



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS – 4101-04-03/2012
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 w latach 2010-2012 (do dnia 30 czerwca 2012 r.)
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontroler	Joanna Celińska – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82569 z dnia 12 września 2012 r. (Dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Ośrodek Pomocy Społecznej w Wyszkowie (zwany dalej: OPS lub Ośrodek), ul. 3 Maja 16, 07-200 Wyszków
Kierownik jednostki kontrolowanej	Agnieszka Mróz, Dyrektor Ośrodka Pomocy Społecznej w Wyszkowie Przewodniczącą Zespołu Interdyscyplinarnego była Pani Helena Chmielewska, pracownik socjalny Ośrodka Pomocy Społecznej w Wyszkowie (Dowód: akta kontroli str.3-10)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie organizację gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie w Wyszkowie oraz realizację zadań wynikających z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta”¹. Jednocześnie NIK zauważa, że pracownicy Ośrodka Pomocy Społecznej, w miarę posiadanych możliwości, prowadzili doraźne działania interwencyjne, wspierające oraz korekcyjno-edukacyjne na rzecz osób dotkniętych przemocą.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli w Gminie Wyszków nie udało się odpowiednio ustanowić systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz wdrożyć zmian wynikających z nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie².

W latach 2010 – 2011 w Gminie nie opracowano gminnego programu ochrony ofiar przemocy w rodzinie, a pracownicy socjalni Ośrodka nie posiadali w swoich zakresach obowiązków zadań związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie. Zadań tych nie uwzględniono również ani w Statucie, ani w Regulaminie organizacyjnym OPS. Gminny Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie został opracowany dopiero na lata 2012-2016, jednak – zdaniem NIK – ma on głównie charakter deklaracyjny, ponieważ nie określono w nim wskaźników umożliwiających ocenę stopnia osiągnięcia założonych celów, ani nie opracowano harmonogramu działań.

Szczególnie krytycznie NIK oceniła realizację zadań wynikających z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury „Niebieskie Karty”

¹ Dz. U. Nr 209, poz. 1245 (dalej: rozporządzenie w sprawie procedury NK)

² Ustawa z dnia 10 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw [Dz. U. Nr 125 poz. 842]

oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta”³ przez Zespół Interdyscyplinarny, którego pracom przewodniczył pracownik Ośrodka. Nieprawidłowości w tym zakresie dotyczyły w szczególności niepowoływania grup roboczych, niezapraszania na posiedzenia Zespołu osób dotkniętych przemocą i sprawców przemocy, nieopracowywania indywidualnych planów pomocy oraz niewykonywania obowiązku dokumentowania prowadzonych działań.

W kontekście powyższych nieprawidłowości pozytywnie należy ocenić fakt, że przy niewystarczającej obsadzie kadrowej Ośrodka, na ogół w sposób prawidłowy reagowano na informacje o występowaniu przemocy, monitorowano sytuację w rodzinach, udzielano im wsparcia i porad, a w sytuacjach kryzysowych podejmowano skuteczne działania na rzecz odizolowania ofiar od sprawców przemocy. W tym zakresie stwierdzono jednak również nieprawidłowości polegające na nieprzeprowadzaniu wywiadów środowiskowych oraz zbyt późnym reagowaniu na informacje o wystąpieniu przemocy. Do podniesienia jakości pracy z rodzinami dotkniętymi problemem przemocy powinny przyczynić się zasady postępowania pracowników socjalnych w przypadku stwierdzenia przemocy w rodzinie, których opracowanie podjęto podczas kontroli NIK.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja wykonania zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą gminny system przeciwdziałania przemocy w rodzinie, o którym mowa w art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie⁴, znajdował się na etapie tworzenia. Ustawa zalicza do tego systemu opracowanie i realizację gminnego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie, zapewnienie osobom dotkniętym przemocą w rodzinie miejsc w ośrodkach wsparcia oraz tworzenie zespołów interdyscyplinarnych.

1.1. Zgodnie z art. 7 i art. 110 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁵ zadania pomocy społecznej w gminach, w tym związane z problemem przemocy w rodzinie, wykonuje ośrodek pomocy społecznej.

Ramy prawne funkcjonowania Ośrodka tj. Statut⁶ i Regulamin organizacyjny⁷, nie zawierały uregulowań dotyczących przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Ponadto w latach 2010 – 2011 żaden z pracowników socjalnych nie posiadał w zakresie swoich obowiązków zadań wynikających z ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie⁸. Zadania te zostały przypisane jednemu pracownikowi Ośrodka dopiero od dnia 1 stycznia 2012 r. Dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. ponad rok po wejściu w życie rozporządzenia Rady Ministrów ws procedury Niebieskich Kart, opracowano dokument określający zasady i tryb postępowania pracowników socjalnych w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie pn.: „Procedury postępowania przez

³ Dz. U. Nr 209, poz. 1245 (dalej: rozporządzenie w sprawie procedury NK)

⁴ Dz. U. Nr 180 poz. 1493, ze zm.

⁵ Tj. Dz.U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362, ze zm.

⁶ Załącznik do Uchwały Rady Miejskiej NXLII/317/09 z dnia 6 sierpnia 2009 r.

⁷ Zarządzenie Burmistrza Wyszki nr 1/2011 z dnia 3 stycznia 2011 r.

⁸ Dz.U. Nr 180, poz. 1493 ze zm.

pracowników socjalnych OPS w Wyszku w sytuacjach przemocy w rodzinie w trybie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury „Niebieskie Karty”⁹.

(Dowód: akta kontroli str.11-25, 54-57, 95)

W okresie objętym kontrolą Ośrodek nie spełniał warunku określonego w art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej¹⁰, zgodnie z którym ośrodek pomocy społecznej zatrudnia pracowników socjalnych proporcjonalnie do liczby ludności gminy w stosunku jeden pracownik socjalny na 2 tys. mieszkańców, nie mniej jednak niż trzech pracowników. Liczba zatrudnionych w OPS pracowników socjalnych kształtowała się następująco: 15 pracowników w 2010 r., od 15 do 17 w 2011 r. i od 16 do 17 w I półroczu 2012 r. W tym okresie na jednego pracownika socjalnego przypadało odpowiednio: 2.613, od 2.622 do 2.313 i od 2.422 do 2.280 mieszkańców gminy.

(Dowód: akta kontroli str.59-62)

Dyrektor Ośrodka w okresie objętym kontrolą corocznie informowała Burmistrza o naruszaniu przez Ośrodek ww. przepisów, a także zwracała się o zatrudnienie pracownika realizującego obowiązki i zadania wynikające z ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz procedury „Niebieskie karty”¹¹. Wniosek ten nie został jednak uwzględniony z uwagi na ograniczenia budżetowe Gminy Wyszku.

(Dowód: akta kontroli str.59-60, 370-383)

Pracownicy socjalni zatrudnieni w Ośrodku posiadali kwalifikacje określone w art. 116 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, tj. spełniali co najmniej jeden z warunków: posiadali dyplom ukończenia kolegium pracowników służb społecznych; ukończyli studia wyższe na kierunku praca socjalna lub ukończyli studia wyższe o specjalności przygotowującej do zawodu pracownika socjalnego. Pracownicy socjalni Ośrodka brali udział w szkoleniach z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, których tematyka obejmowała m.in.: „Nowe zadania i obowiązki samorządów w kontekście zmiany ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie”, „Rola pomocy społecznej w przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie”, „Zajęcia interdyscyplinarne w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie”, czy „Praca środowiskowa ze sprawcą i ofiarą przemocy”.

(Dowód: akta kontroli str.61-62, 464-475)

1.2. W okresie od 1 grudnia 2005 r. do 9 grudnia 2011 r. w Gminie Wyszku działał 14-osobowy Zespół Interdyscyplinarny ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, powołany na podstawie ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹² oraz ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. W jego skład wchodził m.in.: przedstawiciele Komendy Powiatowej Policji (KPP), Prokuratury Rejonowej, Poradni Leczenia Uzależnień, Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie, OPS, Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (GKRPA), jak również kurator sądowy, kurator zawodowy, pedagogzy szkolni i psycholog szkolny. W latach 2010 – 2011 Zespół spotkał się na siedmiu posiedzeniach, w których brało udział nie więcej niż sześciu członków, przy czym ośmiu członków nie uczestniczyło w żadnym spotkaniu (w posiedzeniach brali

⁹ Załącznik do Zarządzenia nr 9/2012 Dyrektora Ośrodka z dnia 26 września 2012 r.

¹⁰ Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.

¹¹ Pismo Dyr. Ośrodka do Burmistrza Wyszku z dnia 17.11.2011 r. nr OPS.EC.0717.3.2011

¹² Dz. U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1231, ze zm.

natomiast udział przedstawiciele ww. instytucji, którzy nie byli członkami Zespołu, ale zostali zastępczo delegowani).

(Dowód: akta kontroli str.63-72)

Dopiero po upływie 16 miesięcy od dnia wejścia w życie art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie¹³, Rada Miejska w Wyszku uchwaliła w dniu 30 listopada 2011 r.¹⁴ tryb i sposób powoływania i odwoływania członków Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania. Opóźnienie to wynikało z faktu, że projekt tego dokumentu nie został opracowany we właściwym terminie przez OPS. Zgodnie z wyjaśnieniami Burmistrza Wyszku i Dyrektora OPS dokument taki powinien powstać dopiero po zatwierdzeniu gminnego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

(Dowód: akta kontroli str.75-81, 553-554, 564-565)

Na podstawie ww. uchwały, w dniu 9 grudnia 2011 r., Burmistrz Wyszku powołał¹⁵, na okres pięciu lat, dziesięcioosobowy Zespół Interdyscyplinarny ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie (dalej: ZI lub Zespół). W jego skład weszli przedstawiciele instytucji wymienionych w art. 9a ust. 3 – 4 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, tj.: OPS, GKRPA, KPP, Sądu Rejonowego (kurator sądowy), przedstawiciele publicznych i niepublicznych jednostek ochrony zdrowia oraz Stowarzyszenia Inicjatyw Społecznych „Wiatrak”.

Do czasu zakończenia kontroli odbyło się sześć spotkań Zespołu, które zgodnie z art. 9a ust. 7 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie miały miejsce nie rzadziej niż raz na trzy miesiące. Na pierwszym posiedzeniu w dniu 19 grudnia 2011 r. wybrano Przewodniczącego (pracownik OPS) i Zastępcę Przewodniczącego Zespołu. Tylko w trzech posiedzeniach uczestniczyli wszyscy członkowie ZI, w pozostałych liczba członków wynosiła od sześciu do dziewięciu osób.

Podstawę działania i współpracy członków ZI stanowiły porozumienia zawarte w dniu 12 grudnia 2011 r. pomiędzy Burmistrzem Wyszku a instytucjami delegującymi poszczególne osoby, ze wskazaniem imiennym osoby oddelegowanej, co było zgodne z art. 9a ust. 8 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Zgodnie z zapisem w § 7 ust. 14 Trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania oraz § 4 ust. 2 Porozumień o współpracy, członkowie ZI wykonywali zadania w ramach swoich obowiązków służbowych i zawodowych.

(Dowód: akta kontroli str.73, 82-92, 96-115)

Wszyscy członkowie ZI złożyli oświadczenia o zachowaniu poufności, o których mowa w art. 9c ust. 3 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy, ponadto oświadczenia takie złożyli też pracownicy socjalni zatrudnieni w OPS (16 osób), osoby pracujące w sekretariacie OPS (dwie osoby) oraz dzielnicowi z KPP w Wyszku, których rewiry znajdowały się na terenie Gminy Wyszki (pięć osób).

(Dowód: akta kontroli str.393)

¹³ 10 czerwca 2010

¹⁴ Uchwała Nr XVIII/115/11

¹⁵ Zarządzeniem Nr 232A/2011 z dnia 9 grudnia 2011 r.

Członkowie Zespołu uczestniczyli w szkoleniu nt. „Kontakt z ofiarą i sprawcą przemocy” zorganizowanym przez Urząd Miejski w Wyszku w dniu 17 kwietnia 2012 r.

(Dowód: akta kontroli str.93-94, 116-117, 61-62)

Zgodnie z art. 9a ust. 9 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, Ośrodek zapewniał obsługę organizacyjno-techniczną Zespołu. Wydatki na realizację zadań statutowych w tym zakresie nie zostały jednak ujęte w planach finansowych Ośrodka, co stanowiło naruszenie art. 236 ust. 3 pkt 1 lit a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁶, zgodnie z którym w planie wydatków bieżących wyodrębnia się w układzie działów i rozdziałów planowane kwoty wydatków bieżących, w szczególności na wydatki jednostek budżetowych, w tym na wydatki związane z realizacją ich statutowych zadań. Stanowiło to także naruszenie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹⁷, zgodnie z którym wydatki związane z realizacją zadań o których mowa w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie ujmują się w rozdziale 85205.

Według wyjaśnień Dyrektora OPS, wydatki związane z realizacją zadań wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu przemocy finansowane pochodziły z wydatków bieżących rozdział 85219 Ośrodki pomocy społecznej. W planie budżetu na 2013 r. wydatki na działania związane z realizacją ww. zadań zostały ujęte w rozdziale 85205.

(Dowód: akta kontroli str. 370-383, 556)

1.3. W okresie objętym kontrolą poradnictwo w zakresie przemocy w rodzinie prowadzone było przez punkty konsultacyjne: do 1 stycznia 2012 r. Gminny Punkt Konsultacyjny dla Osób Uzależnionych i Ich Rodzin, a po tym terminie Gminny Punkt Promocji Zdrowia i Profilaktyki oraz Punkt Informacji Obywatelskiej, w których z bezpłatnych porad prawnych i pedagogicznych oraz konsultacji psychologicznych mogły skorzystać m.in. osoby dotknięte przemocą.

Gmina nie posiadała własnego ośrodka wsparcia dla osób dotkniętych przemocą, jednak w sytuacji wymagającej odizolowania ofiar przemocy od sprawcy, Dyrektor OPS zawarła porozumienie z Niepublicznym Zakładem Opieki Zdrowotnej Ośrodkiem Rehabilitacyjno-Readaptacyjnym Monar w Wyszku, w celu zapewnienia ofiarom przemocy schronienia.

(Dowód: akta kontroli str. 137-163, 180-196, 221-222)

Ponadto w Gminie zabezpieczono odpowiednie warunki do przesłuchań dzieci, dzięki urządzeniu, przy wsparciu Gminy, w Komendzie Powiatowej Policji w Wyszku tzw. „Niebieskiego pokoju”.

(Dowód: akta kontroli str. 479-502)

1.4. W latach 2010-2012 (I półrocze) w OPS nie przeprowadzano kontroli realizacji zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 3 czerwca 2011 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad realizacją zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie¹⁸.

(Dowód: akta kontr. str. 393)

¹⁶ Dz. U. Nr 157, poz. 1240

¹⁷ Dz. U. Nr 38, poz. 207

¹⁸ Dz. U. Nr 126, poz. 718

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Opóźnienie w opracowaniu projektu trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania
2. Niewystarczający stan zatrudnienia pracowników socjalnych w stosunku do wymogu wynikającego z art.110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej.
3. Brak uregulowań wewnętrznych dotyczących zasad postępowania pracowników socjalnych w przypadku stwierdzenia przemocy w rodzinie.
4. Nieujęcie w planie finansowym Ośrodka wydatków związanych z realizacją zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Realizacja programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, programów profilaktycznych oraz programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2010-2011 Ośrodek nie realizował gminnego programu ochrony ofiar przemocy. Programu takiego, mimo wymogu wynikającego z art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie¹⁹, nie uchwaliła Rada Miasta Wyszkowa. Powodem tego był brak projektu, którego opracowanie, zgodnie z wyjaśnieniami Burmistrza, należało do zadań m.in. Dyrektora Ośrodka.

Zadania określone w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie były wówczas częściowo ujęte w przyjmowanym na każdy rok Gminnym Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, opracowanym na podstawie art. 4¹ ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi²⁰. Do głównych zadań ww. programu zaliczono udzielenie rodzinom, w których występują problemy alkoholowe, pomocy psychospołecznej i prawnej, a w szczególności ochrony przed przemocą poprzez prowadzenie indywidualnego poradnictwa dla osób dotkniętych przemocą oraz prowadzenie psychoedukacyjnych grup wsparcia dla ofiar przemocy.

(Dowód: akta kontroli str.119-135, 164-179)

2.2. Realizację Gminnego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie (dalej: Program), o którym mowa w art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, Ośrodek rozpoczął dopiero w 2012 r.²¹. Program przekazano również wszystkim członkom Zespołu Interdyscyplinarnego.

Przygotowując Program dokonano analizy problemów społecznych na terenie Gminy Wyszków, przeprowadzonej z wykorzystaniem danych dotyczących zjawiska przemocy pozyskanych z KPP w Wyszkowie, Wydziału Edukacji i Spraw Społecznych UM, Sądu Rejonowego w Wyszkowie oraz OPS i Powiatowego Urzędu Pracy. Zgromadzone

¹⁹ W brzmieniu obowiązującym do dnia 1 sierpnia 2010 r.

²⁰ Dz. U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473 ze zm.

²¹ Przyjęty Uchwałą Rady Miejskiej w Wyszkowie nr XV/88/11 z dnia 29 września 2011 r.

dane wskazywały na wzrost liczby ujawnionych przypadków przemocy w rodzinie na terenie gminy.

W Programie zidentyfikowano główne cele, do których zaliczono:

- 1) zmniejszenie skali zjawiska przemocy w rodzinie na terenie Gminy Wyszków,
- 2) zwiększenie skuteczności działań interwencyjnych wobec osób stosujących przemoc w rodzinie,
- 3) zwiększenie pomocy i ochrony ofiar przemocy w rodzinie,
- 4) podniesienie skuteczności działań służb pomagającym ofiarom przemocy i pracującym ze sprawcami,
- 5) rozwój procesu integrowania instytucji na rzecz wspierania osób doświadczających przemocy,
- 6) rozwój środowiskowych form wsparcia.

Realizację ww. celów założono m.in. poprzez: budowę lokalnego systemu przeciwdziałania przemocy, diagnozowanie zjawiska przemocy na terenie Gminy Wyszków oraz podnoszenie kompetencji służb w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie; udzielanie pomocy ofiarom przemocy w rodzinie; oddziaływanie na sprawców przemocy; edukację dzieci, młodzieży i dorosłych.

Program nie określał trybu i metod identyfikacji rodzin szczególnie zagrożonych przemocą w rodzinie. W dokumencie nie określono również wskaźników stopnia osiągnięcia przyjętych celów. Według wyjaśnień Wiceprzewodniczącego Rady Miejskiej wskaźniki będą wynikać ze sprawozdań składanych przez podmioty zaangażowane w realizację programu. Zdaniem NIK opieranie się na wskaźnikach przedstawianych przez wykonawców programu nie daje możliwości rzetelnej weryfikacji wykonania przypisanych im zadań.

Dodać przy tym należy, że OPS nie opracował harmonogramu działań przewidzianych do wykonania w 2012 r., co stanowiło naruszenie przepisów rozdziału 4 lit. f i g Programu, zgodnie z którym OPS do dnia 30 października każdego roku składa Burmistrzowi Wyszkowa harmonogram działań na kolejny rok kalendarzowy. Jednocześnie w okresie objętym kontrolą na realizację Programu nie przewidziano żadnych wydatków w planie finansowym Ośrodka (rozdział 85205 - Zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie).

(Dowód: akta kontroli str. 259-276)

2.3. Dyrektor OPS w kontrolowanym okresie corocznie składała Radzie Miejskiej w Wyszkanie informacje na temat działalności Ośrodka oraz przedstawiała potrzeby w zakresie pomocy społecznej, w tym przeciwdziałania przemocy w rodzinie, które były omawiane na sesjach Rady Miejskiej, jak również na posiedzeniach Komisji Promocji i Kultury oraz Komisji Oświaty i Spraw Społecznych. Dotyczyło to w szczególności następujących spraw: doposażenia pokoju przesłuchań dla dzieci w KPP w Wyszkanie, braku mieszkań dla osób doświadczających przemocy w rodzinie oraz braku Centrum Interwencji Kryzysowej, które zapewniałoby 2-3 dniową opiekę osobom poszkodowanym w wyniku przemocy w rodzinie.

(Dowód: akta kontroli str.223-257, 398-400, 423-463)

2.4. OPS oraz Gmina Wyszków realizowały zadania przypisane samorządom w Krajowym Programie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie w ramach działań interwencyjnych, wspierających i korekcyjno-edukacyjnych.

W ramach działań interwencyjnych Gmina m.in. przydzieliła lokal socjalny sprawcy przemocy skazanemu wyrokiem sądu za znęcanie się nad żoną i dziećmi, a w Mazowieckim Centrum Pomocy Bliźniemu Monar-Markot Turowo umieszczono dwie osoby, wobec których sąd orzekł eksmisję z zajmowanych lokali za znęcanie się nad rodziną.

(Dowód: akta kontroli str. 384-392)

W ramach działań wspierających m.in. zapewniono możliwość bezpłatnego korzystania z poradnictwa. Z konsultacji indywidualnych w Punkcie Konsultacyjnym skorzystały w 2010 r. – 63 osoby (w tym 60 ofiar przemocy i trzech sprawców), w 2011 r. – 56 ofiar przemocy, a w 2012 r. (I połowa) – 26 ofiar przemocy. Ponadto w tym okresie prowadzono grupę wsparcia dla osób doświadczających przemocy w rodzinie, która liczyła od dziewięciu do 16 osób. Z pomocy prawnej w Punkcie Informacji Obywatelskiej skorzystało w tym czasie odpowiednio: 242, 194 i 77 osób, a z konsultacji psychologicznych odpowiednio: 28, 36 i 16 osób doświadczających przemocy.

(Dowód: akta kontroli str. 29-38, 137-163)

W ramach działań interwencyjnych m.in. izolowano sprawców od ofiar przemocy –, natomiast w ramach działań korekcyjno-edukacyjnych organizowano prace społecznie-użyteczne dla sprawców przemocy (w 2011 r. uczestniczył w nich jeden sprawca przemocy w rodzinie, a w 2012 r. dwóch).

(Dowód: akta kontroli str. 384-392, 477-502)

Ofiarom przemocy zapewniano też inne formy wsparcia. I tak:

- 1) dzieci z rodzin, w których występuje problem alkoholowy i przemoc mogły uczestniczyć w zajęciach prowadzonych w świetlicy socjoterapeutycznej (do świetlicy uczęszczało dziennie średnio 20 – 28 dzieci),
- 2) w placówkach oświatowych prowadzono działania profilaktyczne kierowane do dzieci, młodzieży (np. „Przeciwdziałanie przemocy”, „Przemocy mówimy nie”), rodziców (np. wywiadówki profilaktyczne „Przeciwdziałanie przemocy i agresji u dzieci”) i pedagogów (np. „Profilaktyka zaburzeń zachowania w kontekście pracy z rodziną”, „Korygowanie złych zachowań uczniów w kontekście pracy z rodziną”),
- 3) dotowano wypoczynek letni i zimowy organizowany dla dzieci i młodzieży pochodzącej z rodzin, w których występują problemy alkoholowe oraz przemoc w rodzinie, a także prowadzono zajęcia mające na celu wyeliminowanie negatywnych zachowań,
- 4) w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, ze środków pozyskanych przez OPS, realizowano dwa projekty: świetlica środowiskowa w Skuszewie, gdzie odbywały się m. in. warsztaty radzenia sobie z przemocą w rodzinie i środowisku oraz Klub Integracji Społecznej, w którym uczestniczyło m. in. 11 kobiet doświadczających przemocy w rodzinie.

(Dowód: akta kontroli str. 136-163, 180-196, 227-228, 232-233, 241-243, 249-251, 253-254)

W latach 2010 – 2012 (I półrocze) z finansowej i rzeczowej pomocy OPS skorzystały 22 rodziny (80 osób) doznające przemocy w rodzinie, w tym odpowiednio w kontrolowanych latach: dziewięć rodzin (32 osoby), dziewięć rodzin (34 osoby)

i cztery rodziny (14 osób). Wystąpił też jeden przypadek interwencji kryzysowej, schronienia udzielono siedmioosobowej rodzinie (matce z sześciorgiem dzieci).

(Dowód: akta kontroli str.39-53)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nieopracowanie na lata 2010 – 2011 projektu gminnego programu ochrony ofiar przemocy w rodzinie.
2. Nieopracowanie na 2012 r. harmonogramu działań podejmowanych w ramach Gminnego Programu Przeciwdziałania Przemocy na lata 2012 – 2016.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli nieokreślenie w Gminnym Programie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2012 – 2016 wskaźników realizacji poszczególnych zadań oraz nieopracowanie harmonogramu działań na 2012 r. uniemożliwia monitorowanie realizacji Programu i ocenę stopnia osiągnięcia założonych w nim celów.

Ocena częściowa

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

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. W okresie 1 stycznia 2010 – 17 października 2011 Ośrodek sporządził 54 NK stanowiące załącznik do kwestionariusza rodzinnego wywiadu środowiskowego²², w tym 32 w 2010 r. i 22 w 2011 r.²³. Policja natomiast poinformowała o 165 przypadkach przeprowadzenia interwencji domowych w ramach procedury NK, w tym 108 w 2010 r. i 57 w 2011 r.

W wyniku badania 25 losowo wybranych spraw, w tym 15 NK wypełnionych przez OPS i 10 przez policję, stwierdzono, że sytuacja we wszystkich rodzinach dotkniętych przemocą była monitorowana przez pracowników socjalnych OPS, podejmowano działania wspierające ofiary przemocy, w tym dzieci, oraz działania wobec sprawców przemocy.

Stwierdzono jednak, że:

- w 15 sprawach (60% badanej próby) nie zostały przeprowadzone wywiady środowiskowe. Stanowiło to naruszenie § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 19 kwietnia 2005 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego, zgodnie z którym wywiad przeprowadza się w terminie 14 dni od dnia powzięcia informacji o przemocy w rodzinie. Dyrektor OPS wyjaśniła, że rodzinny wywiad środowiskowy przeprowadzany był tylko w rodzinach

²² Na podstawie rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 19 kwietnia 2005 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. Nr 77, poz. 672 ze zm.), zmienionego z dniem 2 lutego 2011 r. rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 stycznia 2011 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. Nr 27, poz. 138)

²³ W części przypadków NK zostały wypełnione zarówno przez OPS jak i Policję

Uwagi dotyczące
badanej działalności

znajdujących się w trudniej sytuacji materialno-bytowej i wymagających wsparcia finansowo-rzeczowego,

- w dwóch sprawach wywiady zostały przeprowadzone w terminie przekraczającym 14 dni od dnia powzięcia informacji o wystąpieniu przemocy (28 i 21 dni), co było niezgodne z § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego z dnia 19 kwietnia 2005 r. i z dnia 25 stycznia 2011 r.

W ocenie NIK nieprzeprowadzanie wywiadów środowiskowych utrudniało pełną i rzetelną ocenę sytuacji rodzinnej i osobistej członków rodzin nie borykających się z problemami finansowymi, a doświadczających przemocy. Nie pozwalało także na pełne diagnozowanie oczekiwań tych osób w zakresie wsparcia przez OPS i przygotowanie dla nich skutecznych planów pomocy.

(Dowód: akta kontroli str.541-548)

3.2. W okresie od 18 października 2011 r. do 30 czerwca 2012 r. do ZI wpłynęło łącznie 88 formularzy NK A, z czego 79 wszczętych przez policję, cztery przez OPS, trzy przez placówki służby zdrowia i dwie przez GKRPA w Wyszkanie.

Kontrolą w zakresie przestrzegania procedury określonej w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta”²⁴ objęto 25 spraw, w tym 21 losowo wybranych²⁵ i cztery wszczęte przez OPS.

We wszystkich analizowanych sprawach instytucja wszczynająca przekazała formularz NK A w terminie określonym w § 7 ust. 1 ww. rozporządzenia. Sześć formularzy NK A (nr rejestru: 8, 9, 13, 18, 22 i 27) wpłynęło jednakże początkowo do Urzędu Miejskiego w Wyszkanie, a następnie przekazano je do OPS. Dwa spośród nich (nr rejestru 13 i 18) dotarło do Przewodniczącej ZI w terminie przekraczającym siedem dni od dnia wszczęcia procedury NK, tj. odpowiednio po 23 i dziewięciu dniach. Pozostałe formularze NK A wpłynęły do Przewodniczącej ZI przed upływem siedmiu dni od dnia wszczęcia procedury.

Tylko w jednej, spośród 25 analizowanych teczek zawierających dokumentację związaną z prowadzeniem procedury NK, znajdowały się dokumenty potwierdzające przekazanie przez Przewodniczącą ZI formularza NK A członkom grupy roboczej (dalej: GR), przy czym posiedzenie grupy odbyło się dopiero po upływie 39 dni od dnia otrzymania formularza. W pozostałych poddanych analizie sprawach nie stwierdzono dokumentów potwierdzających powołanie GR. NIK zwraca przy tym uwagę, że tworzenie GR było jednym z obowiązków pracownika OPS pełniącego funkcję Przewodniczącej ZI²⁶.

Ponadto tylko w tym jednym przypadku (4%) opracowano indywidualny plan pomocy dla osoby, co do której istniało podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie i jej rodziny. W pozostałych badanych sprawach (24), wbrew zapisom § 16 ust. 1 pkt 4 ww. rozporządzenia takich planów nie opracowano.

Żadna z teczek nie zawierała dokumentacji potwierdzającej zaproszenie na posiedzenie ZI lub GR osoby pokrzywdzonej, dokonanie analizy sytuacji rodziny i wypełnionych formularzy NK C. Było to niezgodne z § 8 ust. 2 oraz § 16 ust. 1 pkt 3 ww. rozporządzenia, który stanowi, że analizę sytuacji rodziny przeprowadza się na

²⁴ Dz. U. Nr 209, poz. 1245 (dalej: rozporządzenie w sprawie procedury NK)

²⁵ W tym 18 wszczętych przez policję, dwie przez placówkę służby zdrowia (SP ZOZ w Wyszkanie) i jedna przez GKRPA w Wyszkanie.

²⁶ Zakres czynności z dnia 1 stycznia 2012 r. pkt 18, przyjęty do wiadomości i wykonania w dniu 20 stycznia 2012 r.

posiedzeniu ZI lub GR w obecności osoby, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie.

W toku kontroli nie stwierdzono też dokumentacji potwierdzającej wzywanie przez Przewodniczącą na posiedzenie ZI lub GR osób, wobec których istniało podejrzenie, że stosowały przemoc w rodzinie i wypełnionych formularzy NK D, co było niezgodne z § 8 ust. 6 oraz § 17 ust 1 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym wezwanie takiej osoby na posiedzenie ZI lub GR jest obowiązkiem przewodniczącego ZI.

Procedura NK została zakończona w 15 przypadkach, czego powodem w 13 z nich było uzasadnione przypuszczenie o zaprzestaniu dalszego stosowania przemocy w rodzinie, a w dwóch, odbywanie przez sprawców przemocy kary pozbawienia wolności. We wszystkich tych sprawach protokół zakończenia został podpisany przez Przewodniczącą ZI i dwie inne osoby występujące w charakterze członków GR. Należy przy tym zaznaczyć, że w tych sprawach zgromadzona dokumentacja nie zawierała protokołów powołania GR.

W 10 przypadkach procedura NK nie została zakończona. Wszystkie rodziny, w których wszczęto procedurę NK były systematycznie monitorowane przez policję.

W analizowanych sprawach nie występowały przypadki odbierania dzieci przez pracowników socjalnych wykonujących obowiązki służbowe.

(Dowód: akta kontroli str.537-540)

Przewodnicząca ZI wyjaśniła, że członkowie ZI na bieżąco zapoznawali się z wpływającymi formularzami NK A. W niektórych przypadkach były powoływane grupy robocze i opracowywano indywidualne plany pomocy dla osób, co do których istnieje podejrzenie, że są dotknięte przemocą w rodzinie, lecz nie zawsze działania te były dokumentowane. Na posiedzenia ZI nie były zapraszane osoby doświadczające przemocy i nie byli wzywani sprawcy przemocy, jednak osoby te otrzymywały wsparcie, pomoc i informację o lokalnych placówkach udzielających pomocy.

(Dowód: akta kontroli str.558-559)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie NIK działania wobec rodzin doświadczających przemocy podejmowane bez przygotowania indywidualnego planu pomocy, były działaniami uproszczonymi i doraźnymi, uniemożliwiającymi objęcie tych rodzin pełną i kompleksową pomocą, a także skuteczne oddziaływanie na sprawców przemocy. W tym kontekście szczególnie niewypełnianie obowiązku zapraszania na posiedzenia osób dotkniętych przemocą oraz sprawców przemocy, którzy zgodnie z ustawą o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie powinni być obecni podczas przeprowadzania analizy sytuacji rodziny przez ZI lub GR.

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nieprzeprowadzanie lub nieterminowe przeprowadzanie wywiadów środowiskowych w przypadku powzięcia informacji o występowaniu przemocy w rodzinie.

Ponadto stwierdzono nieprawidłowości dotyczące realizacji przez Zespół Interdyscyplinarny procedury NK, polegające na:

1. Niepowoływaniu grup roboczych;
2. Niezapraszaniu na posiedzenia ZI czy grup roboczych osób doświadczających przemocy w celu dokonania analizy sytuacji ich rodzin;

3. Nieopracowaniu dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie indywidualnych planów zawierających propozycje działań pomocowych;
4. Niewzywaniu na posiedzenia ZI czy grup roboczych osób, wobec których istniało podejrzenie, że stosują przemoc w rodzinie;
5. Nieudokumentowaniu podejmowanych działań.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania podejmowane przez Ośrodek w związku z występowaniem przemocy w rodzinie przed wejściem w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz formularzy „Niebieska Karta” oraz działalność Zespołu Interdyscyplinarnego w zakresie stosowania procedury NK.

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 Kontroli²⁷, wnosi o:

1. Podjęcie działań na rzecz zapewnienia prawidłowego wykonywania obowiązków służbowych przez pracownika OPS, który pełni funkcję Przewodniczącego Zespołu Interdyscyplinarnego, oraz przez pracowników socjalnych biorących udział w pracy grup roboczych²⁸.
2. Ustalenie sposobu monitorowania realizacji Gminnego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2012 – 2016 oraz określenie stopnia osiągnięcia przyjętych w nim celów.
3. Opracowanie harmonogramu działań w ramach realizacji Gminnego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2012 – 2016.
4. Kontynuowanie działań na rzecz zapewnienia liczby pracowników socjalnych OPS odpowiadającej wymogom ustawy o pomocy społecznej.

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.

²⁷ Dz. U. z 2012 r., poz.82

²⁸ Zgodnie z art. 9a ust. 13 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie „Członkowie zespołu interdyscyplinarnego oraz grup roboczych wykonują zadania w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych.”

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 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 4 grudnia 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny

Kontroler
Joanna Celińska
Starszy inspektor k. p.

Dyrektor
Jacek Szczerciński

.....
podpis

.....
podpis