 września 2011 r. o realizacji wniosków pokontrolnych.

Drugą kontrolę w dniach 24 – 25 maja 2012 r. przeprowadził Wydział Kontroli Komendy Stołecznej Policji który w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 1 sierpnia

2012 r. polecił Komendantowi Rejonowemu Policji Warszawa IV wyeliminowanie stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości poprzez:

1. Wzmożenie nadzoru służbowego ze strony (...) sprawujących nadzór nad prawidłowym wykonaniem czynności w sprawach dot. procedury „NK”, w tym:
 - terminowe przekazywanie formularza „Niebieska Karta A” Przewodniczącemu Zespołu Interdyscyplinarnego;
 - dokumentowanie przekazania formularza „NK-B” osobie, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie;
 - przekazywanie informacji do Wydziału ds. Nietleńców i Patologii KRP Warszawa IV o nietleńcach, będących w rodzinie dotkniętej przemocą;
 - dokumentowanie udziału przedstawiciela Policji w pracach grup roboczych;
 - gromadzenie w prowadzonych teczkach dokumentów potwierdzających czynności podjęte przez Policję;
 - rzetelne dokumentowanie czynności w notatnikach służbowych policjantów.
2. Omówienie ujawnionych uchybień i nieprawidłowości z funkcjonariuszami prowadzącymi czynności związane z procedurą „NK”.
3. Dokonanie analizy regulaminów: KRP Warszawa IV i KP Warszawa Bemowo, a także kart opisów stanowisk pracy Kierowników Rewirów Dzielnicowych i Dzielnicowych w zakresie zadań dotyczących procedury „NK”.

Odpowiadając na to wystąpienie w dniu 22 sierpnia 2012 r., Komendant Rejonowy Policji Warszawa IV poinformował o zobowiązaniu osób odpowiedzialnych za koordynację działań w zakresie realizacji procedury „NK” do wzmożenia nadzoru służbowego oraz wyeliminowania stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 80-116, 176)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nieokreślenie w Regulaminach i Zakresach działania Wydziałów Prewencji KRP Warszawa IV i KP Warszawa Bemowo zadań związanych z procedurą „Niebieskie Karty”, co wskazuje, że nie został zrealizowany wniosek pokontrolny Wydziału Kontroli KSP w tym zakresie.
2. Niedokumentowanie w notatkach z prac grup roboczych ustaleń umożliwiających skuteczną współpracę z innymi podmiotami dla przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Realizacja procedury „Niebieskie Karty”, w tym postępowanie wobec osób dotkniętych przemocą oraz osób stosujących przemoc.

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą informacje dotyczące wszystkich interwencji, w tym związanych z przemocą w rodzinie trafiały w ciągu 1-3 dni do dzielnicowych, którzy zgodnie z § 5 ust. 1 Wytycznych nr 2 KGP, dla każdej rodziny objętej procedurą NK zakładali teczkę zagadnieniową „Przemoc w rodzinie”, w której gromadzone były NK i sporządzone notatki urzędowe z prowadzonych przez dzielnicowych czynności.

(dowód: akta kontroli str. 33, 166, 177, 194, 246-274, 310-319)

1/ W wyniku badania 25 losowo wybranych spraw dotyczących przemocy w rodzinie wszczętych przed dniem 17 października 2011 r.¹⁴ stwierdzono:

- a) We wszystkich zbadanych przypadkach doszło do przemocy w rodzinie, tj. zachodziły przesłanki wynikające z art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie¹⁵, a sporządzenie formularza „Niebieska Karta A” było zasadne.
- b) Wszystkie NK były przekazane dyżurnemu Komendy, który dokonał rejestracji w Krajowym Systemie Informacyjnym Policji (dalej KSIP) oraz w Elektronicznej Księżce Służby Dyżurnego (dalej E-KSD), po czym przekazywane były dzielnicowym z rejonu którego pochodziła osoba poszkodowana. W 21 przypadkach nastąpiło to w terminie od jednego do trzech dni od daty interwencji, natomiast w czterech przypadkach dzielnicowi otrzymali Niebieskie Karty po upływie czterech, siedmiu i czternastu dni, co opóźniało nawiązanie przez dzielnicowego bezpośredniego kontaktu z rodziną.

W wyjaśnieniu podano, że karty te po zarejestrowaniu z sekretariatu Wydziału Prewencji przekazano najpierw do Wydziału Dochodzeniowo Śledczego w celu wszczęcia postępowania przygotowawczego i w następnej kolejności przekazano dzielnicowym.

(dowód: akta kontroli str. 275, 277-278, 542- 542, 389-415)

- c) W ośmiu z 25 objętych kontrolą spraw stwierdzono, że NK – A nie zawierały wszystkich informacji wymaganych w załączniku nr 2 do zarządzenia nr 162 KGP (pomijano m.in.: opis miejsca zdarzenia, informacje o dzieciach świadkach, zachowanie się stron konfliktu), co stanowiło naruszenie § 4 ust. 2 zarządzenia nr 162 KGP, zgodnie z którym policjant sporządza „Kartę A”, której wzór określa załącznik nr 2 do powołanego zarządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 542-543, 389-415)

- d) W dziewięciu przypadkach policjant nie przekazał ofiarom przemocy w rodzinie „Informacji dla ofiar przemocy w rodzinie” (brak adnotacji o wręczeniu), której wzór określa załącznik nr 2 do zarządzenia nr 162, co było niezgodne z dyspozycją § 4 ust 2 i 3 powołanego zarządzenia nr 162.

(dowód: akta kontroli str. 542-545, 389-415)

- e) W 21 z 25 badanych spraw w wymaganym terminie siedmiu dni od dnia otrzymania Karty A, tj. zgodnie z § 7 ust. 2 zarządzenia nr 162 KGP, dzielnicowi nawiązali bezpośredni kontakt z rodziną celem rozpoznania sytuacji w rodzinie, potwierdzenia występowania przemocy w rodzinie oraz ustalenia rodzaju i charakteru potrzebnych działań pomocowych. W pozostałych czterech przypadkach bezpośredni kontakt z rodziną w celu rozpoznania sytuacji, niezgodnie z powołanym przepisem, nawiązany był po 8, 13 i 14 dniach od odebrania Karty A (12, 14, 17 i 20 dni od interwencji i założenia „Karty A”).

Ponadto, w jednej z analizowanych spraw (49/10/11/12) dzielnicowy pierwszy raz odwiedził rodzinę po ośmiu dniach od dnia otrzymania „Karty A” (12 dni od dnia interwencji) i nie spotkał się z pokrzywdzoną, a następnie rozmawiał z nią telefonicznie dopiero po czterech miesiącach, przy czym nie potwierdził także występowania przemocy w rodzinie (sprawca oświadczył, że to żona się nad

¹⁴ Procedura realizowana w oparciu o zarządzenie Nr 162 Komendanta Głównego Policji z dnia 18 lutego 2008 r. w sprawie metod i form wykonywania przez Policję zadań w związku z przemocą w rodzinie w ramach procedury „Niebieskie Karty”

¹⁵ Dz. U. z 2005 r. Nr 180, poz. 1493 ze zm.

nim znęca) oraz nie ustalił rodzaju i charakteru potrzebnych działań pomocowych dla rodziny.

(dowód: akta kontroli str. 275, 277-278, 545, 389-390)

- f) W siedmiu z 25 badanych sprawach dzielnicowi rzadziej niż co najmniej raz w miesiącu, wizytowali i sprawdzali stan bezpieczeństwa domowników i zachowania sprawców przemocy w rodzinie, co stanowiło naruszenie § 7 ust. 2 pkt 3 zarządzenia nr 162 KGP.
Mogło to być spowodowane nieskutecznymi, a nie udokumentowanymi próbami nawiązania kontaktu z rodziną lub koniecznością udziału dzielnicowego w innych działaniach jak: zabezpieczeniach imprez masowych czy Nieetatowych Oddziałach Prewencji.

(dowód: akta kontroli str. 545, 389-415)

- g) W 19 z 25 analizowanych sprawach dzielnicowi zależnie od stwierdzonego problemu, informowali o sytuacji w rodzinie i zwracali się o podjęcie stosownych działań do Wydziału Dochodzeniowo-Śledczego oraz Wydziału ds. Nietletnich i Patologii KRP, Sądów, OPS, Dzielnicowego Zespołu Realizacji Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. W analizowanych teczkach brakowało natomiast informacji zwrotnych o sposobie ich wykorzystania i podjętych działaniach, co uniemożliwiało współpracę i rzeczowe monitorowanie przeciwdziałania przemocy (§ 7 ust. 3 zarządzenia 162 KGP).
- h) W dwóch z 12 spraw, w których uczestniczyły dzieci nie zwrócono się do Wydziału ds. Nietletnich i Patologii, co stanowiło naruszenie § 7 ust. 2 pkt 9 zarządzenia 162 KGP.
- i) W pięciu sprawach (w tym dwie prośby pokrzywdzonych żon) nie udokumentowano przeprowadzenia rozmowy ze sprawcą przemocy, w której zostałby pouczony o konsekwencjach karnych wynikających z art. 207 kk.
- j) W 24 sprawach po stwierdzeniu zaprzestania przemocy w rodzinie i powiadomieniu ofiary przemocy, zakończono procedurę NK zgodnie z § 9 zarządzenia 162 KGP. W 12 sprawach nie pobrano jednak, stosownie do poleconych przez Komendanta RP w Karcie kontroli i nadzoru, oświadczenia ofiary przemocy¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 21, 28, 195, 389-415)

2/ W wyniku badania 25 losowo wybranych spraw (w tym ośmiu wszczętych przez Ośrodki Pomocy Społecznej) dotyczących przemocy w rodzinie wszczętych po dniu 17 października 2011 r.¹⁷ stwierdzono:

- a) W 16 z 17 sprawach (teczkach¹⁸) wszczętych przez Policję interweniującą policjanci nie wypełnili, a dzielnicowy nie uzupełnił w formularzu Karta - A danych zawartych w następujących rubrykach: XVI- Działania podjęte przez Policję, XVII-Dane dotyczące rodziny, IXX-Podjęte działania interwencyjne, XX-Wnioski przedstawiciela podmiotu wypełniającego formularz, XXI-Dodatkowe informacje. Stanowiło to naruszenie przepisów § 2 ust. 1 Wytycznych Nr 2

¹⁶ Wskazane jest od osoby uznanej za ofiarę przemocy pobrać stosowne oświadczenie, z którego treści będzie wynikać, że przemoc ustała i nie jest zainteresowana dalszymi czynnościami ze strony Policji oraz powiadomić ją o zakończeniu prowadzenia procedury „Niebieskie Karty” (załącznik nr 3).

¹⁷ Procedura NK realizowana w oparciu o rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz wzorów formularzy „NK” oraz wytycznych Nr 2 KGP.

¹⁸ W teczęce gromadzi się wszystkie dokumenty potwierdzające czynności podjęte przez Policję wobec przemocy w rodzinie.

KGP¹⁹, zgodnie z którymi niewypełnione rubryki mogą zostać uzupełnione przez dzielnicowego w obecności osoby, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie.

W wyjaśnieniu podano, że po przekazaniu oryginału „Karty A” do ZI brakujące dane przekazywane były do ZI w późniejszym terminie w ramach spotkań. Obecnie powyższe informacje są dokumentowane w pismach kierowanych do ZI (kopie znajdują się w teczkach zagadnieniowych).

(dowód: akta kontroli str. 320-322, 550-573)

- b) Koordynator procedury NK uczestnicząc w pracy ZI (w Podzespole Doradco-Interwencyjnym) zajmował stanowisko w sprawie rozwiązywania problemów przemocy w rodzinach (powołania grup roboczych, przedstawicieli instytucji pomocowych w tym np. przedstawicieli Wydziału ds. Nieletnich i Patologii itp.) oraz dokumentował w notatkach służbowych ustalenia ZI. Koordynował i nadzorował także pracę dzielnicowych uczestniczących w powołanych grupach roboczych (dzielnicowi uczestniczący w pracach grup roboczych, sporządzali notatki służbowe o ustaleniach grupy i wyznaczonych dla Policji zadaniach, tj. comiesięczne wizyty). Jak poinformował Dyrektor Ośrodka Pomocy Społecznej Dzielnicy Wola m.st. Warszawy, problemem jest fakt, że dzielnicowi ze względu na zmienność pracy uczestniczą w pracy grup w zastępstwie członków grupy. Dzieje się tak, gdy posiedzenie grupy roboczej odbywało się rano, a pracownik (przedstawiciel Policji) pracuje od 14, albo jest oddelegowany do innej pracy. Powyższa sprawa nie spowodowała negatywnych następstw dla jednostki i kontrolowanego zagadnienia, wymaga jednak uregulowania organizacyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 43, 62, 69, 118-122, 550-573)

- c) W 3 z 17 wszczętych przez Policję spraw, formularze „Karta – A” przekazano do przewodniczącego zespołu interdyscyplinarnego z naruszeniem siedmiodniowego terminu (po 8, 11 i 20 dniach), co stanowiło naruszenie § 7 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r.

Nieterminowe przekazanie formularza wynika z przeoczenia terminu przez dzielnicowego z uwagi na realizowanie w tym okresie dużej ilości przydzielonych spraw administracyjnych i wykonywaniem innych obowiązków służbowych.

Ponadto w Karcie Nadzoru i kontroli Komendanta KRP polecono dzielnicowym rewiru I przekazywać powołane formularze przewodniczącemu zespołu interdyscyplinarnego nie później niż w terminie 7 dni od dnia otrzymania, a nie zgodnie z rozporządzeniem, w terminie 7 dni od daty wszczęcia procedury. Było to spowodowane błędem pisarskim.

(dowód: akta kontroli str. 32, 37, 276, 278, 118-122, 550-573, 320-323)

- d) W dziesięciu z 25 analizowanych spraw brakowało udokumentowania comiesięcznych wizyt dzielnicowego, ustalonych przez ZI, sprawdzających stan bezpieczeństwa osób, co do których istnieje podejrzenie, że są dotknięte przemocą w rodzinie. Obowiązek udokumentowania wynikał z § 10 ust. 1

¹⁹ Zgodnie z § 2 ust. 1 Wytycznych Nr 2 Komendanta Głównego Policji z dnia 7 grudnia 2011 r., Policjant wszczyna procedurę „Niebieskie karty” poprzez wypełnienie formularza „Niebieska karta-A”, zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia.

Jeżeli podczas interwencji nie ma możliwości wypełnienia formularza „Niebieska Karta-A” w całości, części V, IX-XII, XV, XVII, XX-XXI mogą zostać uzupełnione przez dzielnicowego w obecności osoby, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie

rozporządzenia RM w sprawie procedury „NK” i § 5 ust 1 Wytocznych Nr 2 KGP.

(dowód: akta kontroli str.550-573)

- e) W dokumentacji 10 z 25 analizowanych spraw nie odnotowano pouczenia osoby pokrzywdzonej o przysługujących jej uprawnieniach (nie odnotowano wręczenia „Karty B” osobie pokrzywdzonej), co było niezgodne z dyspozycją § 6 rozporządzenia RM z dnia 13 września 2011 r.

Komenda opracowuje jednolity druk (notatkę), którym dzielnicowi realizując procedurę „NK” będą dokumentować rozmowy z pokrzywdzonym oraz sprawcami przemocy. Obecnie dysponują oni drukami „Informacja dla osoby doświadczającej przemocy” oraz „Pouczeniem” dla sprawcy przemocy, z miejscem na podpis osoby pouczonej/sprawcy, a tym samym udokumentowanie przeprowadzonego przez dzielnicowego postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 33, 550-573)

Negatywnymi czynnikami występującymi przy realizowaniu kontrolowanych zadań są:

- o wakaty na stanowiskach dzielnicowych, co powoduje, że niektórzy dzielnicowi posiadają przydzielone dwa rejony służbowe, a tym samym więcej spraw do realizacji, a mniej czasu dla realizacji procedury NK,
- o wykorzystywanie dzielnicowych do wszelkiego rodzaju zabezpieczeń (mecze, manifestacje, imprezy masowe itp.), udział w tak zwanych Nieetatowych Oddziałach Policji. Warszawa jest wyjątkowo obciążona tego typu zabezpieczeniami, a mają one charakter długotrwały (kilkunastogodzinny, kilkudniowy). Angażowanie dzielnicowych powoduje ich dłuższą absencję w rejonie odpowiedzialności służbowej i zaległości w wyznaczonych zadaniach, w tym realizacji procedury NK. Niejednokrotnie dzielnicowy interweniuje z opóźnieniem lub inny dzielnicowy w jego zastępstwie z ograniczona wiedzą o rodzinie i jej problemach,
- o duża rotacja na stanowiskach dzielnicowych, przez co nowi dzielnicowi posiadają słabą znajomość przydzielonego rejonu, w tym rodzin, w których występuje przemoc,
- o brak środków na szkolenia Policjantów (realizacja procedury NK wymaga czasu, umiejętności i fachowego przygotowania).

(dowód: akta kontroli str. 142-143)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W procedurze Niebieskich Kart realizowanej przed dniem 17 października 2011 r. stwierdzono przypadki: niewypełniania przez funkcjonariuszy całości formularza „Niebieskie karty – A” (niezgodnie z wzorem określonym w załącznik nr 2 do zarządzenia nr 162 KGP); nieprzekazania poszkodowanym „Informacji dla ofiar przemocy w rodzinie”; nieterminowego nawiązywania przez dzielnicowych kontaktu z rodziną; niemonitorowania, przynajmniej raz w miesiącu stanu bezpieczeństwa domowników i zachowania sprawców przemocy w rodzinie; nieudokumentowania rozmowy ze sprawcą przemocy; niepoinformowania Wydziału ds. Nietleńskich i Patologii w sprawach, w których uczestniczyły dzieci; niepobrania oświadczenia ofiary przemocy po zakończeniu procedury.

W procedurze Niebieskich Kart realizowanej po dniu 17 października 2011 r. stwierdzono przypadki: zaniechania przez dzielnicowych udokumentowania uzupełnienia informacji zawartych w formularzach „Karta-A”; nieterminowego

Ocena częściowa

przekazywania formularzy „Karta – A” do przewodniczącego Zespołu Interdyscyplinarnego; braku udokumentowania comiesięcznych wizyt dzielnicowych sprawdzających stan bezpieczeństwa osób, co do których istnieje podejrzenie, że są dotknięte przemocą w rodzinie; nieodnotowywania pouczenia osoby pokrzywdzonej o przysługujących jej uprawnieniach (nie odnotowano wręczenia „Karty B” osobie pokrzywdzonej); kierowanie na spotkanie grup roboczych osób w zastępstwie.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność jednostki w powyższym zakresie, z uwagi na fakty, że miały one w większości charakter formalny.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁰, wnosi o:

1. omówienie ze wszystkimi policjantami KRP Warszawa IV i KP Warszawa Bemowo, realizującymi procedurę NK stwierdzonych przez NIK nieprawidłowości w zakresie przestrzegania regulacji prawnych, dotyczących prowadzenia procedury „Niebieskie Karty” oraz cykliczne ich szkolenie;
2. zapewnienie terminowego przekazywania formularza „Niebieska Karta - A” przewodniczącemu Zespołu Interdyscyplinarnego;
3. każdorazowe dokumentowanie czynności podjętych przez Policję w ramach prowadzonej procedury NK, w tym dokumentowanie przekazania formularza „Niebieska Karta – B” osobie, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie;
4. zwiększenie zakresu informacji w notatkach z udziału przedstawicieli Policji w pracach grup roboczych, w szczególności poprzez uzupełnienie ich o działania podejmowane przez inne instytucje w stosunku do danej rodziny;
5. kompletne wypełnianie (uzupełnianie) formularzy „Niebieska Karta – A” przez funkcjonariuszy/dzielnicowych podczas stwierdzenia okoliczności wskazujących na przemoc w rodzinie;
6. podjęcie działań organizacyjnych zapewniających udział w spotkaniach grup roboczych dzielnicowych, powołanych do pracy w tych grupach.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

²⁰ Dz. U. z 2012 r., poz.82

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

Warszawa, dnia 20 grudnia 2012 r.

Kontroler
Elżbieta Sieteska-Nielepkowicz
Główny specjalista k.p.

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny
p.o. Wicedyrektor
Elżbieta Matuszewska

.....
podpis