



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.410.004.03.2015
P//15/046

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

(tekst jednolity po uwzględnieniu zmian wprowadzonych uchwałą
Komisji Rozstrzygającej z dnia 9 lutego 2016 r.)

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/15/046 – Pomoc osobom dotkniętym przemocą w rodzinie
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontrolerzy	1. Tomasz Marcin Grudziński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97565 z dnia 14 września 2015 r. 2. Sonia Kubica, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97566 z dnia 14 września 2015 r. 3. Anna Marszałek-Rochowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97573 z dnia 20 października 2015 r. (akta kontroli str. 1-6)
Jednostka kontrolowana	Ośrodek Pomocy Społecznej Dzielnicy Wola m.st. Warszawy.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bogusława Biedrzycka, Dyrektor Ośrodka Pomocy Społecznej Dzielnicy Wola m.st. Warszawy (akta kontroli str. 7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna wraz z uzasadnieniem

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli¹, Ośrodek Pomocy Społecznej Dzielnicy Wola („OPS” lub „Ośrodek”) zapewniał dostępność wszystkich rodzajów pomocy wynikających z przepisów ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie², w tym poradnictwa, psychologicznego, prawnego, socjalnego, zawodowego, medycznego i rodzinnego. Na podkreślenie zasługuje wprowadzenie poradnictwa specjalistycznego w zakresie pracy z dziećmi i coroczne zwiększanie wymiaru godzin usług wsparcia w tym zakresie. Ponadto w ocenie Izby OPS zapewniał również dostępność do bezpiecznego schronienia w funkcjonujących na terenie m. st. Warszawy ośrodkach wsparcia, specjalistycznych ośrodkach wsparcia, domach samotnej matki lub ośrodkach interwencji kryzysowej. W celu wzmocnienia opiekuńczych i wychowawczych kompetencji rodziców w rodzinach zagrożonych przemocą w rodzinie OPS prowadził działania profilaktyczne w postaci szeregu programów mających na celu udzielenie specjalistycznej pomocy, zwłaszcza w zakresie stosowania prawidłowych metod wychowawczych w stosunku do dzieci w rodzinach zagrożonych przemocą. NIK pozytywnie ocenia wyodrębnienie i realizowanie (z uwagi na specyficzne problemy i sposób pracy) programu skierowanego do osób starszych doświadczających przemocy „Starszy Pan, Starsza Pani”, oraz wprowadzenie projektu „Asystent osoby starszej doświadczającej przemocy”.

W okresie objętym kontrolą w OPS funkcjonował zespół ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie (ZI lub Zespół), działający na podstawie opracowanych uregulowań organizacyjnych. Badanie próby 30 spraw, w których założono Niebieskie Karty, zostały opracowane indywidualne plany pomocy, a ich zamknięcie nastąpiło z powodu ustania przemocy, wykazało szereg nieprawidłowości. Do najważniejszych należało: niewzywanie osoby, wobec której istniało podejrzenie, że stosuje przemoc w rodzinie (11 spraw); niezapraszanie na spotkania/posiedzenia ZI/GR osób, co do których istnieje podejrzenie, że są dotknięte przemocą w rodzinie (11 spraw); zaniechanie skierowania osoby podejrzanej o stosowanie przemocy i nadużywającej alkoholu do gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych (dziewięć spraw). Ponadto w 11 sprawach nie wypełniono formularza NK-C, w 11 sprawach formularz NK-C nie został wypełniony na posiedzeniu

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Dz. U. z 2015 r. poz. 1390.

ZI/Grup Roboczych oraz w 12 sprawach nie wypełniono formularza NK-D. W opinii NIK nieprawidłowości te mogły ograniczać efektywność przebiegu procedury NK.

NIK stwierdziła również, że w 11 sprawach nie udokumentowano przekazania osobom doświadczającym przemocy formularza NK-B, a w 20 sprawach dokumenty sporządzane w toku procedury NK nie posiadały podpisów osób sporządzających, daty sporządzenia czy dat wpływu do OPS. Zdaniem NIK wskazuje to na niewystarczający nadzór w tym zakresie m.in. ze strony Przewodniczącej Zespołu.

W toku kontroli w zakresie działań podejmowanych w sytuacjach związanych z przeciwdziałaniem przemocy wobec osób nieletnich, zostały stwierdzone nieprawidłowości dotyczące dokumentowania przebiegu interwencji w trybie art. 12a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

Kontrola NIK wykazała również, że wydatki poniesione na obsługę Zespołu Interdyscyplinarnego nie zostały ujęte w rozdziale klasyfikacji budżetowej do tego przeznaczonym, a wydatki dotyczące usług świadczonych w ramach przeciwdziałania przemocy były ujmowane w sposób niejednorodny.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Ocena tworzenia warunków na rzecz udzielania pomocy osobom doświadczającym przemocy w rodzinie, w tym zapewnienia tym osobom poradnictwa medycznego, psychologicznego, prawnego, socjalnego, zawodowego i rodzinnego, zapewnienia potrzebującym bezpiecznego schronienia w specjalistycznych ośrodkach wsparcia lub ośrodkach interwencji kryzysowej, a także ochrona przed dalszym krzywdzeniem.

1.1. Działania OPS w celu rozeznania stopnia zjawiska przemocy w rodzinie występującego na obszarze dzielnicy.

1.1.1. Ośrodek Pomocy Społecznej Dzielnicy Wola został powołany 18 września 1990 r., jako jednostka budżetowa³.

Na podstawie uchwały Rady Miasta Stołecznego Warszawy wprowadzony został obowiązujący w okresie objętym kontrolą statut Ośrodka⁴, w którym pośrednio, poprzez zapis § 4 pkt 25, stanowiący że do zadań własnych realizowanych przez Ośrodek należy m.in. prowadzenie monitoringu sytuacji dziecka z rodziny zagrożonej kryzysem lub przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej, ujęto realizację zagadnienia związanego z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie. W § 7 ust. 3 zapisany został obowiązek zapewnienia obsługi organizacyjno-technicznej zespołu interdyscyplinarnego ds. przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie oraz udziału przedstawicieli Ośrodka w pracach ZI.

Na podstawie dwóch zarządzeń Dyrektora OPS wprowadzono obowiązujący w okresie objętym kontrolą regulamin organizacyjny Ośrodka⁵. W regulaminie wymieniony został Dział Wsparcia i Pomocy Rodzinie (DWPR), w skład którego wchodził m.in. Zespół ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Do podstawowych zadań DWPR należało m.in. poradnictwo specjalistyczne; specjalistyczna diagnoza środowisk rodzinnych; inicjowanie i realizacja programów wsparcia i pomocy dla mieszkańców Dzielnicy Wola, prowadzenie zajęć grupowych (m.in. grup wsparcia) dla klientów Ośrodka; obsługa administracyjno - techniczna ZI.

(akta kontroli str. 8-112, 186-210)

1.1.2. Rada Miasta Stołecznego Warszawy przyjęła Społeczną Strategię Warszawy - Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2009 – 2020⁶ (Strategia). Wykonanie uchwały powierzone zostało Prezydentowi Miasta Stołecznego Warszawy.

³ Uchwała Nr V/32/90 Rady Dzielnicy - Gminy Warszawa Wola z dnia 18 września 1990 r. w sprawie powołania Dzielnicowego Ośrodka Pomocy Społecznej. Tego samego dnia Ośrodkowi został nadany statut, stanowiący załącznik do ww. uchwały.

⁴ Statut nadany uchwałą Nr XXIX/918/2008 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 17 kwietnia 2008 r. w sprawie nadania statutowi ośrodkom pomocy społecznej m. st. Warszawy (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 74, poz. 2706, ze zm.). Uchwała weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z mocą obowiązującą od dnia 1 lipca 2008 r.

⁵ Zarządzenie nr 34/2009 Dyrektora Ośrodka Pomocy Społecznej Dzielnicy Wola m. st. Warszawy z dnia 23 grudnia 2009 r. obowiązujące do dnia 2 kwietnia 2012 r. oraz zarządzenie nr 11/2012 Dyrektora Ośrodka Pomocy Społecznej Dzielnicy Wola m. st. Warszawy z dnia 2 kwietnia 2012 r.

⁶ Uchwała Nr XLVI/1427/2008 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie Społecznej Strategii Warszawy - Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2009 – 2020 (zmieniona uchwałą Nr XLVII/1460/2009 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 15 stycznia 2009 r.)

Strategia nie zawierała odniesień do zagadnień związanych z przeciwdziałaniem przemocy. Pracownicy Ośrodka współuczestniczyli w jej opracowaniu m.in. przez udział w grupach roboczych, warsztatach, konsultacjach, seminariach.

(akta kontroli str. 114-123, 127, 651-661)

1.1.3. Rada Miasta Stołecznego Warszawy przyjęła Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie i Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie m. st. Warszawy na lata 2012 – 2016⁷ (Program). Ośrodek współuczestniczył w opracowaniu Programu m.in. poprzez udział w spotkaniach roboczych i konsultacjach. OPS zgłaszał uwagi do projektu, które zostały uwzględnione, opiniował projekt Programu oraz jego ostateczną wersję.

Program finansowany był z budżetu m. st. Warszawy, środków finansowych z funduszy Unii Europejskiej i Europejskiego Obszaru Gospodarczego, środków finansowych innych podmiotów współpracujących z Miastem w zakresie realizacji Programu. Program był spójny z Wojewódzkim Programem Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2011 – 2016⁸.

Wykonanie uchwały powierzone zostało Prezydentowi Miasta Stołecznego Warszawy. Program obejmował takie elementy, jak: cele Programu, obszary priorytetowe, wskaźniki realizacji celów i źródła ich pochodzenia, kluczowe działania i instytucje odpowiedzialne za ich realizację, metody monitorowania i ewaluacji Programu, harmonogram. Adresatami Programu są mieszkańcy m. st. Warszawy, w tym w szczególności rodziny zagrożone przemocą, ofiary i świadkowie przemocy, sprawcy przemocy, pracownicy instytucji i organizacji zajmujących się przeciwdziałaniem przemocy. Na poziomie m. st. Warszawy realizatorem Programu był Prezydent m. st. Warszawy za pośrednictwem Biura Polityki Społecznej Urzędu m. st. Warszawy. Na poziomie dzielnic realizatorem Programu były zarządy dzielnic za pośrednictwem wydziałów, w tym w szczególności wydziałów spraw społecznych i zdrowia oraz wydziałów oświaty i wychowania, zespoły interdyscyplinarne ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie, jednostki organizacyjne pomocy społecznej i jednostki oświaty.

W latach 2012-2015 OPS sporządzał sprawozdania z realizacji Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, które pokazywały zakres zadań realizowanych przez OPS i były przekazywane i akceptowane przez Wydział Spraw Społecznych i Zdrowia Urzędu Dzielnicy Wola m. st. Warszawy.

W latach 2012-2014 sprawy dotyczące przemocy nie były obejmowane kontrolami zewnętrznymi. Biuro Audytu Wewnętrznego m. st. Warszawy w czerwcu 2015 r. przeprowadziło czynności doradcze w zakresie efektywności funkcjonowania ZI i powołanych grup roboczych. Do dnia zakończenia kontroli OPS nie otrzymał sprawozdania z tej kontroli.

(akta kontroli str. 124-140, 186-244, 370-536, 651-661)

1.2. Wydatki na realizację zadań związanych z przemocą w rodzinie.

1.2.1. W uchwale budżetowej m.st. Warszawy na 2012 r. wydatki na realizację zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie zaplanowano w wysokości 9.200 zł, i w takiej wysokości zostały one wykonane. Zaklasyfikowano je w dziale 852 *Pomoc społeczna*, rozdziale 85205 *Zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie*. Poniesione wydatki przeznaczono na organizację spotkania wigilijnego dla podopiecznych OPS Wola oraz prowadzenie zajęć grupowych korekcyjno-adaptacyjnych dla osób z doświadczeniami przemocy przez specjalistę psychologa w ramach zawieranych umów zleceń.

W uchwale budżetowej m.st. Warszawy na 2013 r. zaplanowano w rozdziale 85205 wydatki OPS w wysokości 9.200 zł, z przeznaczeniem na wynagrodzenia i składki od nich naliczane i wykonano je w całości. Były one przeznaczone na realizację umów dotyczących prowadzenia przez specjalistę zajęć grupowych korekcyjno-adaptacyjnych dla osób z doświadczeniami przemocy w rodzinie oraz zajęć dla osób współzależnych doświadczających przemocy psychicznej ze strony członków rodziny.

Na 2014 r. zaplanowano wydatki na zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie w rozdziale 85205 w kwocie 9.200 zł z przeznaczeniem na wynagrodzenia

⁷ Uchwała Nr XXXVI/914/2012 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 17 maja 2012 r. w sprawie Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie i Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie m. st. Warszawy na lata 2012 – 2016.

⁸ Uchwała Nr 445/26/11 Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 17 marca 2011 r. w sprawie Wojewódzkiego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2012 – 2016.

i składki od nich naliczane. W trakcie roku dokonano zwiększenia kwoty wydatków o 5.000 zł z przeznaczeniem na wynagrodzenia bezosobowe. Wydatki zostały poniesione w całości i dotyczyły organizacji i prowadzenia zajęć grupowych korekcyjno-adaptacyjnych dla osób doświadczających przemocy w rodzinie i współzależnionych doświadczających przemocy psychicznej, a także usług wsparcia i pomocy psychologicznej na rzecz wskazanej przez OPS osoby/rodziny korzystającej z asystenta osoby starszej doświadczającej przemocy w rodzinie.

Wydatki na zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie ujęte w rozdziale 85205 na 2015 r. zaplanowano w kwocie 9.200 zł z przeznaczeniem na wydatki przewidziane na realizację zadań statutowych. W trakcie roku dokonano zwiększenia kwoty wydatków o 50.000 zł, m. in. na realizację umowy w zakresie świadczenia usług specjalistycznego wsparcia i pomocy, głównie osobom starszym doświadczającym przemocy. Zaplanowane wydatki zostały na dzień 30 czerwca 2015 r. poniesione w kwocie 17.661 zł. i były ujęte w rozdziale 85205. Dotyczyły one realizacji umów w zakresie prowadzenia zajęć grupowych korekcyjno-adaptacyjnych dla osób doświadczających przemocy w rodzinie i współzależnionych doświadczających przemocy psychicznej; udzielaniu indywidualnych konsultacji psychologicznych na rzecz dzieci wychowujących się w rodzinach dotkniętych przemocą; przygotowaniu i przeprowadzeniu wykładów dotyczących sytuacji dziecka w rodzinie dotkniętej przemocą; a także usług wsparcia i pomocy realizowanych przez asystentów osobom (starszym, niepełnosprawnym, czy pozbawionym wsparcia ze strony najbliższych) wskazanym przez OPS.

W okresie objętym kontrolą OPS zawierał umowy⁹ na prowadzenie zajęć opiekuńczo-wychowawczych dla dzieci, których rodzice lub opiekunowie uczestniczą w grupowych zajęciach edukacyjnych organizowanych w DWPR OPS¹⁰, pięć z ośmiu umów dotyczyło jednocześnie pracy osoby wspomagającej prowadzenie zajęć. W każdej z umów określono wymiar godzinowy pracy prowadzącego zajęcia opiekuńcze oraz osoby wspomagającej. Umowy finansowano w ramach rozdziału 85295 *Pozostała działalność*, a w jednym przypadku częściowo, i w jednym w całości z rozdziału 85206 *Wspieranie rodziny*. Zawarto także jedną umowę (z osobą fizyczną), oddzielną na pomoc w prowadzeniu zajęć opiekuńczo-wychowawczych finansowaną inaczej niż poprzednie tj. ramach wydatków rozdziału dotyczącego przeciwdziałania przemocy tj. 85205. Ponadto OPS zawarł dwie umowy zlecenia z pracownikiem etatowym Ośrodka na wykonywanie prac biurowych związanych z obsługą ZI¹¹, które sfinansowano w ramach rozdziału 85219 – *Wydatki dotyczące pracowników MOPS wykonujących prace związane z usługami opiekuńczymi*. Powodem takiego ewidencjonowania ww. wydatków, jak wyjaśniono, była każdorazowo dyspozycja wskazana przez kierownika działu merytorycznego oraz zgodność z zapisami dzielnicowego załącznika do uchwały budżetowej m. st. Warszawy. Zdaniem NIK, OPS powinien dokonywać ujmowania wydatków w sposób jednorodny i ujmować finansowanie umów w sposób umożliwiający ewidencjonowanie wydatków związanych z zagadnieniami dotyczącymi przemocy w rodzinie do tego przeznaczonym tj. 85205.

(akta kontroli str. 1277-1688)

1.2.2. W okresie objętym kontrolą w rozdziale 85205 *Zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, ujmowano wydatki dotyczące realizowanych umów i umów zleceń na prowadzenie zajęć dla grup korekcyjno-adaptacyjnych oraz zajęć opiekuńczo-wychowawczych z zakresu przeciwdziałania przemocy. Nie ujmowano w tym rozdziale wydatków związanych z zakupami rzeczowymi w tym m.in. materiałów biurowych i wyposażenia oraz wynagrodzeniami z ich pochodnymi osób realizujących w ramach swojej pracy zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy, w tym kosztów obsługi członków ZI. Jak wyjaśniono, wydatki ponoszono zgodnie z dzielnicowymi załącznikami do budżetu m. st. Warszawy. Wydatki na obsługę ZI (wynagrodzenia i wydatki rzeczowe) ujmowano w zadaniu budżetowym „Jednostki obsługi zadań z zakresu pomocy społecznej” w rozdziale

⁹ Umowy zlecenie z osobą fizyczną nr: 8/2012/1181 z 01.03.2012 r. i 21/2012/1181 z 21.09.2012 r. Umowy z podmiotem gospodarczym nr: 40/2013 z 25.01.2013 r.; 76/2013 z 26.08.2013 r. 11/2014 z 13.01.2014 r.; 53/2014 z 01.07.2014; 87/2014 z 01.09.2014 r.; 29/2015 z 08.01.2015 r.

¹⁰ Inne umowy zawierane z tym podmiotem w tym okresie dotyczyły także opieki nad dziećmi w wieku przedszkolnym pozostających w mieście w okresie wakacji.

¹¹ Potrzeba zawarcia tych umów, w łącznej wysokości 1.360 zł., wynikała z konieczności wprowadzenia do funkcjonującego na serwerze m. st. Warszawy od 2015 r. programu informatycznego) danych dotyczących procedur NK wszczętych przed 2015 r

85219. Natomiast wydatki ponoszone na działania merytoryczne ujmowano w zadaniu budżetowym „Poradnictwo, mieszkania chronione i ośrodki interwencji kryzysowej oraz usługi specjalistyczne” w rozdziale 85205 jako „grupowe poradnictwo dla osób doświadczających przemocy (grupy korekcyjno-adaptacyjne dla ofiar przemocy)”. Jak wskazano, OPS jest w stanie oszacować faktyczne koszty/wydatki dotyczące zadań/zagadnień związanych z przeciwdziałaniem przemocy. Nie podejmowano jednak takiego wydzielenia, jak również wydzielenia kosztów obsługi poszczególnych zadań realizowanych przez OPS. Na potrzeby NIK, Ośrodek oszacował koszty poniesione na obsługę ZI, wykorzystując dane przygotowane w związku z czynnościami doradczymi realizowanymi przez Biuro Audytu Wewnętrznego m. st. Warszawy za okres 2013-2015. W roku 2013 koszty te wyniosły 296.191 zł, w tym na wynagrodzenia 281.670 zł¹² oraz na wydatki rzeczowe¹³ 14.521 zł. W roku 2014 koszty te wyniosły 364.803 zł, w tym na wynagrodzenia 348.144 zł¹⁴ oraz na wydatki rzeczowe¹⁵ 16.659 zł. W roku 2015 koszty te wyniosły 193.345 zł, w tym na wynagrodzenia 180.189 zł¹⁶ oraz na wydatki rzeczowe¹⁷ 13.156 zł. Zdaniem NIK koszty dotyczące zadań związanych z przeciwdziałaniem przemocy powinny być ujmowane w rozdziale 85205.

(akta kontroli str. 651-661, 1450-1683)

1.2.3 OPS podejmował działania mające na celu oszczędne wykorzystanie środków na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie. OPS dokonywał systematycznych aktualizacji informacji o dostępnych na terenie m.st. Warszawa miejscach i formach pomocy i kierował tam osoby wymagające pomocy; rozwijał grupowe formy wsparcia, co pozwalało na obejmowanie pomocą większej grupy osób; wykorzystywał możliwości udziału pracowników w szkoleniach finansowanych przez inne podmioty np. Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Urząd m. st. Warszawy, ponadto prowadzono szkolenia wewnętrzne przez pracowników OPS'u. Planując działania w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie na terenie dzielnicy Wola, Ośrodek każdorazowo dokonywał analizy ich niezbędności. Dotyczyło to m.in. nieponoszenia kosztów wynajmu lokali, gdyż na siedzibę ZI wskazano pomieszczenia w jednej z siedzib OPS; realizację wszystkich grupowych form wsparcia w oparciu o własną bazę lokalową. Celem maksymalnego wykorzystania bazy lokalowej OPS – część pracowników rozpoczyna pracę od godz. 7.00, natomiast po godz. 16.00 realizowane są dalsze działania np.: grupy wsparcia, warsztaty umiejętności wychowawczych itp. Seminaria, szkolenia realizowane są w oparciu o bazę lokalową Urzędu Dzielnicy Wola, jednostek organizacyjnych m.st. Warszawy, placówek oświatowych itp., natomiast merytoryczne opracowanie ulotek powierza się etatowym pracownikom OPS, zamiast zlecania tego typu usług na zewnątrz. Grupy wsparcia prowadzili profesjonalnie przygotowani pracownicy etatowi OPS.

(akta kontroli str. 538-559, 632-650)

1.3. Działania podejmowane w celu wzmocnienia opiekuńczych i wychowawczych kompetencji rodziców w rodzinach zagrożonych przemocą w rodzinie.

1.3.1. W latach 2012 – 2014 w ramach procedury Niebieskiej Karty (dalej NK) prowadzonej przez OPS odnotowano: 199 dzieci (2012), 316 dzieci (2013) i 412 dzieci (2014)¹⁸, które doznawały przemocy. Ze względu na przemoc bezpośrednio wobec dzieci wypełniono w tym czasie 67 NK¹⁹. W okresie 2012-2015 (do września), w związku z przemocą

¹² W tym wynagrodzenia osób bezpośrednio zaangażowanych na cały etat 21.070 zł; wynagrodzenia osób zaangażowanych na prace ZI nie wykonujących wcześniej zadań związanych z procedurą NK 210.963 zł oraz inne koszty osobowe 49.637 zł.

¹³ Koszty zakupu i serwisowania sprzętu przeznaczonego wyłącznie do pracy ZI 6.269 zł; koszty artykułów biurowych 5.014 zł oraz koszty usług ponoszonych na rzecz ZI (pocztą, szkolenia, superwizje, rozmowy telefoniczne) 3.238 zł.

¹⁴ W tym wynagrodzenia osób bezpośrednio zaangażowanych na cały etat 42.110 zł; wynagrodzenia osób zaangażowanych na prace ZI nie wykonujących wcześniej zadań związanych z procedurą NK 246.049 zł oraz inne koszty osobowe 59.985 zł.

¹⁵ Koszty zakupu i serwisowania sprzętu przeznaczonego wyłącznie do pracy ZI 6.732 zł; koszty artykułów biurowych 3.915 zł oraz koszty usług ponoszonych na rzecz ZI (pocztą, szkolenia, superwizje, rozmowy telefoniczne) 6.012 zł.

¹⁶ W tym wynagrodzenia osób bezpośrednio zaangażowanych na cały etat 15.695 zł; wynagrodzenia osób zaangażowanych na prace ZI nie wykonujących wcześniej zadań związanych z procedurą NK 137.050 zł oraz inne koszty osobowe 27.444 zł.

¹⁷ Koszty zakupu i serwisowania sprzętu przeznaczonego wyłącznie do pracy ZI 8.708 zł; koszty artykułów biurowych 2.882 zł oraz koszty usług ponoszonych na rzecz ZI (pocztą, szkolenia, superwizje, rozmowy telefoniczne) 1.566 zł.

¹⁸ Dane ze sprawozdań rocznych. Nie można ich zsumować, ponieważ niektóre dzieci wymienione byłyby kilkakrotnie, w zależności od czasu trwania procedury NK obejmującej dwa kolejne lata kalendarzowe.

¹⁹ w 2012 r. wypełniono 13 kart dla 21 dzieci, w 2013 – 26 i w 2014 – 28

w trzynastu rodzinach, w których prowadzone były NK, odebrano i umieszczono w pieczy zastępczej 30 dzieci.

(akta kontroli str. 560-601, 1148-1154)

1.3.2. Do szczegółowej analizy wylosowano 10 spraw, w których wszczęto procedurę NK w związku przemocą wobec dzieci²⁰.

W siedmiu na dziesięć zbadanych rodzin, w których wystąpiła przemoc wobec dzieci, OPS znał sytuację rodziny i na bieżąco ją monitorował co najmniej od roku (a nawet dłużej – sprawy z 2001 r., 2007r.) przed założeniem NK w związku z udzielaną pomocą socjalną. Tylko trzy rodziny nie były znane OPS przed założeniem NK.

Z przedstawicielami trzech rodzin (z 10) pracownik socjalny zawarł kontrakty socjalne. Cztery rodziny (z 10) objęte były już wcześniej pomocą asystenta rodziny. Tylko w jednym wypadku włączono asystenta rodziny do prac w GR (był to asystent przyznany postanowieniem sądu). W siedmiu (z 10) OPS na bieżąco współpracował z kuratorem przydzielonym rodzinie przez sąd.

1.3.3. We wszystkich 10 badanych sprawach prowadzono procedurę NK, a ZI działał w formie GR. W sześciu wypadkach formularz NK-A wypełnił OPS, w trzech szkoła, w jednym Policja.

Do GR poza pracownikami OPS (pracownik socjalny, pedagog) i policji bardzo często włączano też wychowawców i pedagogów szkolnych. GR odbywała posiedzenia zwykle raz w miesiącu. W Indywidualnym Planie Pomocy (dalej IPP) GR planowała głównie zapraszanie konkretnych osób (zwykle sprawców i dorosłe ofiary) na posiedzenia oraz monitoring sytuacji w rodzinie i sytuacji dzieci. W dokumentacji NK nie gromadzono jednak dokumentów potwierdzających realizację IPP, tzn. notatek pracowników socjalnych i przedstawicieli innych służb z wizyt w środowisku oraz innych form monitoringu zleconego przez GR. Dokumentacja tych działań sprowadzała się głównie do lakonicznego odnotowywania ustaleń poszczególnych służb w kolejnych protokołach z posiedzeń GR.

Przyczyną tego było przyjęte w OPS założenie, że ocena realizacji IPP następuje przy omówieniu działań na podstawie relacji członka GR/ZI oraz czasami dołączane są dodatkowe notatki. W ocenie kierownictwa OPS ustawodawca nie nałożył na OPS obowiązku egzekwowania dokumentacji innej niż określonej w procedurze.

Zdaniem NIK, z powodu braku dokumentacji potwierdzającej działania monitorujące poszczególnych służb, trudno ocenić, czy w okresie objętym kontrolą IPP były realizowane rzetelnie, czy zaplanowane działania były prowadzone i czy robiono to w ustalonych terminach. Obowiązek dokumentowania działań wynika z § 10 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury „Niebieskiej Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta”²¹.

Ponadto w trzech na 10 badanych spraw część dokumentacji była prowadzona nierzetelnie, brakowało podpisów dzielnicowych sporządzających notatki, a na części notatek pracowników socjalnych były tylko parafy.

Od lipca 2015 ZI przyjął nowe rozwiązania prowadzenia dokumentacji w procedurze NK - przekazywane notatki są podpisywane i zawierają daty sporządzenia.

Na posiedzenia GR wzywano sprawców przemocy (rodziców/opiekunów), przeprowadzano z nimi rozmowy. Formularze NK-D wypełniono dla 9 sprawców przemocy w rodzinie. Wzywanie sprawców przemocy na posiedzenia GR miało charakter dyscyplinujący.

(akta kontroli str. 1117-1276)

1.3.4. W sześciu spośród 10 badanych rodzin, doszło do odebrania łącznie 14 dzieci. We wszystkich przypadkach o zabraniu dzieci decydował sąd, w dwóch na wniosek kuratora,

²⁰ Do próby wybrano 10 spraw, w których procedurę NK zamknięto w okresie objętym kontrolą: 2012 – 1 NK, 2013 – 2 NK, 2014 – 5 NK i 2015 – 2 NK.

²¹ § 10 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury „Niebieskiej Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta” - Wszystkie działania są dokumentowane.

w jednym po piśmie z OPS. 12 dzieci trafiło do pieczy zastępczej²², a dwoje do babć, ustanowionych rodzinami zastępczymi. W okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2015r. pracownicy socjalni OPS, podjęli w trybie art. 12a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie²³ dwie interwencje (w dwóch rodzinach) zakończone odebraniem 8 dzieci²⁴.

Obie te interwencje odbyły się z udziałem funkcjonariusza Policji i przedstawicieli ochrony zdrowia, co jest zgodne z art. 12a ust. 3 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie²⁵.

Do pism OPS zawiadamiających sąd o interwencjach załączono kopie pouczenia rodziców o prawie złożenia zażalenia na czynność odebrania dzieci przysługującego im na podstawie art. 12b ust.1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie²⁶.

W dokumentacji jednej z dwóch rodzin nie było kopii kart medycznych czynności ratunkowych, wypełnianych przez przedstawiciela służby zdrowia po zbadaniu zabieranych dzieci, ani wzmianki, że zostały one wypełnione i w jakim stanie zdrowotnym znajdowały się dzieci (ewentualne obrażenia, stan ogólny), czego przyczyną był brak druków kart medycznych u ratowników.

W dokumentacji obu interwencji zakończonych odebraniem dzieci brakowało opisu sytuacji, które potwierdzałyby, że istniało bezpośrednie zagrożenie życia i zdrowia dzieci, a zgodnie z art. 12a pracownik socjalny ma prawo odebrać dzieci tylko „w razie bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia dziecka w związku z przemocą w rodzinie”.

Ponadto po pierwszej interwencji, dotyczącej pięciorga dzieci, sąd nie tylko nie miał możliwości stwierdzenia zaistnienia bezpośredniego zagrożenia życia i zdrowia, ponieważ nie było opisu interwencji, z której by to jednoznacznie wynikało, ale nie mógł też przesłuchać pracownika socjalnego, co zgodnie z art. 579 z 1 paragraf 2 kpc jest obligatoryjne przed umieszczeniem dziecka w placówce. Powodem tego był brak możliwości kontaktu z pracownikiem socjalnym, zatrudnionym w OPS, z uwagi na to, że interwencję zakończono w późnych godzinach popołudniowych, a następny dzień był dniem wolnym od pracy (sobota)²⁷. Sąd zdecydował o umieszczeniu dzieci w placówce w trybie zarządzenia tymczasowego.

W wypadku drugiej interwencji, dotyczącej trojga dzieci, w dokumentacji OPS także nie było opisu działań podjętych przez pracowników Ośrodka wraz z policją i pracownikami ochrony zdrowia w mieszkaniu rodziny, które dokumentowałyby bezpośrednie zagrożenie życia i zdrowia, a informacja OPS o interwencji została przesłana do sądu dzień po wydaniu przez sąd postanowienia o odebraniu dzieci²⁸.

W ocenie OPS, przedstawione sytuacje wskazywały na zagrożenie życia i zdrowia dziecka w związku z przemocą w rodzinie, a pracownicy socjalni w obu przypadkach kierowali się

²² 10 do domów dziecka, dwoje do Rodzinnej Placówki Opiekuńczej

²³ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, Dz. U. Nr 180, poz. 1493 ze zm.

²⁴ Zgodnie z art. 12a ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, w razie bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia dziecka, w związku z przemocą w rodzinie, pracownik socjalny wykonujący obowiązki służbowe ma prawo odebrania dziecka i umieszczenia go u innej niezamieszkującej wspólnie osoby najbliższej, w rodzinie zastępczej lub w placówce opiekuńczo-wychowawczej.

²⁵ Pracownik socjalny podejmuje decyzję o odebraniu dziecka z rodziny i umieszczeniu go u innej niezamieszkującej wspólnie osoby najbliższej, w rodzinie zastępczej lub placówce wychowawczej, wspólnie z funkcjonariuszem Policji, a także z lekarzem lub ratownikiem medycznym lub pielęgniarką.

²⁶ Obowiązek pisemnego pouczenia o prawie złożenia zażalenia wynika z art. 12c ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie i powinien być zrealizowany przez pracownika socjalnego lub funkcjonariusza Policji.

²⁷ W piśmie do sądu informującym o odebraniu pięciorga dzieci (ZI-272) była tylko informacja, że matka z dwójką dzieci zgłosiła się do OPS i opowiedziała, że pobiła się z mężem, a jej pięcioletni syn został uderzony przez ojca, kiedy stał w jej obronie. Brakowało relacji z dalszych działań podjętych przez pracowników socjalnych wspólnie z policją i przedstawicielami ochrony zdrowia w miejscu zamieszkania rodziny. Z uzasadnienia postanowienia sądu wynikało wprost, że sąd nie mógł przesłuchać pracownika socjalnego, ponieważ nie można się było dodzwonić ani do OPS, ani do pracownika socjalnego i nie miał możliwości stwierdzenia zaistnienia bezpośredniego zagrożenia życia i zdrowia, ponieważ nie było opisu interwencji, z której by to jednoznacznie wynikało. W związku z powyższym sąd wydał postanowienie o stwierdzeniu braku podstaw do umieszczenia dzieci w placówce opiekuńczo-wychowawczej i zdecydował o umieszczeniu dzieci w placówce opiekuńczo-wychowawczej w trybie zarządzenia tymczasowego.

²⁸ Interwencję, po której odebrano troje podopiecznych z rodziny (ZI- 40), dzieci poskarżyły się w szkole i tego samego dnia postanowieniem sądu umieszczono je w placówce. Z postanowienia sądu nie wynikało, by zostało ono podjęte na podstawie pisma z OPS z opisem interwencji - pismo to zostało skierowane dzień po faktycznym odebraniu dzieci i wydaniu postanowienia przez sąd. Brakowało w nim też opisu działań pracowników socjalnych wspólnie z innymi służbami w mieszkaniu rodziny.

dobrem dziecka i zastosowali przepis 12 a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, w celu ochrony dzieci. Bezpośredniość zagrożenia polegała wg OPS na tym, że dzieci z obu rodzin obawiały się wracać do mieszkania ze względu na przemocowe zachowania ojców.

(akta kontroli str.1117-1276)

1.3.5. Prowadząc działania w ramach procedury NK, OPS miał potwierdzone informacje od pracowników socjalnych i innych służb o stosowaniu przemocy wobec dzieci. W dwóch wypadkach pracownicy OPS nie podjęli wystarczających działań w celu zapobieżenia przemocy, w tym ewentualnie interwencji w trybie art. 12a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, co spowodowało, że dzieci w obu rodzinach zostały narażone na kolejne akty przemocy ze strony rodziców/opiekunów. Mimo zachowań przemocowych rodziców oraz kolejnych informacji o pozostawianiu dzieci bez należytej opieki przez matkę w rodzinie oraz libacji alkoholowych i bicia dzieci w drugiej, działania OPS ograniczały się do zawiadamiania prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa stosowania przemocy oraz sądu o nieprawidłowej sytuacji w rodzinie i kolejnych pism z wnioskami do sądu o umieszczenie dzieci w placówce.

Według dyrektor OPS, przyczyną niepodjęcia interwencji w trybie art. 12 a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w tych rodzinach było niespełnianie przesłanek o bezpośrednim zagrożeniu dla życia i zdrowia dzieci. W pierwszym wypadku informacje dotyczące pozostawienia małoletnich bez opieki, uzyskano nie w czasie zdarzenia, a bezpośrednio po zdarzeniu, gdy wówczas dzieci miały już zapewnioną opiekę przez ojca. W drugim wypadku pracownik socjalny także nie był bezpośrednim świadkiem zdarzenia (uderzenia małoletniego w twarz), a informacje pochodziły od sąsiadki.

NIK zwraca uwagę, że jednej sprawie OPS miał wcześniejsze informacje o stosowaniu przemocy przez oboje rodziców, a o pozostawieniu dzieci bez opieki, został powiadomiony jeszcze przed zawiadomieniem kuratora i policji. Także w drugim wypadku OPS miał wcześniejsze sygnały o libacjach alkoholowych urządzanych przez matkę w obecności dzieci i przemocy wobec nich. Mogło to wskazywać na wystąpienie przesłanek o bezpośrednim zagrożeniu życia i zdrowia dziecka. Mimo to OPS i ZI nie podjęły działań, które skutecznie przerwałyby przemoc. Po odebraniu dzieci w jednej rodzinie przez sąd (w dokumentacji OPS brak informacji o powodach takiej decyzji sądu) i wyprowadzeniu się matki w drugiej, GR zdecydowała o zamknięciu procedury NK.²⁹

(akta kontroli str. 1117-1278)

1.3.6. Z uzasadnień protokołów zamknięcia procedury NK w 10 badanych sprawach wynika, że najczęstszym powodem (sześć przypadków) było ustanie przemocy z powodu pobytu dzieci w pieczy zastępczej i co za tym idzie braku kontaktów ze sprawcami przemocy. W pozostałych czterech sprawach dzieci pozostały w rodzinie, a NK zamknięto z uwagi na ustanie przemocy i poprawę - w ocenia GR - sytuacji w rodzinie.

W dwóch z tych czterech wypadków już po zakończeniu procedury do OPS wpływały dokumenty świadczące o nieustaniu przemocy.

- W jednej rodzinie procedurę NK zamknięto z uwagi na to, że stosująca przemoc matka wyprowadziła się z domu. Uznano, że ojciec – też wskazywany w NK jako sprawca przemocy wobec dzieci – już jej nie stosuje. Tymczasem z dalszego monitoringu sytuacji w rodzinie prowadzonej przez pracowników socjalnych już poza procedurą NK, wynikało, że matka wracała do rodziny jeszcze co najmniej dwa razy. W tym czasie doszło poważnych incydentów – w tym pozostawiania dzieci bez opieki.

- W drugiej rodzinie zakończono procedurę NK z uwagi na to, że od kilku miesięcy nie docierały niepokojące sygnały o stosowaniu przemocy, a rodzice skończyli warsztaty

²⁹ W pierwszej sprawie OPS miał wcześniejsze sygnały o stosowaniu przemocy przez oboje rodziców, a o pozostawieniu trójki małych dzieci przez matkę na dwa dni bez jedzenia i picia pod opieką sąsiadki (również mającej problemy ze spełnianiem prawidłowo funkcji wychowawczych wobec własnych dzieci) został powiadomiony telefonicznie przez realizatorkę programu „Maminki” natychmiast po stwierdzeniu tej sytuacji, jeszcze przed kuratorem i policją. Także w drugim wypadku OPS miał wcześniejsze sygnały o libacjach alkoholowych urządzanych przez matkę w obecności dzieci i przemocy wobec nich stosowanych zarówno przez nią, jak i jej znajomych. Kolejny sygnał o uderzeniu dziecka w twarz, aż poszła krew, dowodził istnienia bezpośredniego zagrożenia życia i zdrowia dziecka.

umiejętności wychowawczych. Tymczasem miesiąc później sąd postanowił ograniczyć rodzicom władzę nad dzieckiem i oddać ich pod opiekę kuratora rodzinnego.

Według OPS decyzje o zamknięciu procedury NK w obu rodzinach podjęła GR, w skład której wchodziła także inna OPS. Matka w pierwszej rodzinie, na krótkie okresy czasu wracała do miejsca zamieszkania małoletnich, jednak miało to miejsce już po zakończeniu procedury NK i ww. informacje nie mogły już wpłynąć na decyzję GR, a jednocześnie nie było podstaw do założenia kolejnej NK. W drugim wypadku sąd postanowił ograniczyć władzę rodzicielską rodzicom małoletniego i oddać ich pod nadzór kuratora rodzinnego w związku nieprawidłową sytuacją opiekuńczo-wychowawczą, co było spójne z dotychczasową diagnozą grupy roboczej i opracowanym planem pomocy rodzinie, a zamknięcie procedury NK nie jest tożsame z uznaniem braku problemów w rodzinie.

(akta kontroli str. 1117-1278)

1.3.7. W sprawach, w których po zakończeniu NK dzieci znalazły się w pieczy zastępczej, pracownicy socjalni współpracowali regularnie z sądem rodzinnym (m.in., sporządzając informacje i opinie co do zasadności i możliwości powrotu dzieci do rodziny) oraz domami dziecka (udział w spotkaniach zespołów ds. okresowej oceny sytuacji wychowanka, monitorowanie w czasie przepustek do rodziny).

Z dokumentacji OPS prowadzonej już poza procedurą NK wynika jednak, że gdy do pracownika socjalnego nie docierały nowe sygnały o charakterze interwencyjnym, wymagające ponownego udania się do środowiska, to działania monitorujące przez pracowników OPS zostają w środowisku zakończone. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy rodzina jest monitorowana przez kuratora rodzinnego i mimo motywowania nie wyraża zainteresowania podjęciem współpracy z OPS.

W trzech wypadkach³⁰ Ośrodek po kilku próbach ustalenia sytuacji dzieci oraz zaoferowaniu pomocy rodzinom np. w postaci asystenta rodziny, zaprzestał wszelkich działań, zwłaszcza w zakresie ustalenia sytuacji dzieci, ograniczając się do gromadzenia dokumentów napływających z innych ośrodków, Policji czy innych instytucji i urzędów.

Z uwagi na dobro dzieci, w ocenie NIK przyjęte przez OPS rozwiązania są niewystarczające, gdyż inicjatywa w tym zakresie powinna w głównej mierze należeć OPS.

(akta kontroli str. 1149-1278)

1.3.8. W celu wzmocnienia opiekuńczych i wychowawczych kompetencji rodziców w rodzinach zagrożonych przemocą w rodzinie OPS prowadził działania profilaktyczne mające na celu udzielenie specjalistycznej pomocy, zwłaszcza w zakresie stosowania prawidłowych metod wychowawczych w stosunku do dzieci w rodzinach zagrożonych przemocą. Był to szereg programów składających się na Program Pomocy Dziecku i Rodzinie (PPDR):

1) Działania interwencyjne pn. „Rodzina pod specjalnym nadzorem” – to szereg usystematyzowanych działań interwencyjnych oraz monitorowanie środowisk rodzinnych, w których zagrożone było dobro dziecka. W pierwszej kolejności działania takie kierowane były do (i wobec) rodzin, w których prowadzona była NK. Drugą grupą adresatów tych działań były rodziny tzw. wysokiego ryzyka wystąpienia przemocy. To rodziny źle funkcjonujące, w których przyczyną problemów lub kryzysu najczęściej było: samotne macierzyństwo, uzależnienie, ciężka choroba somatyczna lub psychiczna, a także wielopokoleniowa bezradność, bierność, roszczeniowość i uzależnienie od pomocy społecznej. Rodziny te obejmowano monitoringiem mającym na celu kontrolę i bieżącą ocenę bezpieczeństwa dziecka oraz motywowanie rodziców do podjęcia zmiany w kierunku poprawy realizacji funkcji opiekuńczo-wychowawczej m.in. poprzez podjęcie leczenia odwykowego i późniejsze uczestnictwo w programach dla rodzin prowadzonych w OPS lub inne lokalne podmioty, udział w programach korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc. W przypadku braku pozytywnych zmian, OPS kierował pisma do sądu rodzinnego i monitorował bezpieczeństwo dziecka do czasu ustanowienia kuratora rodzinnego.

³⁰ Rodziny ZI-40, ZI-454 i ZI-420

W przypadku podejrzenia przestępstwa Ośrodek kierował także zawiadomienia do organów ścigania. Zadanie to realizowało dwóch pracowników DWPR. Działania najczęściej wykonywane były we współpracy z rejonowymi pracownikami socjalnymi i innymi specjalistami w DWPR. W latach 2012, 2013 i 2014 w ramach działań interwencyjnych uczestniczyło w programie odpowiednio: 82 rodziny, i po 51 rodzin, natomiast w ramach monitorowania objęto: 167 rodzin, 117 rodzin oraz 43 rodziny.

2) Praca socjalna z rodzicami biologicznymi, których dzieci przebywały w instytucjonalnych i rodzinnych formach pieczy zastępczej, była prowadzona w celu stworzenia warunków umożliwiających powrót do domu rodzinnego. W rodzinach gdzie powrót dzieci nie był możliwy, wysiłki koncentrowały się (tam gdzie jest to korzystne dla dziecka) na utrzymaniu więzi dziecka z rodziną oraz podniesieniu bezpieczeństwa i komfortu w czasie pobytów okresowych np. wakacje, ferie, święta. Głównym celem w pracy ze wszystkimi rodzinami było odbudowanie, utrzymanie bądź wzmocnienie więzi między rodzicami a dziećmi, celem stworzenia szans dla ich prawidłowego rozwoju fizycznego, psychicznego i społecznego. Aby osiągnąć ten cel, rodzice dziecka musieli dokonywać zmian – najczęściej: podejmując leczenie odwykowe, psychiatryczne, podjąć pracę, poprawić warunki mieszkaniowe, zmienić stosowane metody wychowawcze, co wiązało się ze zmianą przekonań, postawy, nabyciem nowych umiejętności. W ramach pracy z rodziną naturalną dzieci przebywających w instytucjonalnej pieczy zastępczej w latach 2012, 2013 i 2014 objęto pomocą odpowiednio: 39, 43 oraz 44 rodziny, natomiast w ramach rodzinnej pieczy zastępczej objęto odpowiednio: 24, 17 i 42 rodziny.

3) Asysta rodzinna - praca asystenta rodziny miała przede wszystkim na celu podniesienie poziomu wypełniania funkcji opiekuńczo-wychowawczej przez rodziców, zatem zdiagnozowanie trudności opiekuńczo-wychowawczych, będących zagrożeniem wystąpienia przemocy wobec dzieci, były przesłanką objęcia rodziny tą formą pomocy. Praca asystenta pozwalała na intensywne, długotrwałe oddziaływanie. Wymagała również od rodziców przede wszystkim chęci działania, zaangażowania, wprowadzania zmian, konsekwencji, współdziałania. Wsparciem objęto w 2012 r. 69 rodzin, w 2013 r. 91 rodzin, a w 2014 r. 95 rodzin.

4) „Odpowiedzialna mama” - program dla kobiet w ciąży i po porodzie, do ukończenia 1 roku życia dziecka. Program adresowany był do kobiet wywodzących się z rodzin dysfunkcyjnych, młodych, najczęściej samotnych i niedojrzałych, niesprawnych intelektualnie, bezradnych pozostających bez wsparcia rodzinnego i społecznego, z rodzin z problemami alkoholowymi, narkotykowymi, przemocy. Do programu uczestniczki kierowane były przez pracowników socjalnych, pracowników ochrony zdrowia, natomiast kwalifikowane przez bezpośredniego realizatora, którym był specjalista pracy socjalnej, posiadający dodatkowo kwalifikacje z zakresu pielęgniarstwa i edukacji zdrowotnej. Działania podejmowane były w ramach programu miały na celu przygotowanie kobiety i członków całej rodziny do nadchodzącej zmiany, edukację zdrowotną, pielęgnacyjną, opiekuńczą, wychowawczą, uwrażliwienie na potrzeby niemowlęcia i ich rozumienie, profilaktykę przemocy wobec dzieci. Działaniami w ramach programu obejmowane były całe rodziny (wszyscy członkowie rodziny, a w szczególności dzieci, nie tylko noworodki i niemowlęta). W 2012 r. programem objęto 72 rodziny, w latach 2013 i 2014 po 53 rodziny.

5) Warsztaty „Zabawa, Mama i Ja” – zajęcia dla rodziców z dziećmi w wieku 1,5 - 3 lat, którzy chcieli wzbogacić swoją wiedzę oraz rozwijać umiejętności w codziennym spędzaniu czasu z dziećmi. Celem pracy było tworzenie i wzmacnianie więzi matka – dziecko, będącej czynnikiem chroniącym przed przemocą i mającej kardynalny wpływ na kształtowanie późniejszych relacji i osobowość dziecka. W latach 2012 – 2014 odbyły się po dwie edycje warsztatów, w których uczestniczyło odpowiednio: 9, 12 i 12 rodzin.

6) Program Wsparcia i Pomocy dla Mam, pn. „Maminki” adresowany był do rodzin z dziećmi, znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji życiowej, w których występuje szereg różnorodnych dysfunkcji: problemy opiekuńczo-wychowawcze, bezradność życiowa, niski status społeczny i zawodowy, uzależnienie, współuzależnienie, doświadczenia związane z przemocą, przestępczość, brak oparcia społecznego. Uczestniczyło w nim w 2012 r. 14 matek wychowujących 27 dzieci, w 2013 r. 13 matek i 21 dzieci, a w 2014 r. 13

matek oraz 18 dzieci. W ramach programu odbywały się wykłady i konsultacje dla mam, zajęcia ogólnorozwojowe dla dzieci z elementami socjoterapii, warsztaty dla mam z dziećmi oraz zajęcia rodzinne w miejscu zamieszkania. Na zlecenie OPS bezpośrednim realizatorem działań programowych była Fundacja Mederii, specjalizująca się w pomocy dzieciom krzywdzonym.

7) Program Rozwoju Osobistego Mam (PROM) – to program przeznaczony dla absolwentek programu „Maminki” i w latach 2012 – 2014 objął odpowiednio: 13, 14 i 15 kobiet oraz odpowiednio: 22, 22 i 25 dzieci. Miał na celu doskonalenie umiejętności wychowawczych i psychospołecznych. Był kontynuacją i poszerzeniem programu Maminki, przy zmniejszonej intensywności oddziaływań. Zmniejszenie to było zabiegiem celowym, służącym wykorzystywaniu przez uczestników własnych, grupowych i środowiskowych zasobów. Praca w tej grupie zmierzała do rozwijania idei samorządności i samopomocy.

8) „Szkoła dla rodziców i opiekunów” – były to warsztaty umiejętności wychowawczych, adresowane do rodziców, którzy mają trudności wychowawcze lub chcieli rozwijać swoje kompetencje rodzicielskie. Głównymi odbiorcami programu byli rodzice kierowani przez pedagogów rodzinnych, kuratorów, asystentów rodziny tzn. rodzice z dużymi deficytami wychowawczymi. Warsztaty składały się z 10 dwugodzinnych spotkań, w których brali udział sami rodzice. By umożliwić uczestnictwo w zajęciach tym klientom, którzy muszą przyjeść z dziećmi, zapewniona była opieka pedagoga i wolontariuszy. W każdym roku (2012 – 2014) odbyły się po dwie edycje, obejmujące po 10 spotkań. Uczestniczyło w nich odpowiednio: 24, 39 i 21 rodzin.

9) Program Wsparcia dla Rodzin, adresowany do rodzin przeżywających trudności wychowawcze i zainteresowanych doskonaleniem umiejętności rodzicielskich. Program składał się m.in. z zajęć psycho-edukacyjnych dla rodziców, opiekuńczo-wychowawczych dla dzieci oraz integracyjnych dla rodzin. W 2012 r. w programie wzięło udział 19 rodzin, w 2013 r. 15, a w 2014 r. 12 rodzin. Realizacja programu powierzona została wykonawcy zewnętrznemu na zlecenie OPS.

10) Program wsparcia dla rodzin zastępczych był realizowany w ramach projektu Wojewódzkiego Centrum Pomocy Rodzinie „Integracja dla samodzielności” współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Na program składały się m.in.: spotkania grupy wsparcia, zajęcia grupy terapeutyczno-teatralnej z elementami arteterapii. W programie uczestniczyło w 2012 r. 45 rodzin, w 2013 -20 rodzin, a w 2014 r. 19 rodzin.

11) Grupa wsparcia dla rodziców z niepełnosprawnością intelektualną – to nowa oferta OPS, uruchomiona w 2015 r., będąca odpowiedzią na diagnozowane potrzeby. Dotyczyło to rodziców, którzy z uwagi na swoją niepełnosprawność intelektualną stosowali metody wychowawcze oparte na przymusie, nakazach, zakazach, niekonsekwencji, przemocy. Realizacja programu za 2015 r. zostanie ujęta w sprawozdaniu OPS.

Przedstawione programy były uzupełnione o różnorodne formy wsparcia i pomocy rodzinie np. wykłady, warsztaty tematyczne, szkolenia dla rodziców, usługi (opiekuńcze i specjalistyczne), wyjazdy dla rodzin z dziećmi.

Ponadto, OPS systematycznie realizował i rozwijał ofertę pomocy w formie grupowej i indywidualnej dla dorosłych osób doświadczających przemocy w rodzinie. W miarę pracy z dorosłymi osobami doświadczającymi przemocy zaczęto identyfikować kolejną potrzebę - konsultacji w sprawach dzieci. Pomimo bezpłatnej oferty m. st. Warszawy w tym zakresie nie wszystkie klientki korzystały z pomocy w placówkach, ze względu na konieczność czekania na wizytę oraz dojazdu. Coraz więcej klientek zgłaszało potrzebę wsparcia (dla siebie i dzieci, zarówno jako doznających oraz jako świadków przemocy) profesjonalną pomocą psychologiczną, celem udzielania szybkiej pomocy i krótkoterminowego wsparcia dzieciom doznającym przemocy. W związku z tym w OPS zatrudniono realizatora zewnętrznego – terapeutę, który udzielał profesjonalnej pomocy dzieciom i ich matkom z w/w problemem.

W ramach prowadzonych w OPS konsultacji specjalistycznych dla dzieci doznających przemocy w okresie od 9 listopada do 20 grudnia 2012 r. odbyło się 39 konsultacji

prowadzonych przez specjalistę terapeutę pracy z dziećmi doświadczającymi przemocy. W 2013r. odbyło się 57 konsultacji – z których skorzystały 24 rodziny (głównie matki z dziećmi). W 2014 r. w okresie od kwietnia do grudnia 2014 r. w sumie odbyło się 90 konsultacji indywidualnych dla 29 rodzin (rodziców i dzieci). Głównie konsultacje były przeznaczone dla klientek, biorących udział w grupach wsparcia zgłaszających trudności z funkcjonowaniem dzieci w związku z problemem przemocy w rodzinie oraz będących w konflikcie około rozwodowym. W 2015 r. kontynuowana była pomoc świadczona w formie konsultacji psychologicznych dla dzieci i ich matek doświadczających przemocy w rodzinie, co zdaniem NIK jest zasadne m.in. z uwagi na tendencję wzrostową przeprowadzanych konsultacji w poprzednich latach oraz z wzrastającym poziomem potrzeb zgłaszanych przez klientów. Konsultacje psychologiczne dla dzieci i ich matek doświadczających przemocy, mające charakter diagnostyczny były istotnym elementem planu pomocy rodzinie w toku prowadzonych procedur „Niebieskiej Karty”.

(akta kontroli str. 353-369, 538-626)

1.4. Dostępność poszczególnych form wsparcia dla osób doświadczających przemocy w rodzinie.

Ośrodek, w ramach swojej działalności, świadczył osobom doświadczającym przemocy poradnictwo psychologiczne, prawne, socjalne, rodzinne, zawodowe oraz specjalistyczne w zakresie pracy z dziećmi, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Ośrodek nie świadczył natomiast poradnictwa medycznego³¹. Pracownicy OPS organizowali dostęp do pomocy medycznej poprzez wezwanie pogotowia ratunkowego, kierowanie osoby doświadczającej przemocy do lekarza lub pomoc w dotarciu do miejsc, których zadaniem było zapewnienie pomocy medycznej. Ponadto, OPS współpracował z Wolskim Centrum Zdrowia Psychicznego wchodzącym w skład Szpitala Wolskiego³², z uwagi na znaczną liczbę procedur NK z problemem choroby psychicznej, z pielęgniarkami środowiskowymi w zakresie diagnozy i pomocy w przypadku zaniedbania i krzywdzenia dzieci oraz innymi placówkami ochrony zdrowia i szpitalami. W OPS zatrudnionych było pięciu pracowników posiadających, oprócz wykształcenia uprawniającego do wykonywania zawodu, wykształcenie medyczne.

W zakresie poradnictwa prawnego pomoc świadczona była jeden raz w tygodniu przez prawnika zatrudnionego przez OPS oraz specjalistów DWPR kierujących osoby potrzebujące do Punktu Informacyjno-Konsultacyjnego Dzielnicy Wola (PIK). Na potrzeby kontroli oszacowano, że pomoc ta była świadczona przez około 2 godziny w miesiącu dla osób doświadczających przemocy. Pomoc prawna realizowana była w PIK (dwie osoby przeszkolone m.in. w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie) w wymiarze 16 godzin tygodniowo. Pracownicy OPS kierowali klientów do PIK, oraz sporadycznie do prawników udzielających konsultacji w organizacjach pozarządowych³³.

Na podkreślenie zasługuje świadczenie przez psychologa i pedagoga, zatrudnionych w OPS, specjalistycznego poradnictwa w zakresie pracy z dziećmi. W okresie objętym kontrolą wzrastała liczba godzin usług wsparcia w tym zakresie, od 50 godzin w 2012 r. do 96 w 2015 r. W OPS funkcjonował Program ochrony dzieci przed przemocą – pomoc na rzecz dzieci wychowujących się w rodzinach dotkniętych przemocą, polegający na prowadzeniu konsultacji, udzielaniu poradnictwa i krótkoterminowej pracy psychologicznej przez specjalistę pracy z dziećmi- psychologa, a także na diagnozowaniu i monitorowaniu środowisk zagrożonych wystąpieniem przemocy wobec dzieci przez dwóch specjalistów DWPR. Na podkreślenie zasługuje zapewnianie przez Ośrodek zajęć opiekuńczo-wychowawczych dla dzieci, których rodzice lub opiekunowie uczestniczyli w grupowych zajęciach organizowanych przez OPS³⁴. Tego typu forma opieki nad dziećmi realizowana była przez cały czas objęty kontrolą. W ramach umowy gwarantowano także artykuły do prowadzenia zajęć (artykuły papiernicze, dekoracyjne czy książeczki) oraz napoje i drobny

³¹ Zgodnie z art. 3 ust.1 pkt 1 Ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie osobie dotkniętej przemocą w rodzinie udziela się bezpłatnej pomocy, w szczególności w formie poradnictwa medycznego, psychologicznego, prawnego, socjalnego, zawodowego i rodzinnego.

³² Pracownik Wolskiego Centrum Zdrowia Psychicznego był członkiem ZI)

³³ Fundacja OPTA świadczyła pomoc polegającą na uczestnictwie prawnika na sprawach sądowych.

³⁴ W 2014 i 2015 r. OPS realizował także prowadzenie zajęć opiekuńczo-wychowawczych dla dzieci w wieku przedszkolnym, pozostających w mieście w okresie wakacji w tym także konsultacji dla rodziców. W 2014 r. było to 81 godzin opieki i 15 konsultacji trzy razy w tygodniu a w 2015 r. 160 godzin i 20 godzin konsultacji od poniedziałku do piątku.

poczęstunek dla dzieci. Początkowo w 2012 r. zapewniano opiekę raz w tygodniu przez 2,5 godziny, od 2013 roku przez trzy dni tygodniowo. Opieka zapewniana była odpowiednio: 127 godzin w 2012 r., 390 godzin w 2013 r., 350 w 2014 r i 429 (wraz z pomocą opiekunki) w 2015 r.

OPS (z uwagi na specyficzne problemy i sposób pracy) wprowadził i realizował program skierowany do osób starszych doświadczających przemocy „Starszy Pan, Starsza Pani”. Program obejmował m.in. edukację osób starszych, co do umiejętności radzenia sobie w sytuacji przemocy, odzyskiwaniu sił oraz zdolności do obrony własnych praw i stabilizacji życiowej. W programie brało udział w 2012 r. – 64, w 2013 r. – 61, a w 2014 r. – 81 seniorów. Ponadto, w okresie objętym kontrolą prowadzono program indywidualnej pomocy realizowanej w miejscu zamieszkania „Asystent osoby starszej doświadczającej przemocy”. Programem objęto w latach 2012-2014 odpowiednio: 16, 14 i 23 osoby.

W latach 2012 – I połowa 2015 r. z porady psychologa skorzystało odpowiednio 177, 198, 164 i 101; z porady prawnika 131, 138, 202 i 62 osoby; z poradnictwa socjalnego 330, 399, 365, 353 osób; z poradnictwa rodzinnego 82, 51, 73 i 53 osoby; ze specjalistycznego poradnictwa³⁵ w zakresie pracy z dziećmi 22 osoby (w tym: 17 kobiet i pięcioro dzieci), 30 osób (w tym: 19 kobiet i 11 dzieci), 57 osób (w tym: 29 kobiet i 28 dzieci), 21 osób (w tym: 15 kobiet i sześcioro dzieci). OPS udzielał osobom doznającym przemocy także poradnictwa zawodowego. W opinii NIK, biorąc pod uwagę wyniki ankiet skierowanych do osób doświadczających przemocy, stwierdzić można że zakres poradnictwa świadczonego przez OPS był wystarczający.

W latach 2012 r.- I półrocze 2015 r. liczba zatrudnionych pracowników socjalnych wynosiła odpowiednio 67, 72, 73, 73 osoby. Każdy pracownik socjalny przypadał odpowiednio na 1.989, 1.853, 1.819, 1.819 mieszkańców dzielnicy, czym spełniono warunek z art. 110 ust. 11 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej³⁶, stanowiącego, że ośrodek pomocy społecznej zatrudnia pracowników socjalnych proporcjonalnie do liczby ludności gminy w stosunku jeden pracownik socjalny na 2 tys. mieszkańców lub 50 środowisk objętych pomocą społeczną.

Wszyscy pracownicy socjalni mieli przygotowanie zawodowe do wykonywanej pracy³⁷. Specjaliści poszczególnych dziedzin wsparcia osób doświadczających przemocy w rodzinie, udzielali porad w zakresie posiadanych specjalizacji dotyczących: psychologii; profilaktyki społecznej i resocjalizacji ze specjalizacją wychowawczą; pedagogiki specjalnej; resocjalizacyjnej i socjalnej oraz psychologii klinicznej. Sześciu spośród ośmiu specjalistów DWPR posiadało certyfikaty w zakresie pomocy ofiarom przemocy w rodzinie.

W okresie objętym kontrolą 49 pracowników OPS spośród 69 pracujących z ofiarami przemocy odbywało specjalistyczne szkolenia³⁸.

W 2012 r. zorganizowano 16 szkoleń, w których uczestniczyło 45 osób, w 2013 r.- zorganizowano tylko dziewięć szkoleń, w których uczestniczyło 17 osób, w 2014 r. 19 szkoleń - 53 osoby, natomiast w pierwszej połowie 2015 r. zorganizowano 11 szkoleń, dla 59 osób. Przyczyną niewielkiej ilości szkoleń w 2013 r. była mniejsza bezpłatna oferta szkoleniowa i ograniczone środki finansowe OPS.

W celu zachowania i wzmocnienia kompetencji zawodowych oraz utrzymania wysokiego poziomu świadczonych usług, a także przeciwdziałania wypaleniu zawodowemu, pracownicy OPS mieli możliwość uczestniczenia w superwizjach, realizowanych w wymiarze trzech godzin w miesiącu. Od 2013 r. poza pracownikami Działu Wsparcia i Pomocy Rodzinie tą ofertą zostali również objęci pracownicy Działu Pomocy Środowiskowej i Działu Usług Opiekuńczych (dwie godziny miesięcznie). Ponadto, pracownicy OPS będący członkami ZI od 2013 r. korzystali (cztery razy w roku) z superwizji organizowanych przez Wydział Spraw Społecznych i Zdrowia Urzędu Dzielnicy Wola.

³⁵ Poradnictwo psychologiczne i socjalne.

³⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm. Art. 110 ust. 11 obowiązywał w tym brzmieniu do dnia 1 stycznia 2015 r.

³⁷ W okresie 24-28 lipca oraz 30-31 lipca 2014r. w OPS została przeprowadzona kontrola przez Wydział Polityki Społecznej Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego, przedmiotem której m.in. był stan zatrudnienia i kwalifikacje zatrudnionej w OPS kadry. W wystąpieniu pokontrolnym realizacja zadań została oceniona pozytywnie.

³⁸ W tym m.in. dotyczące: przeciwdziałania przemocy w rodzinie realizowane przez Instytut Rozwoju Służb Społecznych i Stowarzyszenie „Niebieska Linia”, procedury interwencji wobec przemocy w rodzinie w praktyce organizowane przez Polską Akademię Oświaty, z zakresu pracy z osobami stosującymi przemoc realizowane przez Stowarzyszenie „Niebieska Linia”.

OPS udzielał pomocy osobom dotkniętym przemocą w ramach prowadzonych grup wsparcia o charakterze interwencyjno-edukacyjnym. Miały one na celu m.in.: obniżenie poziomu napięć i niepokoju związanego z aktualnymi, urazowymi przeżyciami w rodzinie, naukę podstawowych umiejętności komunikacyjnych, modelowanie zachowań służących dbaniu o swoje życie, znajomość swoich praw, pomoc w budowaniu poprawnych relacji w rodzinie, edukację związaną z problematyką przemocy w rodzinie, zapobieganie transmisji przemocy, dzielenie się doświadczeniem w pokonywaniu trudności życiowych, przeciwdziałanie lub pomoc w wyjściu z „bezradności”, uczenie się nowych zachowań wobec sprawcy, obrona swoich praw. W OPS funkcjonowały, według danych wskazanych na potrzeby kontroli NIK, następujące grupy: w 2012 r. - cztery grupy, w tym trzy grupy wsparcia i jedna terapeutyczna, w których uczestniczyło odpowiednio 77 i 12 osób; w 2013 r. – cztery, w tym trzy grupy wsparcia i jedna terapeutyczna (116 i 17 osób uczestniczących); w 2014 r. cztery grupy wsparcia, w tym jedna będąca również grupą terapeutyczną (104 i 14 uczestników); a w I półroczu 2015 funkcjonowały cztery grupy wsparcia i jedna terapeutyczna (89 i 10 uczestniczących osób).

W okresie objętym kontrolą Ośrodek nie prowadził PIK. Od 2008 r. PIK dla dzielnicy Wola prowadzony był przez Urząd Dzielnicy Wola. Współpraca OPS z PIK polegała m.in. na korzystaniu przez pracowników OPS i ZI z konsultacji prawniczych oferowanych przez PIK, na poziomie tworzenia koncepcji pomocy ODP, jak również bezpośrednim kierowaniu tych osób do Punktu w celu uzyskania pomocy prawnej.

Ośrodek nie prowadził lokalnego telefonu zaufania – osoby doświadczające przemocy mogły korzystać z Warszawskiego Telefonu Zaufania prowadzonego przez Pogotowie dla Ofiar Przemocy w Rodzinie Instytutu Psychologii Zdrowia oraz poradnictwa udzielanego telefonicznie przez OPS i PIK.

Ponadto pomoc dla osób doświadczających przemocy udzielana była przez szereg podmiotów publicznych, np. Ośrodek Interwencji Kryzysowej, Poradnie Leczenia Uzależnienia i Współuzależnienia, Poradnię Psychologiczno-Pedagogiczną oraz przez organizacje pozarządowe. Osoby doświadczające przemocy zamieszkałe na terenie Woli, korzystały z placówek interwencyjnych, pomocowych i terapeutycznych, wchodzących w skład tzw. lokalnego systemu pomocy dla rodzin dotkniętych przemocą, które mają swoją siedzibę w innych dzielnicach, a oferta ich była dostępna dla mieszkańców Warszawy.

(akta kontroli str. 113, 130-141, 368-369, 538-661)

1.5. Zapewnienie przez OPS osobom dotkniętym przemocą w rodzinie ochrony przed dalszym krzywdzeniem i bezpieczne schronienie, w tym pomoc w uzyskaniu mieszkania.

Zapewnianiem mieszkań socjalnych bądź komunalnych osobom, które m.in. doświadczyły przemocy zajmował się Wydział Zasobów Lokalowych Urzędu Dzielnicy Wola m.st. Warszawy. W okresie objętym kontrolą cztery rodziny doświadczające przemocy uzyskały pomoc mieszkaniową (dwie w 2012 r. oraz po jednej w latach 2014-2015). Czas oczekiwania na mieszkanie dla rodzin doświadczających przemocy był uzależniony od jej struktury. Większe rodziny oczekiwały ok. dwóch miesięcy od daty umieszczenia na liście oczekujących, najdłużej (rok - dwa lata) gospodarstwa jednoosobowe. Rada Miasta Stołecznego Warszawy³⁹ przyznała pierwszeństwo zawarcia umowy najmu m.in. osobom pozostającym, w związku z warunkami mieszkaniowymi, w wyjątkowo trudnej sytuacji zdrowotnej, rodzinnej lub społecznej ze względu na istniejącą udokumentowaną przemoc lub inną patologię w rodzinie.

OPS nie gromadził danych statystycznych w tym zakresie. Ten rodzaj wsparcia nie był uregulowany wewnętrznymi przepisami.

OPS nie prowadził specjalistycznego ośrodka wsparcia, domu dla matek, kobiet w ciąży, ośrodków interwencji kryzysowej. OPS kierował ODP do placówek tego typu w m.st. Warszawy zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i regulacjami, w których zapewniane było bezpieczne schronienie⁴⁰. Na terenie miasta dostępne były placówki świadczące pomoc np.: Domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, gdzie

³⁹ Uchwała Nr LVIII/1751/2009 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 9 lipca 2009 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta stołecznego Warszawy.

⁴⁰ Nie zawarto formalnych umów/porozumień z konkretnymi placówkami w tym zakresie.

oferowana była pomoc m.in. pracownika socjalnego, pedagoga, psychologa, prawnika, doradcy zawodowego oraz coacha, konsultacje psychiatryczne. Kolejną formą pomocy były Ośrodki Interwencji Kryzysowej zapewniające m.in. kompleksową pomoc psychologiczną osobom i rodzinom znajdującym się w nagłym lub przewlekłym kryzysie psychicznym, interwencje w nagłych zdarzeniach i przeżyciach traumatycznych, schronienie dla matek i ojców z dziećmi oraz rodzin.

W ramach realizacji procedury NK zapewniono pomoc poprzez schronienie w ośrodkach wsparcia lub specjalistycznych ośrodkach wsparcia. Pomoc taką zaoferowano zarówno w 2012 r. i 2013r. pięciu osobom, tj. dwóm rodzinom; w 2014 r. dwóm osobom, tj. jednej rodzinie; w I półroczu 2015 r. trzem osobom, tj. jednej rodzinie.

W skład Zespołu Interdyscyplinarnego wchodził Kurator IV Zespołu Kuratorskiej Służby Sądowej Sądu Rejonowego w Warszawie Sądu Rejonowego dla Warszawy Woli, który informowany był o każdej NK rozpoczynającej procedurę oraz uczestniczył w posiedzeniach Podzespołu Monitorującego ZI. W sytuacjach osób uprzednio skazanych za przestępstwo z użyciem przemocy, Podzespół podejmował decyzję o informowaniu o tym sądu przez kuratora lub we własnym zakresie. O stosowaniu przemocy przez osobę uprzednio skazaną, na podstawie Porozumienia, informowano również Komendanta Głównego Policji oraz Dyrektora Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Ogólnopolskie Pogotowie dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia”.

(akta kontroli str. 130-141, 538-661)

1.6. Działania podejmowane przez OPS na rzecz zmiany postrzegania przez społeczeństwo problemu przemocy w rodzinie.

W okresie objętym kontrolą Ośrodek podejmował działania na rzecz podnoszenia świadomości społecznej w zakresie przemocy w rodzinie zarówno w ramach obowiązków własnych, jak i we współpracy z Wydziałem Spraw Społecznych i Zdrowia Dzielnicy Wola m.st. Warszawy. Działania polegały głównie na: spotkaniach o charakterze szkoleniowym z duchownymi Kościołów nt. przemocy wobec osób starszych w rodzinie; udziale w licznych festynach, imprezach organizowanych na terenie dzielnicy, podczas których pracownicy rozdawali ulotki nt. przemocy w rodzinie; zorganizowaniu konferencji „Najtrudniejszy pierwszy krok”, podsumowującej pierwszy rok pracy Zespołu Interdyscyplinarnego; udziale w kampanii „Dzieciństwo bez przemocy”; realizowaniu projektu socjalnego „Razem skutecznie”, polegającego na edukowaniu środowiska lokalnego w zakresie udzielania pomocy i zapewnienia opieki osobom w podeszłym wieku, niepełnosprawnym, przewlekle chorym, w tym także w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie; przygotowaniu i przekazaniu listów do wszystkich dyrektorów placówek oświatowych informujących o sposobie postępowania w przypadku prowadzenia NK w rodzinie dziecka; przygotowaniu listu do dziecka, które doświadcza przemocy w rodzinie; przeszkoleniu dyrektorów i pracowników wszystkich przedszkoli publicznych z terenu dzielnicy Wola w zakresie przeciwdziałania przemocy wobec dziecka, realizacji procedury NK w przedszkolu; przeszkoleniu kadry gimnazjów nt. „Pomocy nastolatkom doświadczającym przemocy w rodzinie w świetle procedury NK”, przygotowaniu artykułów do ogólnopolskiego czasopisma „Niebieska Linia”; udział w kampaniach „Dzieciństwo bez przemocy”, „Dobry rodzic dobry start”, „Zły dotyk”, w ramach których następowała wymiana informacji z przedstawicielami innych służb oraz propagowanie wiedzy nt. przemocy i bieżącej oferty miasta dotyczącej przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Ponadto pracownicy OPS organizowali spotkania z uczniami szkoły podstawowej nt. roli Ośrodka Pomocy Społecznej, w tym w zapobieganiu przemocy w rodzinie, oraz brali udział w konferencjach dla różnych grup zawodowych m.in. nt. procedury NK. Pracownicy Ośrodka z własnej inicjatywy opracowali scenariusz i czynnie brali udział w realizacji filmu „Niebieska Karta dla Dziecka”. Film był prezentowany i omawiany przez pracowników OPS, na zebraniu dyrektorów wszystkich wolskich szkół, na zebraniu pedagogów szkolnych, na zebraniu dyrektorów przedszkoli, a następnie został przekazany do wszystkich wolskich szkół celem wykorzystania na radach pedagogicznych.

(akta kontroli str. 305-352, 537-591, 632-673)

1.7. Oceny i ewaluacja efektów działań na rzecz pomocy osobom doświadczającym przemocy.

OPS, w ramach własnego pomysłu, przeprowadził badanie dotyczące procedury NK realizowane przez pracowników Ośrodka, którzy podjęli się opracowania jego założeń, ankiety badawczej, przeprowadzenia, opisanie, a później również prezentacji badania na spotkaniach/konferencjach dzielnicowych, warszawskich i ogólnopolskich. Przeprowadzenie badania wynikało z rodzących się pytań, na ile podejmowane działania są skuteczne w ocenie osób, których ta procedura dotyczyła. Celem badania była diagnoza mocnych i słabych stron procedury NK z perspektywy osób doświadczających przemocy w rodzinie.

Opracowano narzędzie – wywiad rozmowy z osobą, co do której istniało podejrzenie, że doświadczała przemocy w rodzinie przeprowadzonej telefonicznie. Wywiad składał się z dwóch części. Część pierwsza zawierała pytania o bezpieczeństwo, możliwość ochrony przed przemocą w rodzinie oraz pytania o nasilenie przemocy psychicznej i fizycznej do oceny przez respondentów na skali od 0 do 10 w chwili obecnej oraz w czasie kiedy założono Niebieską Kartę. Druga część wywiadu to dwa pytania otwarte dotyczące tego, co było najbardziej pomocne oraz czego zabrakło w procedurze NK.

Rozmowy telefoniczne przeprowadzili pracownicy OPS (członkowie ZI) oraz przedstawiciele innych podmiotów w ZI. Podjęto próbę kontaktu z osobami wskazanymi jako doświadczające przemocy, gdzie karta zakończyła się minimum trzy miesiące przed badaniem. Wyniki posłużyły wprowadzeniu realnych modyfikacji. Na podstawie przeprowadzonej ewaluacji dokonano następujących zmian: podejmowania przez pracowników OPS rozmów z osobami podejrzanymi o stosowanie przemocy w znacznej większości prowadzonych procedur NK, wnioskowania przez ZI w uzasadnionych sytuacjach w ramach składanych powiadomień do prokuratury oraz do sądu karnego o wydanie nakazu opuszczenia lokalu przez osobę podejrzaną o stosowanie przemocy, ograniczenia wizyt osób przychodzących do rodziny w krótkim czasie (podjęcie ustaleń w tym zakresie z Komendą Rejonową Policji). Ponadto ewaluacja programów polegała na omawianiu oferty, mocnych i słabych stron działań oraz szans i zagrożeń, a także prowadzeniu obserwacji i analizowaniu opisów zmian sytuacji klientów, zestawień liczbowych osiąganych efektów poprzez: cotygodniowe spotkania kadry Kierowniczej OPS, cotygodniowe spotkania specjalistów w DWPR, analizę dokumentacji przez kadrę kierowniczą, analizę półrocznych sprawozdań przekazywanych do Dyrektora OPS, analizę list obecności poszczególnych programów, analizę sprawozdań z realizacji zadań przez poszczególne podmioty zewnętrzne, wywiadów prowadzonych przez studentów Instytutu Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego. Pod wpływem prowadzonej ewaluacji w latach 2011-2015 wprowadzono nowe formy pomocy dla osób doświadczających przemocy w rodzinie tj.: asystent osoby starszej doświadczającej przemocy w rodzinie, co można potraktować jako dobrą praktykę w tym zakresie. Pilotaż realizowano w 2011 r., od 2012 r. – trzy osoby, 2013 r. – trzy osoby, 2014 r. – dwie osoby, 2015 r. – dwie osoby. W latach 2011-2014 finansowanie tej formy pomocy (koordynowanej przez OPS) realizował Urząd m. st. Warszawy, od 2015 r. – OPS.; konsultacje psychologa – specjalisty ds. dzieci - od 2012 r.; wprowadzenie wykładów tematycznych dla osób doznających przemocy w rodzinie - od 2012 r.; zainicjowanie dodatkowej grupy wsparcia dla osób dotkniętych przemocą - od 2012 r.; zwiększenie liczby asystentów rodziny - 2012 r. – dziewięć osób (w tym dwie z projektu), w 2013 r. zwiększenie o jedną osobę (w ramach projektu); utworzenie grupy dla rodziców z niepełnosprawnością intelektualną – od 2015 r.; stworzenie dodatkowego stanowiska – wsparcie rodziców dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej – 2015 r. - obecnie 2 osoby.

(akta kontroli str.632-673, 353-367)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wydatki ponoszone przez OPS na obsługę Zespołu Interdyscyplinarnego nie były ujmowane w rozdziale 85205, co było niezgodne z rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.
2. Wydatki dotyczące przeciwdziałania przemocy dotyczące zawieranych umów i umów zleceń nie były jednorodnie ujmowane do finansowania w ramach rozdziału 85205.

3. Brak właściwego nadzoru m.in. ze strony Przewodniczącej ZI dotyczącego rzetelnego dokumentowania przez poszczególne służby działań zleconych przez Grupę Roboczą, uniemożliwiającego terminową ocenę realizacji IPP; jak również w zakresie włączania do dokumentacji NK notatek służbowych niepodpisanych przez osoby sporządzające i bez daty⁴¹.
4. Brak opisu przebiegu interwencji podejmowanych w trybie art. 12a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie zakończonych odebraniem dzieci, który wskazywałby na bezpośrednie zagrożenie życia i zdrowia dzieci oraz uniemożliwienie skontaktowania się sądu w wymaganym terminie z pracownikiem socjalnym biorącym udział w interwencji.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Wydatki związane z obsługą ZI oraz umów zleceń czy umów realizowanych w związku z zadaniami dotyczącymi przeciwdziałania przemocy powinny być ujmowane w sposób jednolity, nie budzący wątpliwości w ewidencji księgowej, w przeznaczonym do tego rozdziale klasyfikacji budżetowej.

Dokumentacja OPS, dotycząca interwencji zakończonych odebraniem dziecka powinna być kompletna i zawierać także kopie pouczeń rodziców o prawie złożenia zażalenia na tę czynność, niezależnie od tego, czy zgodnie z art. 12 b i 12c ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie pouczenia przekazuje pracownik socjalny czy policjant oraz kopie Kart medycznych czynności ratunkowych z opisem stanu zdrowia odebranych dzieci, zwłaszcza w przypadku stwierdzenia urazów czy obrażeń będących skutkiem przemocy bądź zaniedbania. Izba zwraca uwagę, że procedura NK toczyła się niejako obok głównej pracy socjalnej OPS w sprawie rodziny, a większość dokumentacji, zwłaszcza z pracy pracowników socjalnych i asystentów rodziny, nie była włączana do teczek NK. Znajdowały się w nich podstawowe dokumenty organizacyjno-formalne, a w aktach rodzin prowadzonych przez pracowników socjalnych pełna dokumentacja sytuacji rodziny, w tym nie tylko sprzed i po wszczęciu procedury NK, ale również prowadzona w trakcie, także tym dublująca i rozszerzająca ustalenia GR np. (szczegółowe notatki pracowników socjalnych z poczynionych w środowisku ustaleń, w tym podjętych interwencji oraz z posiedzeń GR w ramach procedury NK, zwłaszcza tych z udziałem sprawców przemocy (rodziców i opiekunów)). NIK zwraca uwagę, że działania podejmowane przez OPS w zakresie monitoringu losów dzieci pozostających w rodzinach po zamknięciu procedury NK są niewystarczające i zdaniem Izby Ośrodek powinien być stroną inicjującą działania w tym zakresie, mając na uwadze zapisy zawarte w ustawie o pomocy społecznej.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Ośrodek zapewniał dostępność form pomocy przewidzianych ustawą o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, jak również bezpieczne schronienie w ośrodku wsparcia, specjalistycznym ośrodku wsparcia, domach samotnej matki lub ośrodkach interwencji kryzysowej. W ocenie NIK stwierdzone nieprawidłowości świadczyły o niewystarczającym nadzorze nad realizowanymi zadaniami.

2. Ocena realizacji indywidualnych planów pomocy dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie w ramach procedury „Niebieska Karta”.

2.1. Funkcjonowanie Zespołu Interdyscyplinarnego i grup roboczych.

2.1.1. Zespół Interdyscypliny ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie dla Dzielnicy Wola m. st. Warszawy został powołany przez Prezydenta m. st. Warszawy.⁴² Funkcjonował w strukturach Ośrodka od 2011 r. W okresie objętym kontrolą obowiązywały uregulowania ustalające zasady i tryb działania ZI⁴³, w tym m.in. jego cele, zadania, skład oraz zasady

Opis stanu
faktycznego

⁴¹ Od lipca 2015 r. Zespół Interdyscypliny przyjął nowe rozwiązania w prowadzeniu dokumentacji w procedurze NK - przekazywane notatki są podpisywane i zawierają daty sporządzenia.

⁴² Zarządzenie nr 1683/2011 z 26 października 2011 r.

⁴³ Wprowadzony na podstawie Uchwały NR 1/2011 Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie dla Dzielnicy Wola m.st. Warszawy z dnia 7 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie dla Dzielnicy Wola m.st. Warszawy obowiązujący do 13 czerwca 2012 r., Uchwałą NR 1/2012 Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie dla Dzielnicy Wola m.st. Warszawy z dnia 13 czerwca 2012 r. w sprawie przyjęcia Organizacji Pracy Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie dla Dzielnicy Wola m.st. Warszawy obowiązująca do 20 marca 2013 r., Uchwałą NR 1/2013 Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie dla Dzielnicy Wola m.st. Warszawy z dnia 20 marca 2013 r. w sprawie zmian w Organizacji Pracy Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie dla Dzielnicy Wola m.st. Warszawy obowiązująca do 20 marca 2013 r., Uchwałą NR 1/2015 Zespołu Interdyscyplinarnego ds.

i przebieg interwencji. W skład zespołu wchodziło 11 pracowników OPS, w tym jego przewodniczący. W zakresach obowiązków ww. pracowników wskazano zagadnienia związane z realizacją działań dotyczących przeciwdziałania przemocy, m.in. udzielanie porad, konsultacje, diagnozowanie sytuacji rodzin. W OPS przyjęto rozwiązanie organizacyjne, zgodnie z którym w zakresach czynności służbowych wskazywany był Dział Ośrodka, w którym pracownik ZI wykonuje swoje obowiązki służbowe⁴⁴. W jego skład wchodził przedstawiciel OPS (11 pracowników), Urzędu Dzielnicy Wola, Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych m. st. Warszawy (KRPA), Policji, oświaty, ochrony zdrowia, organizacji pozarządowych i kuratorów sądowych, tj. przedstawiciele wszystkich jednostek wymienionych w art. 9a ust. 3 i 4 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. W celu usprawnienia działań Zespołu w jego strukturze wyodrębniono trzy podzespoły: Strategiczny – Informacyjny, Doradczo – Interwencyjny (PDI)⁴⁵ oraz Opiniujący – Rozstrzygający.

W 2012 r. odbyło się pięć posiedzeń ZI, w 2013 r. i 2014 r. po siedem posiedzeń natomiast w I połowie 2015 r. dwa posiedzenia⁴⁶. Liczba osób objętych pomocą ZI w okresie objętym kontrolą⁴⁷ wynosiła odpowiednio: 437 (245 rodzin), 693 (372 rodziny), 833 (413 rodzin) i 464 (326 rodzin).

Liczba utworzonych grup roboczych wynosiła: w 2012 r. 97, a liczba ich spotkań 393. W kolejnych latach było to odpowiednio: 119 i 695; 120 i 703 oraz 71 i 384. Natomiast liczba osób objętych pomocą grup wynosiła: 192 (120 rodzin), 241 (165 rodzin), 236 (165 rodzin) i 202 (137 rodzin).

(akta kontroli str.142-278, 560-590, 662-673)

2.1.2. Wśród członków ZI/GR przeprowadzone zostało anonimowe badanie ankietowe dotyczące ich pracy w tych organach.

Z analizy 64 ankiet wynika m.in., że:

- 57 ankietowanych (89%) wykonuje pracę w ZI/GR wyłącznie w ramach obowiązków służbowych, 7 (11%) osób dało odpowiedź negatywną.
- 42 osoby (65,6%) wskazały, że przed rozpoczęciem prac w ZI/GR zajmowało się zawodowo przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie, 22 osoby (34%) respondentów udzieliło odpowiedzi negatywnej;
- 32 osoby (54,2%) podały, że zapewnia się im wystarczające szkolenia, ale dla 27 osób (45,8%) badanych nie były one wystarczające. Spośród osób, które wskazały chęć uczestnictwa w dodatkowych szkoleniach najwięcej respondentów 24 osoby (24,2%) wskazało szkolenia dotyczące pracy ze sprawcami przemocy, przepisów prawnych dotyczących przemocy w rodzinie (22 osoby, tj. 22,2%) oraz szkolenia w zakresie narzędzi do diagnozowania i skalowania przemocy w rodzinie (19 osób, tj. 19,2%). Cztery osoby wskazały na inne szkolenia np. z zakresu pracy z dziećmi doświadczającymi przemocy, relacji rodzinnych czy pracy z osobami z zaburzeniami psychicznymi.
- 21 badanych (33%) posiadało certyfikaty specjalisty w zakresie przeciwdziałania przemocy;
- 34 osoby (53,1%) ankietowanych stwierdziło, że ich zdaniem nie jest łatwo pogodzić pracę w ZI/GR z obowiązkami zawodowymi,
- 57 osób (89,1%) wskazało, że w związku z pracami w ZI/GR nie zostali odciążeni od części swoich obowiązków w miejscu pracy;
- dla 24 osób (38,7%) zaangażowanie w pracę w ZI/GR znajduje duże, a dla 18 osób (29%) średnie zrozumienie i uznanie u przełożonych i kolegów w miejscu pracy. Trzy osoby (4,8%) wskazały, że wcale nie znajduje uznania, zaś dla 6 osób (9,7%) jest ono bardzo duże.

Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie dla Dzielnicy Wola m.st. Warszawy z dnia 10 czerwca 2015 r. w sprawie zmian w Organizacji Pracy Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie dla Dzielnicy Wola m.st. Warszawy obowiązująca do nadal.

⁴⁴ Pracownicy będący jednocześnie członkami ZI wykonują swoje podstawowe obowiązki służbowe w ramach czterech działów organizacyjnych OPS.

⁴⁵ Zgodnie z uchwalonym przez ZI dokumentem „Organizacja pracy ZI dla Dzielnicy Wola”, PDI zajmował się procedurą NK w sprawach, w których nie powołano grupy roboczej. Ponadto PDI podejmował m.in. decyzje w zakresie kierowania sprawy NK do GR lub POR, o monitorowaniu procedury; bądź jej zamknięciu.

⁴⁶ Wg danych sporządzonych na potrzeby niniejszej kontroli oraz zgodnie ze sprawozdaniem z posiedzenia ZI za 2012, 2013, i I półrocze 2015r. Posiedzenia ZI były protokołowane.

⁴⁷ Wg danych sporządzonych na potrzeby niniejszej kontroli.

- 47 ankietowanych (74,6%) uznało swój poziom wiedzy prawnej dotyczącej zagadnień związanych z przemocą jako wystarczający/zadowalający, zaś 11 osób (17,5%) wskazało, że zna pobieżnie podstawowe przepisy.
 - 30 osób (48,4%) wskazało, że obowiązujące obecnie uregulowania prawne są tylko częściowo wystarczające i odpowiednie dla skutecznego udzielania pomocy osobom dotkniętym przemocą, 22 osoby (35,5%) stwierdziły, że ww. uregulowania prawne są niewystarczające,
 - według 42 ankietowanych (66,7%) ocena świadomości społecznej dotycząca zjawiska przemocy w rodzinie uległa zwiększeniu;
 - zdaniem 36 osób 38,3% ankietowanych największym problemem w zapewnieniu skutecznej pomocy osobom doświadczającym przemocy są niewystarczające środki finansowe, dla 27 osób (28,7%) nieodpowiednie warunki lokalowe, a brak lub niewystarczający dostęp do pomocy specjalistycznej (prawnik, psycholog, lekarz, specjalista ds. uzależnień, specjalista do pracy z dziećmi, praca z osobami doświadczającymi przemocy seksualnej itp.) dla 27,7% badanych tj. 26 osób;
- W zakresie wskazania sposobu, który mógłby udoskonalić prace ZI/GR, aby wyniki prac przynosiły większe korzyści osobom doznającym przemocy i nie powodowały nadmiernego obciążenia członków ZI/GR wskazano głównie: rozwój zawodowy (35 osób, tj. 37,2%), rekompensatę finansową (29 osób - 30,9% badanych). 23 osoby (24,% badanych) wskazały korzyści osobiste (wykonywanie „dobrej roboty”, samorozwój – możliwość korzystania z superwizji). Ponadto sześciu badanych (6,4%) wskazało inne elementy takie jak: zmiany w prawie w zakresie ustalenia roli i uprawnień Zespołu oraz Przewodniczącego, zobowiązanie wszystkich służb (poza Policją i OPS) do aktywnego uczestnictwa w pracach ZI/GR, odciążenie pracowników OPS, zwłaszcza pracowników socjalnych, czy asystentów rodziny od pracy biurowej realizowanej na potrzeby ZI.

(akta kontroli str. 674-924)

2.2. Skuteczność i prawidłowość prowadzonych działań na rzecz pomocy osobom doświadczającym przemocy w rodzinie.

W okresie objętym kontrolą najwięcej osób objętych procedurą NK było w 2014 r. 833 osoby (413 rodzin). W porównaniu do 2012 r. 437 osób (245 rodzin) oznaczało to wzrost o 90,6% w odniesieniu do liczby osób oraz 68,6% w odniesieniu do liczby rodzin. W 2013 r. liczba osób objętych procedurą NK wynosiła 693 i była wyższa o 256 w stosunku do roku poprzedniego, a liczba rodzin wyniosła 372 i była wyższa o 127 rodzin w porównaniu do 2012 r. W I półroczu 2015 r. było to 464 osób, a takich rodzin 326. W latach 2012 – 2015 (I półrocze) zostało wszczętych 952 procedur NK (z tego 253 w 2012 r., 262 w 2013 r., 281 w 2014 r. i 156 w I półroczu 2015 r.). Najwięcej procedur NK wszczęła policja (601) oraz pomoc społeczna (279), najmniej placówki służby zdrowia (13).

W okresie objętym kontrolą zakończono ogółem 777 NK (z tego 111 w 2012 r., 239 w 2013 r., 257 w 2014 r., i 170 w I półroczu 2015 r.). Z powodu ustania przemocy w rodzinie i uzasadnionego przypuszczenia o zaprzestaniu dalszego stosowania przemocy i po zrealizowaniu indywidualnego programu pomocy zakończono ogółem 553 NK (z tego 88 w 2012., 180 w 2013., 164 w 2014., i 121 w I półroczu 2015 r.). W skutek rozstrzygnięcia o braku zasadności podejmowania działań zakończono 224 NK. Głównymi przesłankami do zakończenia procedury NK bez zasadności podejmowania działań było niespełnianie wymogu z art. 115 par. 11 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. kodeks karny⁴⁸; stwierdzenie innego problemu niż przemoc w rodzinie np. konflikt; stwierdzenie że ODP jest w rzeczywistości osobą stosującą przemoc, a osoba podejrzana o stosowanie przemocy jest osobą jej doznającą; również brak kontaktu z rodziną lub jego odmawianie. W kontrolowanym okresie wszczęto ponownie 131 NK.

(akta kontroli str. 279-304, 560-590, 627-673)

2.2.1. Szczegółowe badanie dokumentacji 30 spraw⁴⁹ wybranych losowo (co stanowiło 5,5% wszystkich NK zakończonych z powodu ustania przemocy) wykazało, że w przypadku 18 spraw organem wszczynającym procedurę był Wydział Prewencji Komendy Rejonowej

⁴⁸ Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.

⁴⁹ w tym 4 dla których procedura NK zakończyła się w 2012 r.; 10 w 2013 r.; 9 w 2014 r. i 7 w I półroczu 2015r. Dla wszystkich opracowane zostały indywidualne plany pomocy i zamknięcie procedury NK nastąpiło z powodu ustania przemocy.

Policji Warszawa IV, a pozostałe 12 zostało założone przez: OPS Dzielnicy Wola – 10 oraz po jednej przez: Ośrodek Interwencji Kryzysowej (OIK) i Dzielnicowy Zespół Realizacji Programu Profilaktyki Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (DZRPPRA). Wszystkie objęte kontrolą NK zostały przekazane do Przewodniczącej ZI, przy czym cztery (założone przez Policję) zostały przekazane z opóźnieniem do trzech dni. Było to niezgodne z § 7 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury „Niebieskie Karty”⁵⁰ (rozporządzenie NK). Pracownicy OPS informowali przedstawiciela danego podmiotu działającego w Podzespołe Monitorującym o opóźnieniach w przekazaniu NK i wspólnie wypracowywano rozwiązania mające na celu ich eliminowanie. Dokumentacja badanych NK zawierała potwierdzenia przekazania formularzy NK-A do członków ZI, wszystkie formularze Przewodnicząca ZI przekazała członkom ZI w terminie do trzech dni, zachowując wymóg określony w § 8 rozporządzenia NK. Zgodnie z obowiązującymi procedurami Przewodnicząca Zespołu wysyłała do członków PDI zapytania dotyczące dalszego trybu postępowania w odniesieniu do NK. Przyjęte rozwiązania zakładały m.in. powołanie GR lub dalszą pracę odpowiednich służb zgodnie z kompetencjami i monitorowanie sprawy przez ZI.

W 18 sprawach ZI nie utworzył grup roboczych, o których mowa w art. 9a ust. 10 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz w § 8 ust. 1 ww. rozporządzenia NK. Wynikało to z indywidualnego podejścia do każdej sprawy NK przez członków PDI. O powołaniu GR decydował charakter i liczba czynników, na które składały się m.in. występująca przemoc fizyczna, liczba służb zaangażowanych w pomoc w rodzinie, występowanie wcześniejszych interwencji np. policji, OPS czy dzieci w rodzinie doświadczającej przemocy.

Ustalono, iż w odniesieniu do 11 z 30 badanych spraw, w których NK-A zostały założone przez OPS, brak było potwierdzenia realizacji wymogu wynikającego z § 6 ust. 1 rozporządzenia NK, który stanowi, że po wypełnieniu formularza „NK – A”, osobie co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie przekazuje się formularz „Niebieska Karta – B”. NIK zwraca uwagę, że wszystkie wypełniane przez Policję formularze NK-A posiadały adnotacje o przekazaniu osobie doświadczającej przemocy formularza NK – B. Jak wskazano, OPS przekazywał takiej osobie formularz NK-B, jednak nie dokumentował tego, gdyż w rozporządzeniu NK-A brak takiego wymogu. NIK zwraca uwagę, że zgodnie z par. 10 rozporządzenia wszystkie działania realizowane w ramach procedury NK są dokumentowane.

Wszystkim osobom dotkniętym przemocą udzielono informacji o możliwościach uzyskania pomocy, np. o instytucjach i podmiotach świadczących pomoc, formach pomocy dzieciom, możliwościach podjęcia działań zmierzających do poprawy sytuacji rodzin doświadczających przemocy.

W 11 badanych sprawach nie wypełniono formularza NK-C⁵¹, z tego w trzech przypadkach zapraszano osobę doznającą przemocy, w ośmiu osoby te nie zostały zaproszone, przy czym w przypadku jednej sprawy, upoważnienie do wypełnienia karty C zawarto w dwóch uchwałach Podzespołu Doradczo-Informacyjnego. W czterech sprawach⁵² NK-C wypełniono po upływie od 1,5 miesiąca do nawet roku od daty przekazania NK-A do ZI, a w przypadku jednej sprawy zaproszenie osoby pokrzywdzonej miało miejsce po pięciu miesiącach od przekazania NK-A do ZI i mimo spotkania z tą osobą nie wypełniono formularza NK-C. W przypadku jednej sprawy NK-C została wypełniona (nie na posiedzeniu PDI) po miesiącu od przekazania NK-A do ZI, a w jednej sprawie po sześciu miesiącach od tej daty. Natomiast w 11 sprawach formularz NK-C został wypełniony nie na posiedzeniu PDI lub GR lecz w trakcie spotkań z osobami doświadczającymi przemocy w miejscu zamieszkania lub w siedzibie OPS. W 11 sprawach nie zapraszano na posiedzenie PDI lub GR osoby

⁵⁰ Dz. U. z 2011 r. Nr 209, poz. 1245

⁵¹ Zgodnie z § 8 ust. 2 i 5 rozporządzenia NK, na posiedzeniu członkowie ZI lub GR w obecności zaproszonej osoby, co do której istnieje podejrzenie że jest dotknięta przemocą w rodzinie, dokonują analizy sytuacji rodziny i wypełniają formularz NK – C. Niestawiennictwo osoby, co do której istnieje podejrzenie że jest dotknięta przemocą w rodzinie, nie wstrzymuje prac zespołu interdyscyplinarnego lub grupy roboczej. W § 16 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie procedury NK wskazano, iż członkowie ZI lub GR zapraszają ODP na spotkania

⁵² W przypadku spraw „późno” zapraszano ODP na spotkania PDI lub GR. Dotyczyło spraw: 59/2012 – NK-A wpłynęła do ZI 04.04.2012, a zaproszenie na 11.06.2012 r. skierowano 16.05.2012r.; 127/2013 – NK-A wpłynęła do ZI 28.08.2012r, a ODP zaproszono na 07.01.2013r., choć posiedzenie GR odbyło się już 21.09.2012r.; 121/2014 – NK-A wpłynęła 23.10.2013, ODP zapraszano 07.11.2013 a NK-C wypełniono 08.10.2014 r.; 203/2014 – NK-A wpłynęła 07.11.2012 r. a NK-C z 28.05.2013 r.;

doświadczającej przemocy, mimo to dla trzech spośród nich formularz NK-C został wypełniony.

Przyczyną niewypełnienia formularza NK-C były m.in. nowe wyzwania organizacyjne wynikające z rozporządzenia NK, w tym organizacyjne, lokalowe jak i kadrowe. Niewypełnienie formularza NK-C związane było także z niepowoływaniem GR, jak również specyfiką rozmów prowadzonych z osobą doświadczającą przemocy lub odmową współpracy tej osoby.

W ocenie NIK trudności wskazane wyżej przez OPS nie mogą być przyczyną niewypełnienia wymogu wskazanego w § 8 ust. 2 i § 16 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia NK.

W odniesieniu do przyczyn wskazanych przez OPS dotyczących zapraszania osoby pokrzywdzonej na posiedzenia ZI dopiero po kilku miesiącach, NIK uważa, że Zespół powinien podejmować działania w stosunku do osób doznających przemocy w możliwie najszybszym terminie, co umożliwi opracowanie planu pomocy dla tej osoby i skrócenia czasu opracowania właściwej diagnozy, w tym rozpoznanie jej potrzeb; a przede wszystkim zapewnienie bezpieczeństwa.

Pomimo niewskazania w rozporządzeniu terminu wypełnienia NK-C, NIK nie podziela wyjaśnień, że „wypełnienie NK-C w terminie późniejszym nie powoduje odłożenia w czasie koniecznych działań, nie pogarsza jakości tego wsparcia i nie ma wpływu na sprawną realizację procedury NK”, ponieważ NK-C jest dokumentem dostępnym dla wszystkich członków ZI, w przeciwieństwie do notatek służbowych sporządzanych przez pracowników służb zaangażowanych w realizację procedury NK. Dokument ten zawiera istotne dane potrzebne dla sprawnego realizowania procedury NK.

W 11 z 30 badanych spraw nie wzywano osoby, wobec której istnieje podejrzenie, że stosuje przemoc w rodzinie, do czego zobowiązywał § 17 ust. 1 rozporządzenia NK⁵³. Ponadto w 12 sprawach nie wypełniono formularza NK-D co było niezgodne z § 8 ust. 6 ww. rozporządzenia NK. Powodem tego był brak możliwości organizacyjnych zarówno lokalowych jak i kadrowych, zwłaszcza w początkowym okresie obowiązywania procedury, jak również występowanie przypadków samodzielnego zgłaszania się osób podejrzanych o stosowanie przemocy do OPS. W dwóch przypadkach wezwanie takich osób nastąpiło po upływie pięciu do ośmiu miesięcy od daty przekazania NK-A do ZI. Przyczyną tego był m.in. wymagany czas na przeprowadzenie diagnozy dotyczącej przemocy i problemów występujących w rodzinie.

We wszystkich badanych przypadkach nie przygotowano Indywidualnego Planu Pomocy⁵⁴ w odrębnym dokumencie, lecz ustalenia wskazujące podział zadań pomiędzy przedstawicieli instytucji realizujących procedurę NK, ujęto w protokołach zebrań GR lub kartach monitorowania realizacji działań pomocy przy funkcjonowaniu PDI. Nie określono także wskaźników realizacji celów wskazanych w IPP, ale dokonywano adekwatnych ocen w zakresie oczekiwanej zmiany. Osoby projektujące IPP i wspierające ich realizację (głównie pracownicy socjalni) w notatkach służbowych podawali w szczególności informacje o rezultatach udzielonej pomocy. Rozporządzenie NK nie wskazuje wprawdzie wymogu określenia wskaźników, lecz w ocenie NIK opracowanie jednolitego dokumentu zawierającego IPP oraz przyjęcie wskaźników jego realizacji, byłoby zasadne z uwagi na łatwość weryfikacji osiągnięcia zamierzonych celów i określenia dalszego postępowania.

W dziewięciu sprawach posiedzenia PDI lub GR, na których m.in. ustalano podział zadań dla poszczególnych instytucji pomocowych, odbyły się po upływie ponad miesiąca od dnia przekazania członkom PDI lub GR formularza NK-A, w skrajnym przypadku wynosiły 49 dni. NIK podziela stanowisko OPS, że w rozporządzeniu nie ma zapisu w jakim terminie powinien zostać opracowany IPP, jednak nie zgadza się ze stwierdzeniem, że zorganizowanie posiedzenia PDI i GR „w terminie późniejszym” nie powoduje odłożenia w czasie koniecznych działań i nie wpływa na sprawną realizację procedury NK. Zdaniem Izby, istotny jest jak najbliższy możliwy termin posiedzenia ZI w celu pomocy osobie

⁵³przewodniczący zespołu interdyscyplinarnego wzywa osobę, wobec której istnieje podejrzenie, że stosuje przemoc w rodzinie, na spotkanie Zespołu Interdyscyplinarnego lub GR

⁵⁴ Zgodnie z § 16 ust 1 rozporządzenia NK, w ramach procedury, członkowie zespołu interdyscyplinarnego lub grupy roboczej opracowują indywidualny plan pomocy dla osoby, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie i jej rodziny, który zawiera propozycje działań pomocowych.

doznającej przemocy, przy tak ważnym i indywidualnym problemie jak przemoc. Na uwagę zasługuje fakt, że od czerwca 2015 r. podjęto w OPS starania w celu skrócenia czasu pomiędzy wpływem NK-A, a pierwszym omówieniem sprawy na posiedzeniu PDI poprzez wprowadzenie zasady o sposobie procedowania w NK-A i podejmowanie decyzji przez Przewodniczącego lub w przypadku jego nieobecności - Zastępcy na podstawie upoważnień członków ZI. Czas pomiędzy wpływem formularza NK-A, a omówieniem sprawy w PDI wynosi (jak wskazano) około dwóch tygodni.

Rozmowy indywidualne prowadzone przez pracowników socjalnych, dzielnicowych, członków ZI lub GR z osobami poszkodowanymi i osobami stosującymi przemoc odbywały się bez obecności osób trzecich, zarówno w placówce OPS jak i w domu – w innym czasie - z zachowaniem prywatności osoby dotkniętej przemocą. W OPS znajdowały się trzy pomieszczenia, w których odbywały się spotkania z osobami doświadczającymi przemocy oraz osobami podejrzanymi o stosowanie przemocy w rodzinie. Pomieszczenia te nie były przeznaczone do codziennej pracy i spełniały wymogi określone w rozporządzeniu NK w zakresie przeprowadzania rozmów w warunkach gwarantujących swobodę wypowiedzi oraz poszanowania godności osoby i zapewnienia bezpieczeństwa. Pozytywną ocenę warunków przeprowadzania takich rozmów wyraziło także 13 ankietowanych osób (spośród 17).

IPP dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie opracowane przez GR lub służby uczestniczące w procedurze NK zawierały propozycje działań pomocowych i zostały poprzedzone diagnozą sytuacji rodziny, w tym rodzinnej, zawodowej, ekonomicznej, mieszkaniowej, zdrowotnej, dzieci. Zostały w nich także ujęte potrzeby osób dotkniętych przemocą. Określono w nich m.in.: zadania do realizacji wypracowane przez PDI, takie jak: edukowanie osoby doznającej przemocy w zakresie zjawiska przemocy i ochrony przed pomocą, zaproszenie do udziału w grupach wsparcia dla osób współzależnionych i doświadczających przemocy; prowadzenie rozmów przez przedstawicieli służb z osobami podejrzanymi o stosowanie przemocy w celu złagodzenia konfliktu w rodzinie; wskazanie możliwości wyjścia z nałogu przez osobę stosującą przemoc.

Badanie próby IPP wykazało, że zadania i działania w nich ujęte były realizowane. ZI, GR i inne osoby odpowiedzialne za realizację działań przestrzegały częstotliwości okresowej oceny IPP dokonywanej na kolejnych spotkaniach PDI, w terminach wyznaczonych na poprzednich posiedzeniach. Dokonywano także modyfikacji opracowanych IPP, np. w zakresie zaangażowania w procedurę innych służb, np. pedagoga, kuratora zawodowego itp. czy monitorowaniu rodziny przez asystenta rodziny lub asystenta osoby starszej.

Spośród badanych 30 spraw w 21 przypadkach występował problem alkoholowy w odniesieniu do osób stosujących przemoc⁵⁵, przy czym w dziewięciu sprawach członkowie ZI nie podjęli działań lub dokumentacja nie zawierała dowodów potwierdzających kierowanie tych osób do gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, do czego zobowiązywał zapis § 17 ust. 4 rozporządzenia w sprawie procedury NK⁵⁶. Zdaniem OPS, osoba nadużywająca alkoholu powinna być kierowana do placówki uzależnień, a nie do Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych zwłaszcza, gdy w czasie rozmowy ZI/GR z osobą stosującą przemoc udaje się ją zmotywować do szukania pomocy w sprawie swojego szkodliwego picia, korzystne jest skierowanie jej do leczenia, a nie do „procedury instytucjonalno-sądowej”. W ocenie NIK samo motywowanie osoby najbliższej osobie stosującej przemoc do skierowania wniosku o zobowiązanie do leczenia odwykowego do KRPA jest nie wystarczające, gdyż ZI realizując nałożony na niego obowiązek musi kierować osoby podejrzaną o stosowanie przemocy do Komisji.

W przypadku 18 z 30 badanych procedur NK, monitorowano (w różnej formie np. poprzez kontakt pracownika socjalnego, asystenta rodziny czy zapytania telefoniczne) dalsze losy osób doznających przemocy po zakończeniu procedury. W jednej sprawie nie realizowano żadnej formy monitoringu, a ponowne wszczęcie NK nastąpiło po upływie czterech miesięcy od zamknięcia procedury. W czterech przypadkach, pomimo prowadzenia monitoringu losów osób doświadczających przemocy, miały miejsce ponowne wszczęcia NK (od 3 do 9 miesięcy po zamknięciu). NIK podziela wyjaśnienia wskazujące że w ramach procedury NK

⁵⁵ Informacje w tym zakresie zawarto np. w NK-A, notatkach dzielnicowego czy pracownika OPS, lub formularzu NK-C.

⁵⁶ Jeżeli osoba, wobec której istnieje podejrzenie że stosuje przemoc w rodzinie nadużywa alkoholu, członkowie ZI lub GR kierują tę osobę do gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych.

osoby doświadczające przemocy zostały wyposażone w narzędzia i umiejętności natychmiastowego reagowania na ponowne przejawy przemocy, jak również, braku obawy przed podjęciem interwencji i zaufaniu do służb oraz czujnością na symptomy przemocy, jednak należy podkreślić, że ponowne wszczęcie NK może wskazywać na zbyt szybkie zamknięcie procedury NK i nieustanie przemocy w rodzinie.

Zakończenie procedury NK było we wszystkich sprawach udokumentowane protokołem podpisanym przez Przewodniczącego ZI, o zakończeniu procedury służby wymienione w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w art. 9a ust. 3 pkt 1-5 zostały powiadomione drogą mailową.

W przypadku dokumentacji dziewięciu spraw, występowały pomyłki pisarskie lub nieścisłości w treści dokumentów w stosunku do wynikającego z dokumentów stanu faktycznego. Dotyczyły one m.in.:

- niewskazania w protokole z posiedzenia PDI faktu obecności na posiedzeniu Zespołu osoby podejrzanej o stosowanie przemocy lub doznającej przemocy lub informacji o wypełnieniu bądź niewypełnieniu właściwego formularza NK-C lub D;
- wskazania w protokole z posiedzenia PDI innej, niż wynika z formularza NK-A, daty rozpoczęcia procedury NK i daty zgłoszenia się osoby doświadczającej przemocy;
- podania w protokole z posiedzenia PDI danych osoby podejrzanej o stosowanie przemocy zamiast osoby doświadczającej przemocy;
- nieudokumentowaniu działań realizowanych przez dzielnicowego i OPS⁵⁷.

Zdaniem NIK dokumentacja dotycząca procedur NK sporządzana przez ZI powinna być rzetelna i wolna od błędów czy nieścisłości. Zasadnym zatem jest w ocenie Izby zintensyfikowanie realizowanych przez ZI spotkań z liderami GR dotyczących wypełniania formalności w celu ujednolicenia sposobu dokumentowania procedury NK.

W 20 sprawach NK stwierdzono, iż dokumenty: notatki dzielnicowych, prokuratorów, opinie psychologa szkolnego nie zostały podpisane przez osoby sporządzające, nie posiadały dat sporządzenia czy nie zostały opatrzone datą wpływu do OPS; w związku z czym trudno było stwierdzić jakiego okresu dotyczyły oraz kto je sporządził. Od lipca 2015 r. w OPS wprowadzono obowiązek umieszczenia na dokumencie daty wpływu wszystkich otrzymywanych notatek oraz informowanie współpracujących służb o eliminowaniu błędów w sporządzanych dokumentach.

(akta kontroli str.925-1147)

2.2.2. Wśród osób doświadczających przemocy w rodzinie (uczestniczących w procedurze NK) przeprowadzone zostało anonimowe badanie ankietowe dotyczące realizowanych przez nich indywidualnych programów pomocy. Z analizy otrzymanych 17 ankiet (spośród 40 przekazanych) wynika m.in., że:

- 13 osobom przedstawiono w sposób jasny przebieg i cele procedury „Niebieska Karta”; dwie osoby wskazały, że nie przedstawiono im procedury NK;
- pięć osób oceniło warunki lokalowe, w których odbywały się ich spotkania GR/ZI, jako bardzo dobre (komfortowe); osiem osób - jako dobre; trzy osoby - jako dostateczne lub złe; jedna osoba nie wypowiedziała się; nikt nie wskazał warunków jako bardzo złe;
- 12 ankietowanych stwierdziło, że ZI/GR właściwie dokonał analizy sytuacji ich i właściwie określił potrzeby w zakresie pomocy; trzy osoby oceniły te działania, jako częściowe; jedna wybrała odpowiedź „trudno powiedzieć; zdaniem jednej osoby ZI/GR niewłaściwie dokonał analizy sytuacji ich i niewłaściwie określił potrzeby w zakresie pomocy- „bardzo ogólnikowo, bez specjalnego zaangażowania w sprawie”;
- sześciu ankietowanych oceniło bardzo dobrze indywidualne plany pomocy przygotowane przez ZI/GR i zawarte w nim propozycje działań pomocowych, a ośmiu ankietowanych dobrze; jedna osoba średnio; natomiast dwie osoby stwierdziły, że nie znają takiego planu;
- z oceny profesjonalizmu udzielonej pomocy wynika, że wśród ankietowanych najwyżej oceniony został profesjonalizm psychologa (na 4,5 w 5 stopniowej skali) oraz prawnika (ocena 4,2). Dobre oceny profesjonalizmu udzielonej pomocy dotyczyły także ZI (4,2), specjalisty ds. uzależnień (4,1), jak również kuratora sądowego (4) i organizacji pozarządowej (4), lecz w tych dwóch przypadkach ocenę wystawiło odpowiednio tylko

⁵⁷Dotyczyło to jednego przypadku, dla którego okres pomiędzy posiedzeniami PDI wynosił ponad trzy miesiące, zaraz po posiedzeniu założono kolejną NK-A

czterech i dwóch ankietowanych. Słabo wypadła ocena profesjonalizmu prokuratora (2,3) oceniana przez trzech ankietowanych; natomiast pracownika socjalnego oceniło na 3,9 dwunastu z siedemnastu ankietowanych, a policję 16 z 17 na ocenę 3,7.

- z oceny skuteczności udzielonej pomocy wynika, że ankietowani najwyżej ocenili pomoc udzieloną przez psychologa (4,5) oraz prawnika (4,1), dobrze (4,0) oceniono także skuteczność pomocy udzielonej przez ZI, organizacje pozarządowe i kuratora sądowego.

- 11 ankietowanych stwierdziło, że może mówić o przemoc bez skrępowania;

- w zakresie pytania dotyczącego możliwości poprawienia skuteczności udzielonej pomocy wskazywano m.in. na konieczność szkoleń pracowników instytucji powołanych do udzielenia pomocy; niewystarczające uprawnienia GR; szybszego działania instytucji w sprawach zobowiązujących do leczenia odwykowego osoby podejrzanej o stosowanie przemocy, sprawach rozwodowych czy sprawach dotyczących uzyskania lokalu dla osoby doznającej przemocy;

(akta kontroli str. 674-728)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W odniesieniu do 11 NK zakładanych przez OPS brak było udokumentowania przekazania osobie doświadczającej przemocy formularza NK-B.
2. W 11 sprawach nie wypełniono formularza NK-C, a w 12 sprawach formularza NK-D.
3. W 11 sprawach nie wzywano osoby, wobec której istniało podejrzenie że stosuje przemoc w rodzinie.
4. W 11 sprawach wypełnienie formularza NK-C nie odbyło się na posiedzeniu ZI/GR,
5. W 11 sprawach nie zapraszano na spotkania/posiedzenia ZI/GR osób co, do których istnieje podejrzenie, że są dotknięte przemocą w rodzinie.
6. W 9 sprawach osoby podejrzane o stosowanie przemocy nadużywające alkoholu nie zostały skierowane do gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych.
7. W 20 sprawach dokumenty sporządzane w toku procedury NK nie posiadały podpisów osób sporządzających, daty sporządzenia czy dat wpływu do OPS.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że zapraszanie osób doświadczających przemocy na spotkania ZI lub GR mogłoby się przyczynić do opracowania indywidualnych planów pomocy dla tych osób w sposób bardziej pogłębiony – zgodnie z ich oczekiwaniami. NIK zauważa także, że bezpośrednie spotkania członków ZI lub GR ze sprawcami przemocy służą poinformowaniu tych osób o konsekwencjach popełnionych czynów i o koniecznych do zrealizowaniu działaniach w celu zaprzestania stosowania przemocy. Spotkania mogłyby także przyczynić się do większego zmotywowania sprawców do skorzystania z oferowanych form pomocy, w tym uczestnictwa w programach korekcyjno-edukacyjnych lub leczenia odwykowego.

NIK zwraca również uwagę, iż plany działań sporządzane przez członków ZI (pracowników socjalnych – specjalistów w zakresie przemocy) z osobami doświadczającymi przemocy znajdujące się dotychczas w protokołach posiedzeń PDI powinny mieć charakter bardziej formalny, np. oddzielnego dokumentu sporządzanego także w wersji dla osoby doświadczającej przemocy. Zasadnym, zdaniem NIK, jest również informowanie osób dotkniętych przemocą uczestniczących w procedurze NK, czym jest IPP, jakie zawiera elementy i jaki jest jego cel. Z uwagi na rzetelność prowadzonych działań, celowym wydaje się także wzmocnienie nadzoru nad dokumentacją sporządzaną w ramach prac ZI, także w zakresie dokumentów sporządzanych przez przedstawicieli innych służb zaangażowanych w realizację procedury NK.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że stwierdzone nieprawidłowości mogły mieć wpływ na efektywność realizacji procedury NK oraz świadczą o potrzebie wzmocnienia nadzoru przez Przewodniczącą ZI nad tymi zadaniami oraz wykonywaniem formalnych działań niezbędnych przy realizacji 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 Kontroli⁵⁸, wnosi o:

1. Ujmowanie wydatków ponoszonych przez OPS na obsługę Zespołu Interdyscyplinarnego i wydatków dotyczących zadań związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rozdziale 85205, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.
2. Zapraszanie przez członków ZI lub GR na spotkania/posiedzenia osób dotkniętych przemocą w rodzinie oraz wzywanie osób stosujących przemoc, w warunkach określonych w rozporządzeniu w sprawie procedury NK.
3. Wzmocnienie nadzoru nad czynnościami wykonywanymi w ramach prac ZI i działających podzespołów, w zakresie rzetelności dokumentowania przez ZI/GR zadań realizowanych w ramach procedury Niebieskiej Karty, w tym dotyczących wymogów formalnych wynikających z właściwych regulacji.
4. Bieżący monitoring sytuacji w rodzinach, w których dochodzi do przemocy wobec nieletnich i precyzyjne dokumentowanie zdarzeń, w których padli oni ofiarami przemocy oraz podejmowanie przez OPS działań adekwatnych do zagrożenia, także prowadzenie monitoringu po zakończeniu procedury NK.
5. Dokumentowanie przebiegu całości interwencji przeprowadzanych przez pracowników socjalnych w trybie art. 12a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, zakończonych odebraniem dzieci, w celu pokazania sytuacji bezpośredniego zagrożenia życia i zdrowia dzieci.

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 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 22.02 2016 r.

Kontroler

Tomasz Marcin Grudziński
Tomasz M. Grudziński
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny

Jacek Szczerbiński
Dyrektor
Jacek Szczerbiński

⁵⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096