



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI – 4101-15-03/2012
P/12/107

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/107 – Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie przez administrację publiczną
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Władysław Radgowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82031 z dnia 14 września 2012 r. [Dowód: akta kontroli str.1]
Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Grajewie (zwany dalej „MOPS” lub „Ośrodek”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Teresa Kalinowska-Kakareko, Dyrektor. [Dowód: akta kontroli str. 2]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia¹ działalność Ośrodka w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie w latach 2010 – I półrocze 2012 r.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Negatywną ocenę działalności Ośrodka w zakresie przeciwdziałania przemocy uzasadnia:

- nierealizowanie obowiązku przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego i wypełniania formularza „Pomoc społeczna – Niebieska Karta” [pkt III. 2.3 i 3.1 wystąpienia];
- nieujęcie, mimo polecenia Sekretarza Miasta z 1 lutego 2012 r., w statucie MOPS zadań związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie² [pkt III. 1.1 wystąpienia],

Realizacją zadań gminy z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie zajął się dopiero Zespół Interdyscyplinarny, w okresie od dnia wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury „Niebieskich Kart” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta”³, tj. od 18 października 2011 r. [pkt III. 3.2 wystąpienia].

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą zadania realizowane przez MOPS ustalone były w:

- statucie Ośrodka, nadanym uchwałą Rady Miasta Grajewa z 19 maja 2004 r.
- regulaminie organizacyjnym, wprowadzonym zarządzeniem Dyrektora MOPS z 29 czerwca 2009 r.

[Dowód: akta kontroli str. 3-16]

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

² Dopiero 28 listopada 2012 r. zaktualizowano statut

³ Dz. U. Nr 209, poz. 1245 zwane dalej „rozporządzeniem z 13 września 2011 r.”

Żaden z ww. dokumentów nie odnosił się wprost do realizacji zadań określonych w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie⁴ (zwanej dalej w skrócie „*uoppr*”). Znajdowały się w nich jednak zapisy ogólne, które pośrednio dotyczyły zjawisk tego rodzaju. Na przykład:

- prowadzenie pracy socjalnej skierowanej na pomoc osobom i rodzinom (§ 3 ust. 2 pkt 4 statutu),
- wykonywanie zadań z zakresu pomocy społecznej zleconych przez administrację rządową (§ 3 ust. 3 statutu),
- realizacja zadań wynikających z rządowych programów pomocy społecznej, mających na celu ochronę poziomu życia osób i rodzin (§ 6 ust. 1 pkt 3 regulaminu organizacyjnego),
- praca socjalna skierowana na pomoc osobom i rodzinom we wzmocnieniu lub odzyskaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie oraz na tworzenie warunków sprzyjających temu celowi – w oparciu o kontakt socjalny (§ 6 ust. 1 pkt 5 regulaminu organizacyjnego),
- udzielanie pomocy w postaci pracy socjalnej poradnictwa, w szczególności: prawnego, psychologicznego i socjologicznego (§ 6 ust. 1 pkt 12 regulaminu),
- współdziałanie w tworzeniu środowiskowych form wsparcia dla poszczególnych grup osób dotkniętych różnorodnymi problemami społecznymi (§ 6 ust. 1 pkt 14).

Pismem z dnia 11 stycznia 2012 r. dyrektor Wydziału Polityki Społecznej Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku poinformował Burmistrza Miasta Grajewa o wynikach kontroli przeprowadzonych przez służby Wojewody Podlaskiego w innych ośrodkach pomocy społecznej, w zakresie prawidłowości i efektywności realizacji przez gminy zadań własnych w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, określonych w art. 6 ust. 2 *uoppr*. W piśmie tym poinformowano o stwierdzonych uchybieniach, w tym:

- nieuwjęciu w statutach ośrodków pomocy społecznej realizacji zadań określonych w *uoppr*,
- nieopracowaniu gminnych programów przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie (zagadnienie opisano w pkt. 1.3. i 2.2.)

W związku z tym, w dniu 1 lutego 2012 r. Sekretarz Miasta zwrócił się do dyrektora MOPS o dokonanie aktualizacji statutu MOPS z uwzględnieniem zmian wprowadzonych *uoppr*. Według stanu na dzień kontroli, tj. 9 listopada 2012 r., Dyrektor Ośrodka z powodu przeoczenia nie przygotowała aktualizacji statutu. Według wyjaśnień Dyrektor MOPS Teresy Kalinowskiej-Kakareko, było to spowodowane przeoczeniem, zaś sporządzenie aktualizacji statutu odbędzie się w listopadzie 2012 r.

Statut Ośrodka zaktualizowano 28 listopada 2012 r. Rada Miasta Grajewa dodała do statutu MOPS zadanie, polegające na „podejmowaniu działań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie”.

[Dowód: akta kontroli str. 13-16 i 289-290]

W okresie objętym kontrolą w MOPS zatrudnionych było 14 pracowników socjalnych, z czego 11 osób na pełnych etatach na stanowiskach pracowników socjalnych w rejonach opiekuńczych. Spełniony został wymóg art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej⁵, zgodnie z którym ośrodek pomocy społecznej zatrudnia pracowników socjalnych proporcjonalnie do liczby ludności gminy w stosunku jeden pracownik socjalny na 2 tys. mieszkańców, nie mniej jednak niż trzech pracowników (liczba mieszkańców Grajewa wynosiła od 22.396 w 2010 r. do 22.089 na koniec I półrocza 2012 r.).

Pracownicy socjalni posiadali kwalifikacje określone w art. 116 ustawy o pomocy społecznej.

[Dowód: akta kontroli str. 35, 37, 46, 55 i 84]

⁴ Dz. U. Nr 180, poz. 1493 ze zm.

⁵ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2005 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.)

W zakresach czynności pracowników socjalnych nie wymieniano wprost obowiązku realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie. Znajdowały się w nich jednak zapisy ogólne, które pośrednio dotyczyły takich zjawisk. Na przykład:

- udzielanie informacji, wskazówek i pomocy w zakresie rozwiązywania spraw życiowych,
- współpraca i współdziałanie z innymi specjalistami w celu przeciwdziałania i ograniczania patologii i skutków negatywnych zjawisk społecznych,
- inicjowanie nowych form pomocy osobom i rodzinom mającym trudną sytuację życiową.

[Dowód: akta kontroli str. 18-19]

W ocenie pracowników MOPS⁶, obowiązujące uregulowania prawne dotyczące zwalczania przemocy nie zapewniają warunków do prowadzenia skutecznej działalności. Barrierami wskazanymi przez pracowników są:

- brak skutecznych środków przymusu i kar w stosunku do sprawców przemocy,
- brak przepisów ustalających kto i w jaki sposób powinien zająć się transportowaniem dziecka po interwencji, brak przepisów szczegółowych prawa lokalnego odnośnie umieszczenia dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej, brak bazy lokalowej, środków transportu.

[Dowód: akta kontroli str. 73-80]

1.2. Uchwałą Rady Miasta Grajewo z dnia 24 marca 2011 r. określono tryb i sposób powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Grajewie oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania⁷. Zarządzeniem z 21 czerwca 2011 r. Burmistrz Miasta Grajewo powołał Zespół Interdyscyplinarny (zwany dalej „Zespołem”), w którego skład wchodziło 14 osób, w tym:

- dwie osoby były przedstawicielami MOPS, w tym Dyrektor Ośrodka Teresa Kalinowska-Kakareko,
- sześć osób było przedstawicielami oświaty,
- trzy osoby z jednostek ochrony zdrowia,
- po jednej osobie z Policji, Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz kurator sądowy.

[Dowód: akta kontroli str. 17]

W składzie Zespołu nie było przedstawiciela organizacji pozarządowych, mimo wymogu art. 9a ust. 3 pkt 6 *uoppr*. Składu Zespołu nie rozszerzono również o przedstawiciela prokuratury – zgodnie z art. 9a ust. 5 *uoppr* udział jest fakultatywny. Według wyjaśnień Burmistrza Miasta Grajewo Adama Kielczewskiego Prokurator Rejonowy w Grajewie nie skorzystał z zaproszenia Burmistrza do współpracy z Zespołem, informując jednocześnie, że tematyka przemocy w rodzinie tylko w niewielkim stopniu wiąże się z zakresem działalności prokuratury, a proponowany sposób udziału prokuratora w pracach Zespołu nie wydaje się być dla osiągnięcia celów istotny.

[Dowód: akta kontroli str. 17 i 85-89]

W dniu 21 czerwca 2011 r. odbyło się pierwsze posiedzenie Zespołu, podczas którego na Przewodniczącą wybrano Barbarę Kochanowską, będącą zarazem pełnomocnikiem Burmistrza ds. Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

[Dowód: akta kontroli str. 20-23]

Podczas posiedzenia Zespołu w dniu 26 września 2011 r. przyjęty został Regulamin Miejskiego Zespołu Interdyscyplinarnego.

[Dowód: akta kontroli str. 24-27]

Z informacji uzyskanych w Urzędzie Miasta Grajewo wynika, że w latach 2010-2012 nie ponoszono bezpośrednich kosztów na zwalczanie przemocy w rodzinie, w tym na działalność Zespołu. Ponoszone były natomiast koszty na wynagrodzenia psychologów

⁶ Wyjaśnienia pobrane od Dyrektora MOPS i dwóch pracowników socjalnych

⁷http://bip.um.grajewo.pl/prawo_lokalne/uchwala_s/uchw_r_0324_vi_43_11.htm?&lpid=uchwaly_rady_miasta_grajewo&lv=MjAxMSUIMDMlUQ%3D%3D&llvl=

udzielających porad w Klubie „Zdrowie i Trzeźwość” (odpowiednio 12.400 zł, 25.600 zł i 19.000 zł).

[Dowód: akta kontroli str. 68-71]

W okresie objętym kontrolą pracownicy MOPS oraz Zespołu (lub grup roboczych) wzięły udział w trzech szkoleniach związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie. I tak:

- 22 lutego 2012 r. szkolenie „Jak organizować prace w Zespołach Interdyscyplinarnych i Grupach Roboczych”. W szkoleniu wzięła udział m.in. Przewodnicząca Zespołu, trzech dzielnicowych. Szkolenie prowadzone było przez asystenta ds. Patologii Społecznych z Komendy Wojewódzkiej Policji w Białymstoku;
- 27 marca 2012 r. szkolenie „Współpraca osób, instytucji i służb w planowaniu i udzielaniu pomocy osobom doznającym przemocy domowej. Udział w szkoleniu wzięło 27 osób, w tym 13 członków Zespołu i 11 z grup roboczych. Szkolenie prowadzone było przez pracownika Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Białymstoku (ROPS);
- 15 czerwca 2012 r. odbyło się konwersatorium „Praca z przypadkiem” prowadzone przez pracownika ROPS, w którym udział wzięło siedem osób (m.in. Przewodnicząca Zespołu, pracownicy Ośrodka, dzielnicowi).

[Dowód: akta kontroli str. 28]

1.3. Wykonując obowiązek wynikający z art. 6 ust. 2 pkt 1 *uoppr*, Rada Miasta Grajewo w dniu 25 kwietnia 2012 r. przyjęła Miejski Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie na lata 2012-2016 (Program).

[Dowód: akta kontroli str. 29-34]

Obowiązujący w okresie objętym kontrolą statut MOPS nie nakładał na Ośrodek obowiązku opracowania miejskiego Programu. W obu dokumentach zapisano, że OPS realizuje zadania własne gminy oraz zadania administracji rządowej zlecone gminie, wchodzące w zakres pomocy społecznej w rozumieniu przepisów ustawy o pomocy społecznej (więcej nt. Programu w pkt. 2.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

Na terenie powiatu grajewskiego nie było ośrodka interwencji kryzysowej oraz nie utworzono ośrodka wsparcia, o którym mowa w art. 6 ust. 4 pkt 1 *uoppr*. Zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 2 i 3 *uoppr* do zadań własnych gminy należy m.in. prowadzenie interwencji w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz zapewnienie osobom dotkniętym przemocą miejsc w ośrodkach wsparcia. Miasto Grajewo nie zawarło porozumień lub umów z jednostkami prowadzącymi takie ośrodki na terenie innych powiatów, określających zasady kierowania mieszkańców Grajewa potrzebujących pomocy w ośrodku wsparcia.

[Dowód: akta kontroli str. 38, 44, 47, 49, 53, 58 i 61]

Według wyjaśnień Burmistrza Miasta, ośrodka interwencji kryzysowej oraz ośrodka wsparcia nie utworzono, bowiem jest to, zgodnie z art. 19 pkt 11 i 12 ustawy o pomocy społecznej, zadanie własne powiatu. Miasto nie zawarło porozumienia z innymi jednostkami w sprawie kierowania do nich osób z terenu Miasta, bowiem brak jest przesłanek merytorycznych do podpisania takiego dokumentu. W ostatnich latach nie wystąpił żaden przypadek wymagający kierowania mieszkańca miasta do ośrodka wsparcia. Ewentualne podpisanie takiej umowy związane byłoby z ponoszeniem kosztów, które z punktu widzenia zasad oszczędności, gospodarności i celowości byłyby nieuzasadnione. W przypadku pojawienia się takiej konieczności, Miasto zapewni osobom skierowanie do ośrodka wsparcia istniejącego np. przy PCPR w Kolnie lub do innego ośrodka.

[Dowód: akta kontroli str. 85-90]

Z informacji uzyskanych w PCPR w Grajewie wynika, że Powiat zapewnił osobom potrzebującym miejsce tylko w ośrodku interwencji kryzysowej. W tej sprawie zawarto w dniu 3 stycznia 2011 r. porozumienie z Powiatem Elckim. PCPR nie ma porozumienia

zawartego z inną jednostką w sprawie zapewnienia miejsc osobom z powiatu grajewskiego w ośrodku wsparcia.

[Dowód: akta kontroli str. 91-95]

W okresie objętym kontrolą na terenie gminy nie utworzono nowych form pomocy ofiarom przemocy w rodzinie. W Miejskim Programie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie na lata 2012-2016 zakładane jest utworzenie punktu informacyjnego (m.in. udzielanie informacji dotyczącej bezpiecznego schronienia osobom dotkniętym przemocą) oraz utworzenie telefonu zaufania „Niebieska Linia”.

W latach 2010-2011 na terenie gminy nie funkcjonowały jednostki specjalistycznego poradnictwa rodzinnego, o których mowa w art. 70 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o pomocy społecznej⁸. Zgodnie z tym przepisem, rodzinie mającej trudności w wypełnianiu swoich zadań oraz dziecku z tej rodziny udziela się pomocy, w szczególności w formie: poradnictwa rodzinnego; terapii rodzinnej rozumianej jako działania psychologiczne, pedagogiczne i socjologiczne, mające na celu przywrócenie rodzinie zdolności do wypełniania jej zadań; pracy socjalnej.

[Dowód: akta kontroli str. 36-61]

Według wyjaśnień Dyrektora Ośrodka Teresy Kalinowskiej-Kakareko, zadania określone w art. 70 ust. 1 pkt 1-3 realizowano przede wszystkim wobec ofiar przemocy. Była to pomoc materialna ze środków pomocy społecznej, jak i w ramach Grajewskiego Klubu „Zdrowie i Trzeźwość”, którego jednym z celów jest wspieranie ofiar przemocy poprzez kontaktowanie ich ze specjalistami, tj. pedagogiem, psychologiem, prawnikiem, terapeutą uzależnień jak i również pomoc przy załatwianiu spraw na Policji i w sądzie.

[Dowód: akta kontroli str. 102-103]

Działalność Ośrodka dotyczącą postępowań przed wejściem w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury „Niebieskich Kart” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta” (Dz. U. Nr 209, poz. 1245) opisano w pkt. 3.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

1.4. W latach 2010-2011 w planach finansowych Miasta Grajewo jak i MOPS nie było wyodrębnionych środków na zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie.

Z informacji uzyskanych od Przewodniczącej Zespołu (zarazem Przewodniczącą Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych) wynika, że ze środków na przeciwdziałanie alkoholizmowi sfinansowano następujące przedsięwzięcia:

- program profilaktyczny nt. zagrożeń związanych z uzależnieniami i agresją rówieśniczą NOE II, którego odbiorcami w 2010 r. było 270 uczniów klas pierwszych gimnazjów w Grajewie (poniesiono wydatki w kwocie 4.200 zł),
- program profilaktyczny nt. zachowań agresywnych wśród rówieśników „Radość bez złości” skierowany do 186 uczniów klas trzecich szkół podstawowych (koszt 3.250 zł),
- w 2012 r. program profilaktyczny nt. przemocy z użyciem internetu oraz telefonów komórkowych „Stop Cyberprzemocy” – odbiorcami było 224 uczniów klas pierwszych gimnazjów (4.500 zł),
- zakup za 600 zł pakietu materiałów „Reaguj na przemoc”, które rozdysponowano do zakładów pracy, szkół i placówek ze sprzedażą alkoholu.

[Dowód: akta kontroli str. 68, 72]

1.5. MOPS nie posiadał ustalonych na piśmie zasad, trybów i procedur współpracy z innymi instytucjami w zakresie przeciwdziałania przemocy (Policja, lekarze rodzinni, poradnia zdrowia psychicznego, lokalne szkoły i placówki opiekuńczo-wychowawcze, sąd okręgowy i sąd rejonowy, gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych, powiatowy urząd

⁸ Uchylony z dniem 1 stycznia 2012 r. ustawą z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Zgodnie z powołanym przepisem, Rodzinie mającej trudności w wypełnianiu swoich zadań oraz dziecku z tej rodziny udziela się pomocy, w szczególności w formie:) poradnictwa rodzinnego; terapii rodzinnej rozumianej jako działania psychologiczne, pedagogiczne i socjologiczne, mające na celu przywrócenie rodzinie zdolności do wypełniania jej zadań; pracy socjalnej;

pracy, prokuratura rejonowa). Według wyjaśnień Dyrektora Ośrodka Teresy Kalinowskiej-Kakareko, pracownicy socjalni są w stałym kontakcie z ww. instytucjami i w razie potrzeby na bieżąco kontaktują się z ich przedstawicielami. Ponadto w ramach tygodnia pomocy ofiarom przestępstw organizowanym przez Komendę Powiatową Policji pełnią dyżury w Punkcie Konsultacyjnym przy Klubie „Zdrowie i Trzeźwość” wspólnie z przedstawicielami policji, PCPR i kuratorami.

[Dowód: akta kontroli str. 102-103]

W celu zapewnienia współpracy na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie Burmistrz Miasta Grajewo zawarł w II kwartale 2011 r. porozumienia z dziewięcioma jednostkami z terenu Miasta, w tym:

- z Komendantem Powiatowym Policji w Grajewie,
- z sześcioma dyrektorami szkół,
- z dwoma dyrektorami jednostek służby zdrowia.

[Dowód: akta kontroli str. 64]

Zgodnie z porozumieniami, strony zobowiązały się do wyznaczenia swoich przedstawicieli do prac w tworzonego zespołu interdyscyplinarnym i w grupach roboczych. Osoby te zostały włączone do zespołu interdyscyplinarnego.

[Dowód: akta kontroli str. 65-66]

W ocenie pracowników MOPS i Przewodniczącej Zespołu, barierą w działalności był brak współpracy z kuratorami sądowymi (absencja na posiedzeniach) oraz znikome włączanie się przedstawicieli ochrony zdrowia i placówek oświaty w działalność Zespołu. Wskazano ponadto na umarzanie przez prokuraturę postępowań przeciwko sprawcom przemocy.

[Dowód: akta kontroli str. 73-83]

1.6. W latach 2010-2012 w MOPS nie przeprowadzano kontroli związanych z działalnością Ośrodka w zakresie zwalczania przemocy w rodzinie.

[Dowód: akta kontroli str. 67]

1.7. Jak wynika z zapisów w dzienniku korespondencji MOPS, w okresie objętym kontrolą do Ośrodka nie wpłynęły skargi bądź pisma z placówek oświatowych lub placówek służby zdrowia w sprawie przemocy w rodzinie. Wszystkie Niebieskie Karty założone w latach 2010-2012 (I półrocze) były rezultatem interwencji Policji.

[Dowód: akta kontroli str. 67]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności MOPS w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono, że do dnia 9 listopada 2012 r. nie przygotowano aktualizacji statutu MOPS w zakresie realizacji zadań określonych w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, mimo polecenia Sekretarza Miasta z 1 lutego 2012 r.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zauważyć należy, że opracowywanie programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie zainicjowano dopiero po otrzymaniu informacji o wynikach kontroli przeprowadzonej przez służby Wojewody Podlaskiego.

Burmistrz Miasta Grajewo nie powołał w skład Zespołu Interdyscyplinarnego przedstawiciela organizacji pozarządowych, mimo wymogu art. 9a ust. 3 pkt 6 *uoppr*. Powodem niepowołania w skład Zespołu przedstawiciela organizacji pozarządowych był brak takich organizacji (zajmujących się problemem przemocy) na terenie Miasta. Jednakże powołany przepis nie zawęża zakresu zadań takiej organizacji wyłącznie do przeciwdziałania przemocy, zaś według danych ze strony internetowej Miasta Grajewo, na terenie Grajewa działa 11 organizacji pozarządowych⁹.

⁹ http://grajewo.miasto.biz/strona-345-dane_organizacji_pozarządowych-strona-1.html

NIK zauważa, że w celu sprawnej realizacji obowiązku gminy w zakresie zapewnienia potrzebującym miejsca w ośrodku interwencji kryzysowej lub w ośrodku wsparcia (zwłaszcza w nagłych sytuacjach), wskazane byłoby ustalenie z jednostkami prowadzącymi tego rodzaju ośrodki, tryb i zasady umieszczania w nich mieszkańców gminy, wymagających tego rodzaju pomocy.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, organizację wykonywania zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Dyrektor MOPS, zgodnie z art. 110 ust. 9 ustawy o pomocy społecznej, przedstawiała Radzie Miasta bilans potrzeb w zakresie realizacji zadań związanych z udzielaniem pomocy społecznej. W bilansach tych nie wyodrębniano potrzeb na przeciwdziałanie przemocy w rodzinie.

[Dowód: akta kontroli str. 104-131]

W okresie objętym kontrolą tematyka przeciwdziałania przemocy w rodzinie była omawiana jeden raz na posiedzeniu połączonych Komisji Rady Miasta oraz jeden raz na posiedzeniu Rady Miasta, tj. odpowiednio w dniach: 20 i 25 kwietnia 2012 r. Oba posiedzenie dotyczyły przyjęcia Miejskiego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy na lata 2012-2016.

[Dowód: akta kontroli str. 132-146]

Dyrektor MOPS przedstawiała Radzie Miasta sprawozdania z działalności Ośrodka. W sprawozdaniach tych nie wymieniono realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem przemocy.

[Dowód: akta kontroli str. 258-281]

2.2. W okresie objętym kontrolą Ośrodek nie realizował programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie, bowiem Rada Miasta w Grajewie nie uchwaliła takiego dokumentu, mimo wymogu wynikającego z art. 6 ust. 2 pkt 1 *uopp*¹⁰. Dopiero po ponad 20 miesiącach od dnia wejścia w życie obowiązku, tj. 25 kwietnia 2012 r. Rada Miasta przyjęła Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie na lata 2012-2016. Projekt Programu opracowany został przez pracowników MOPS i został przedstawiony pod obrady stałych Komisji Rady Miasta w dniu 20 kwietnia 2012 r. – uzyskał pozytywną opinię.

[Dowód: akta kontroli str. 140-144]

Wyjaśniając powody późnego uchwalenia Programu Burmistrz Grajewa wyjaśnił, że opracowanie takiego Programu wymagało wielu przygotowań i czasu.

[Dowód: akta kontroli str. 85-87]

W Programie zawarto analizę problemów społecznych na terenie Miasta, która opierała się na:

- statystyce demograficznej Grajewa za 2011 r., w tym liczba mieszkańców, bezrobotnych (2190 osób), z tego bezrobotni pobierający zasiłek – 370 osób,

¹⁰ W brzmieniu obowiązującym od 1 sierpnia 2010 r. Zgodnie z powołanym przepisem, do zadań własnych gminy należało opracowanie i realizacja gminnego programu ochrony ofiar przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie

- danych statystycznych policji o liczbie przeprowadzonych w 2011 r. interwencji domowych (378) i liczbie wystawionych Niebieskich Kart (212),
- danych Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, z których wynikało, że w 2011 r. wpłynęło 75 wniosków/zgłoszeń o leczenie odwykowe, sporządzono 40 wniosków do Sądu o zastosowanie obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego,
- danych MOPS o wskaźniku mieszkańców Grajewa korzystających z zasiłków.

Celami ogólnymi programu są:

- a) zmniejszenie skali zjawiska przemocy. Cel ma być osiągnięty m.in. poprzez następujące działania:
 - diagnozowanie problemu,
 - rozpowszechnianie informacji o instytucjach oraz możliwościach udzielania pomocy,
 - podejmowanie działań prewencyjnych w środowiskach zagrożonych przemocą,
 - inicjowanie interwencji w środowiskach dotkniętych przemocą,
 - edukację dzieci, młodzieży i dorosłych,
- b) zwiększenie skuteczności działań interwencyjnych wobec osób stosujących przemoc w rodzinie, m.in. poprzez izolowanie sprawców od ofiar. Działanie to miało być realizowane przez MOPS, Miejską Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Miejski Zespół Interdyscyplinarny, Grajewski Klub Zdrowie i Trzeźwość. Według wyjaśnień Burmistrza Grajewa Adama Kielczewskiego działanie „izolowanie sprawców od ofiar” ma polegać na pomocy ofiarom przemocy w sformułowaniu pisma procesowego do Sądu w przedmiocie zobowiązania sprawcy do opuszczenia mieszkania,

[Dowód: akta kontroli str. 88]

- c) zwiększenie pomocy i ochrony ofiar przemocy m.in. poprzez utworzenie punktu informacyjnego oraz zapewnienie osobom dotkniętym przemocą w rodzinie miejsc w ośrodkach wsparcia.

Cele ogólne mają być realizowane przez:

- budowanie lokalnego systemu przeciwdziałania przemocy,
- diagnozowanie zjawiska przemocy na terenie Miasta Grajewa,
- podnoszenie kompetencji służb i instytucji w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie,
- udzielanie pomocy ofiarom przemocy w rodzinie,
- oddziaływanie na sprawców przemocy w rodzinie.

Realizacja celów Programu zakłada:

- uwrażliwienie społeczności lokalnej na problem przemocy w rodzinie,
- promowanie modelu rodziny wolnego od przemocy,
- edukację dzieci, młodzieży i dorosłych w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie,
- działania interdyscyplinarne w zakresie przeciwdziałania przemocy.

W Programie wskazano podmioty realizujące poszczególne cele, zaś źródłem jego finansowania mają być „środki budżetu Miasta Grajewa, przekazanych Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Grajewie, dotacji oraz ze środków pozabudżetowych pozyskanych z innych źródeł. Monitorowanie realizacji Programu odbywać się będzie w oparciu o sprawozdawczość podmiotów zaangażowanych w jego realizację. Sprawozdania z realizacji Programu podmioty składają do dnia 31 marca każdego roku do Ośrodka Pomocy Społecznej”.

W Programie nie określono wskaźników monitorowania rozmiarów zjawiska i stosowanych działań. Według wyjaśnień Burmistrza Grajewa Adama Kielczewskiego, monitoring realizacji Programu odbywać się będzie w oparciu o sprawozdawczość podmiotów zaangażowanych w jego realizację.

[Dowód: akta kontroli str. 29-34 i 88]

Z powodu przyjęcia Programu dopiero 25 kwietnia 2012 r., nie jest możliwe dokonanie stopnia jego realizacji. Według wyjaśnień Burmistrza Grajewa Adama Kielczewskiego, stopniowo są realizowane założone cele przez wszystkie podmioty zaangażowane w zwalczanie przemocy w rodzinie, a w szczególności przez pracowników socjalnych w ramach wykonywanych obowiązków służbowych.

[Dowód: akta kontroli str. 87]

2.3. W okresie objętym kontrolą MOPS sporządzał na potrzeby Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego roczne sprawozdania statystyczne z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, które sprowadzały się do podania we wszystkich komórkach cyfry „0” (m.in. infrastruktura instytucji pomagających ofiarom przemocy, formy udzielanej ofiarom pomocy, liczba wypełnionych Niebieskich Kart, formy działań kierowanych do sprawców przemocy), co świadczyło o braku jakiegokolwiek zaangażowania w realizację Programu – więcej o działalności Ośrodka w związku z procedurą Niebieskich Kart w pkt. 3.1 niniejszego protokołu kontroli.

[Dowód: akta kontroli str. 147-154]

2.4. W latach 2010-2012 Rada Miejska przyjmowała coroczne Miejskie Programy Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii. Co roku formułowane były takie same cele ogólne i operacyjne Programu. Celem ogólnym było:

- zmniejszenie rozmiarów istniejących już problemów alkoholowych i narkomanii,
- podnoszenie świadomości mieszkańców miasta Grajewo w zakresie zagrożeń związanych ze spożywaniem alkoholu,
- budowanie wsparcia dla działań na rzecz zdrowia publicznego,
- wszechstronne wspieranie rodzin, w których występuje problem uzależnienia,
- przeciwdziałanie zagrożeniom i uzależnieniom występującym wśród młodzieży i dorosłych mieszkańców miasta Grajewo.

Cele operacyjne programów były następujące:

- zwiększenie dostępności i skuteczności profesjonalnej terapii dla osób uzależnionych i współuzależnionych członków rodzin,
- zwiększenie dostępności pomocy socjalnej, psychologicznej i socjoterapeutycznej wobec młodzieży z rodzin z problemami alkoholowymi w domu,
- wdrożenie nowoczesnych form profilaktyki kierowanej w szczególności do dzieci i młodzieży,
- rozwinięcie profilaktyki rodzinnej – uczenie rodziców umiejętności wspierania abstynencji dzieci (edukacja dorosłych),
- promocja zdrowego stylu życia – profilaktyka poprzez sport,
- kontrola działalności gospodarczej w zakresie obrotu napojami alkoholowymi poprzez konsekwentne egzekwowanie zakazu podawania i sprzedaży alkoholu nieletnim.

Program na 2010 r. i na kolejne lata opracowano w oparciu o Diagnozy Problemów Społecznych w Mieście Grajewo, w których zamieszczono m.in. dane o liczbie punktów sprzedaży alkoholu, wnioskach o leczenie odwykowe, osobach zatrzymanych pod wpływem alkoholu przez Straż Miejską i Policję, liczbie osób korzystających z pomocy w Klubie „Zdrowie i Trzeźwość”.

[Dowód: akta kontroli str. 168-207 i 213-218]

Realizacją programów zajmowała się Miejska Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Grajewski Klub „Zdrowie i Trzeźwość” oraz świetlica terapeutyczna. Jak wynika ze sprawozdań z działalności tych jednostek:

- a) w 2010 r. m.in. wystąpiono z wnioskiem do Sądu Rejonowego w Grajewie o zajęcie stanowiska o leczeniu odwykowym wobec 54 osób. Prowadzono działalność edukacyjną w szkołach - program profilaktyczny NOE – w 12 edycjach udział wzięło łącznie 870 uczniów, organizowano pozalekcyjne zajęcia sportowe. W Punkcie

Konsultacyjnym przy Klubie „Zdrowie i Trzeźwość” udzielono 685 porad, zaś z zajęć w świetlicy socjoterapeutycznej korzystało 35 dzieci;

[Dowód: akta kontroli str. 219-233]

- b) w 2011 r. m.in. wystapiono z wnioskiem do Sądu Rejonowego w Grajewie o zajęcie stanowiska w sprawie leczenia odwykowego 56 osób. Prowadzono działalność edukacyjną w szkołach (programy NOE II, „Debate”, „Radość bez złości”, „Życie w zgodzie i radości”), prowadzono spotkania profilaktyczne, organizowano wypoczynek zimowy i letni. W zajęciach w Punkcie Konsultacyjnym przy Klubie „Zdrowie i Trzeźwość” wzięło udział 565 osób, udzielono 910 porad, zaś z zajęć w świetlicy socjoterapeutycznej korzystało 30 dzieci;

[Dowód: akta kontroli str. 234-249]

2.5. W okresie objętym kontrolą pracownicy socjalni MOPS nie wypełniali z własnej inicjatywy formularza „Pomoc Społeczna – Niebieska Karta”. Według wyjaśnień Dyrektor MOPS Teresy Kalinowskiej-Kakareko *„Do chwili obecnej tutaj. Ośrodek nie prowadził poradnictwa w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie poprzez działania edukacyjne służące wzmocnieniu opiekuńczych i wychowawczych kompetencji rodziców w rodzinach zagrożonych przemocą. Działania takie prowadzą psychologowie w Klubie „Zdrowie i Trzeźwość” w stosunku do osób z rodzin, gdzie przemoc ma podłoże nadużywania alkoholu lub innych uzależnień, jednak najczęściej były to indywidualne porady. Zadanie to jest realizowane w ramach posiadanych możliwości, ponieważ ustawa o przeciwdziałaniu przemocy jest kolejnym zadaniem nałożonym na samorządy bez zabezpieczenia środków na realizację, a przede wszystkim zatrudnienie specjalistów, którzy prowadziliby profesjonalne doradztwo”.*

[Dowód: akta kontroli str. 255-256]

Działalność edukacyjną związaną m.in. z przeciwdziałaniem przemocy prowadzono w ramach Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych – zagadnienie opisano w pkt. 1.4. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Na tablicach ogłoszeń MOPS nie było informacji o instytucjach zajmujących się przeciwdziałaniem przemocy oraz niosących pomoc ofiarom lub sprawcom przemocy w Grajewie (np. nazwy instytucji, adresy, godziny przyjęć). Także na stronie internetowej MOPS nie było informacji o działalności instytucji zajmujących się przeciwdziałaniem przemocy lub niosących pomoc ofiarom/sprawcom przemocy. Wyłożone były natomiast w siedzibie Ośrodka, ulotki i broszury informujące ogólnie o zjawisku przemocy, o roli zespołów interdyscyplinarnych, sądów, prokuratur (ogólnie – bez wskazania gdzie się znajdują takie instytucje w Grajewie).¹¹

[Dowód: akta kontroli str. 257]

Ustalone
nieprawidłowości

W przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości, za które wyłączną odpowiedzialność ponosi MOPS (brak Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie).

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Z uwagi na przyjęcie przez Radę Miasta Miejskiego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie po ponad 20 miesiącach od wejścia w życie obowiązku jego posiadania, tj. dopiero 25 kwietnia 2012 roku, nie jest możliwe dokonanie oceny prawidłowości jego realizacji.

Według NIK w przygotowanym przez MOPS Programie, należałoby ustalić wskaźniki monitorowania stopnia jego realizacji. Ponadto jeden z przyjętych celów: *zwiększenie skuteczności działań interwencyjnych wobec osób stosujących przemoc w rodzinie m.in. poprzez izolowanie sprawców od ofiar*, który ma być realizowany przez MOPS, Miejską Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Miejski Zespół Interdyscyplinarny, Grajewski Klub Zdrowie i Trzeźwość, nie jest powiązany z odpowiednimi kompetencjami tych jednostek.

¹¹ http://www.mops.grajewo.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=52&Itemid=67

Zasadne byłoby zamieszczenie na tablicach ogłoszeń i stronie internetowej Ośrodka informacji o instytucjach zajmujących się przeciwdziałaniem przemocy oraz niosących pomoc ofiarom lub sprawcom przemocy.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od dokonania oceny działalności w badanym obszarze, bowiem Ośrodek nie realizował programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie z powodu nieuchwalenia takiego dokumentu przez Radę Miasta Grajewo..

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

Opis stanu faktycznego

Dane charakteryzujące działalność MOPS w zakresie przeciwdziałania przemocy przedstawiono w poniższej tabeli:

I.p.	Wyszczególnienie	I pół. 2010 r.	2010 r.	I pół. 2011 r.	2011 r.	I pół. 2012 r.
I	MIESZKAŃCY					
1	Liczba mieszkańców ogółem	22 396	22 320	22 321	22 163	22 089
2	liczba ofiar przemocy w rodzinie korzystających z pomocy	0	0	4	9	14
3	Działania interwencyjne - ogółem, w tym:	0	0	0	0	0
	– izolowanie sprawców od ofiar	0		0	0	0
	– eksmisja z lokalu	0	0	0	0	0
	– prace społecznie użyteczne wykonywane przez sprawców	0	0	0	0	0
II	FORMY UDZIELONEJ POMOCY					
1	Interwencja kryzysowa - liczba osób, którym udzielono pomocy, w tym:	0	0	0	0	0
	– dzieciom	0	0	0	0	0
	– współmałżonkom lub partnerom	0	0	0	0	0
	– innym osobom w rodzinie	0	0	0	0	0
2	Pomoc całodobowa - liczba osób, którym udzielono pomocy, w tym:	0	0	0	0	2
	– dzieciom	0	0	0	0	1
	– współmałżonkom lub partnerom	0	0	0	0	1
	– innym osobom w rodzinie	0	0	0	0	0
3	Inne formy pomocy - liczba osób, którym udzielono pomocy, w tym:					
	– pomoc w otrzymaniu mieszkania socjalnego	0	0	0	0	0
	– działania terapeutyczne - ogółem, w tym:	0	0	0	0	1
	– program ochrony ofiary przemocy	0	0	0	0	1
	– program terapeutyczny	0	0	0	0	0
III	INFRASTRUKTURA INSTYTUCJI					
1	Punkty konsultacyjne	1	1	1	1	1*
	– liczba korzystających ofiar przemocy	0	0	0	0	14
2	Ośrodki wsparcia	0	0	0	0	0
	– z miejscami całodobowymi	0	0	0	0	0
	– liczba korzystających ofiar przemocy	0	0	0	0	0
3	Ośrodki interwencji kryzysowej	0	0	0	0	0
	– z miejscami całodobowymi	0	0	0	0	0
	– liczba korzystających ofiar przemocy	0	0	0	0	0
IV	Procedura "Niebieskie Karty"					
1	Liczba wypełnionych Niebieskich Kart, w tym:	29	70	47	85**	30
	– przez Policję	29	70	47	85**	30
	– przez Ośrodek	0	0	0	0	0

I.p.	Wyszczególnienie	I pół. 2010 r.	2010 r.	I pół. 2011 r.	2011 r.	I pół. 2012 r.
	– przez przedstawicieli oświaty	x	x	x	0	0
	– przez przedstawicieli służby zdrowia	x	x	x	0	0
2	Liczba spraw, które z powodu braku zgody członków rodziny nie zakończyły się wypełnieniem Niebieskiej Karty i wywiadem środowiskowym	0	0	0	0	0
3	liczba przekazanych Niebieskich Kart instytucjom działającym na rzecz osób pokrzywdzonych	0	0	0	1	2

*Punkt Konsultacyjny przy Klubie „Zdrowie i Trzeźwość”

**w tym 10 kart wypełnionych wg nowej procedury

[Dowód: akta kontroli str. 84]

3.1. W okresie do 17 października 2011 r.¹² do MOPS wpłynęło 145 informacji o wszczęciu procedury Niebieskich Kart (zwane dalej w skrócie NK), z czego 70 w 2010 r. i 75 w 2011 r. Wszystkie karty zostały sporządzone przez Policję.

[Dowód: akta kontroli str. 84]

Kontrolą objęto dokumentację działań pracowników Ośrodka w odniesieniu do 25 losowo wybranych postępowań (17,2 % całości). Ustalono, że:

- a) Policja, przekazując informację o wszczęciu procedury NK, prosiła jednocześnie o włączenie się MOPS w podejmowane przez Policję działania, mające na celu powstrzymanie przemocy i o udzielenie pomocy zgodnie z kompetencjami. Proszono jednocześnie o poinformowanie o podjętych przez Ośrodek działaniach;
- b) w każdej z 25 spraw pracownicy socjalni MOPS nie przeprowadzili rodzinnego wywiadu środowiskowego, z tego:
 - w 20 rodzinach, z którymi pracownik Ośrodka nawiązał kontakt. Obowiązek przeprowadzenia wywiadu środowiskowego ustalony był w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 19 kwietnia 2005 r. w sprawie wywiadu środowiskowego¹³.

Według wyjaśnień dyrektor MOPS: „Po wpłynięciu z Policji informacji o przemoc w rodzinie, w każdym przypadku, pracownicy przeprowadzali wywiad badając sytuację rodziny poprzez odwiedzin w środowisku lub przeprowadzając rozmowę w Ośrodku (w przypadku osób które od lat znane są pracownikom socjalnym). Nie wypełniano druku wywiadu w przypadkach będących jednorazowym incydentem lub w przypadku, gdy rodzina nie kwalifikowała się do pomocy finansowej, natomiast udzielano pomocy szczególnie w formie poradnictwa prawnego”.

[Dowód: akta kontroli str. 255-256]

Jak wyżej wykazano, w każdym z ww. losowo wybranych postępowań nie sporządzono wywiadu środowiskowego na formularzu ustalonym w ww. rozporządzeniu MPiPS. Nie okazano również kontrolującemu jakichkolwiek dokumentów (np. notatek służbowych) potwierdzających przeprowadzenie wywiadu.

- w odniesieniu do pozostałych pięciu rodzin, nie doszło do przeprowadzenia wywiadu z powodu odmowy rodzin lub braku możliwości skontaktowania się z rodziną,
- c) w 11 sprawach dokumentacja MOPS dotycząca podjętych działań składała się jedynie z odpowiedzi pracownika socjalnego skierowanej do Policji, iż rodzina nie korzysta (lub korzysta) z pomocy materialnej MOPS oraz, że nawiązano kontakt z rodziną (brak dokumentacji potwierdzającej nawiązanie kontaktu, nie wiadomo z kim dokładnie nawiązano kontakt ani co wynikało z tego kontaktu – nie sporządzono w tej sprawie notatki służbowej);

[Dowód: akta kontroli str. 282-283]

- d) tylko w jednej sprawie pracownik socjalny założył NK (formularz „Pomoc społeczna – Niebieska Karta” będący załącznikiem do kwestionariusza rodzinnego wywiadu środowiskowego – wywiadu nie przeprowadzono). W dwóch procedurach nie założono NK ze względu na odmowę wszczęcia procedury przez rodzinę (stosownie do ww.

¹² tj. do dnia wejścia w życie rozporządzenia z dnia 13 września 2011 r.

¹³Dz. U. Nr 77, poz. 672. Przepis utracił moc z dniem 2 lutego 2011 r.

rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 19 kwietnia 2005 r. wymagana była zgoda osoby zainteresowanej), zaś w trzech innych postępowaniach nie wypełniono formularzy, bowiem nie zastano nikogo w domu. W odniesieniu do pozostałych 19 rodzin nie wypełniono NK, mimo nawiązania kontaktu z rodziną i braku sprzeciwu na założenie NK. Zgodnie z wzorem formularza NK, zawiera on m.in. plan działań pomocowych pracownika socjalnego na rzecz rodziny;

- e) po wpływie informacji o interwencji związanej z przemocą w rodzinie, MOPS informował Policję:
- o nawiązaniu kontaktu z 22 rodzinami (pozostałych rodzin nie zastano pod adresem zamieszkania),
 - o korzystaniu (lub nie korzystaniu) przez rodzinę ze świadczeń z pomocy społecznej (25 rodzin),
- f) w dokumentacji czterech spraw odnotowano, że sprawca przemocy działał pod wpływem alkoholu (w pozostałych przypadkach brak adnotacji o działaniu pod wpływem alkoholu lub stanie trzeźwości), zaś w odniesieniu do dwóch osób podjęto działania mające na celu skierowanie na leczenie odwykowe
- g) w żadnej ze skontrolowanych procedur nie stosowano środków zapobiegawczych, probacyjnych lub karnych,
- h) w żadnej ze skontrolowanych procedur nie kierowano osób do ośrodka wsparcia lub interwencji kryzysowej,
- i) z dokumentacji skontrolowanych procedur wynika, że MOPS nie współpracował z innymi instytucjami (oprócz Policji).

[Dowód: akta kontroli str. 210-212]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności MOPS w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W 20 z 25 objętych kontrolą postępowaniach pracownicy Ośrodka nie przeprowadzili wywiadu środowiskowego.
2. W 19 (z 25 badanych) przypadkach pracownicy socjalni Ośrodka nie wypełnili formularza „Pomoc społeczna – Niebieska karta”, mimo nawiązania kontaktu z rodziną i braku sprzeciwu na założenie NK.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Ośrodka w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie w okresie do przejęcia tych zadań przez Zespół Interdyscyplinarny.

3.2. W okresie obowiązywania rozporządzenia z dnia 13 września 2011 r. do końca I półrocza 2012 r. wpłynęło do Zespołu Interdyscyplinarnego 40 Niebieskich Kart (10 w 2011 r. i 30 w 2012 r.). Wszystkie NK wpłynęły z Komendy Powiatowej Policji w Grajewie. Z całodobowej pomocy skorzystały dwie osoby w punkcie interwencji kryzysowej położonym w Nowej Wsi (matka z dzieckiem). Z pomocy w Punkcie Konsultacyjnym przy Klubie „Zdrowie i Trzeźwość” skorzystały 23 osoby, w tym 14 w I półroczu 2012 r.

[Dowód: akta kontroli str. 84 i 253]

Szczegółowa kontrola 25 postępowań (62,5% całości) wykazała, że:

- a) we wszystkich sprawach Przewodnicząca Zespołu powołała grupy robocze w terminie do 3 dni od dnia otrzymania NK. Każdorazowo określany był skład grupy roboczej, przy czym do każdej z grup roboczych nie powołano niektórych przedstawicieli wymienionych w art. 9a ust. 11 *uoppr* (zgodnie z powołanym przepisem, w skład grup roboczych wchodzi przedstawiciele jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, Policji, oświaty, ochrony zdrowia). Do wszystkich grup roboczych powołano przedstawiciela Policji, w 22 grupach był pracownik socjalny, w 12 przedstawiciel gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych – kierownik Klubu „Zdrowie i Trzeźwość”, w dziewięciu

przedstawiciel oświaty i w jednej grupie roboczej był przedstawiciel ochrony zdrowia. Do pracy w dziewięciu grupach powołano kuratora sądowego. Według wyjaśnień Przewodniczącej Zespołu Barbary Kochanowskiej, dobór osób do grup roboczych był indywidualny dla każdej rodziny. Skład grupy roboczej jest zmienny, zależny od zakresu problemu występującego w rodzinie. Ustalany jest zgodnie z potrzebami do podjęcia interwencji w środowisku uwikłanym w przemoc. Na przykład, pedagog szkolny był zapraszany na posiedzenia grup roboczych wówczas, gdy w rodzinie dotkniętej przemocą były dzieci uczęszczające do szkoły;

[Dowód: akta kontroli str. 155-158 i 163-167]

- b) w każdym przypadku grupa robocza opracowywała plan pomocy, który w razie potrzeb był modyfikowany;
- c) w żadnej ze spraw objętych analizą nie były stosowane środki zapobiegawcze lub probacyjne. W 17 sprawach zakończono procedurę NK, z tego w 13 postępowaniach było to uzasadnione ustaniem przemocy, zaś w pozostałych 4 procedurach wynikało to z osadzenia sprawców przemocy w zakładzie karnym, w celu odbycia kary za znęcanie się nad rodziną bądź inne przestępstwo. W żadnej z analizowanych procedur nie było przypadku wznowienia postępowania po jego wcześniejszym zakończeniu. W odniesieniu do 8 sprawców prowadzone było postępowanie karne za znęcanie się nad rodziną, z czego:

- w 2 postępowaniach sprawcy mieli zasądzoną karę pozbawienia wolności, której wykonanie odwieszono i skierowano ich do odbycia kary (3/11 i 8/12);
- 2 wszczęte postępowania nie zostały zakończone wniesieniem aktu oskarżenia, bowiem przemoc ustała – ZI zakończyło te postępowania (6/12 i 10/12);
- 2 postępowania zostały wszczęte i dotychczas nie zakończone (10/11 i 13/12);
- w jednej ze spraw prokurator odmówił wszczęcia postępowania, bowiem poszkodowana nie zgodziła się na złożenie zeznań obciążających sprawcę (4/12);
- w sprawie o nr 14/12 sprawca ma zasądzoną karę pozbawienia wolności w zawieszeniu i nadal stosował przemoc.

Spośród analizowanych postępowań, w trzech rodzinach miało miejsce wypełnienie więcej niż jednej NK:

- 3/11 – sprawcę osadzono w zakładzie karnym,
- sprawa nr 8/12 – postępowanie w sprawie znęcania się nad rodziną umorzono z powodu wycofania zarzutów przez osobę składającą zawiadomienie i odmowa składania zeznań przez pozostałe osoby pokrzywdzone;
- 14/12 – sprawca ma zasądzoną karę pozbawienia wolności w zawieszeniu. Grupa robocza wystąpiła do MKRPA o skierowanie go na leczenie odwykowe. Jak wynika z monitoringu dzielnicowego, w rodzinie nie dochodzi już do przemocy;

- d) w żadnej z badanych spraw nie zachodziła konieczność zapewnienia miejsc osobom dotkniętym przemocą w ośrodku wsparcia lub interwencji kryzysowej;
- e) grupy robocze nie współpracowały z innymi instytucjami. Przedstawiciele Policji, jednostek oświaty, MKRPA byli członkami grup roboczych. W trzech sprawach Przewodnicząca Zespołu wystąpiła do I Zespołu Kuratorskiej Służby Sądowej przy Sądzie Rejonowym w Grajewie z prośbą o dostarczenie w trybie art. 9a *uoppr* notatek służbowych kuratora sądowego dotyczących sprawcy przemocy, w związku z art. 207 kk (sprawy nr 10/11, 4/12 i 8/12). Prośba spotkała się z odmową, co kurator uzasadnił art. 156 § 1 kpk¹⁴, który stanowi komu udostępnia się i sporządza odpisy ze spraw sądowych;

[Dowód: akta kontroli str. 100-101]

- f) w okresie objętym kontrolą odbyło się pięć posiedzeń Zespołu, z czego 100% frekwencję odnotowano na dwóch pierwszych spotkaniach. W pozostałych posiedzeniach nieobecnych było od jednej do czterech osób (spośród 14). Po dwie nieobecności miały: przedstawicielka oświaty, ochrony zdrowia i kurator sądowy.

W okresie objętym kontrolą Zespół bądź grupy robocze nie kierowały sprawców przemocy na zajęcia korekcyjno-edukacyjne organizowane przez PCPR w Grajewie. Przewodnicząca

¹⁴ ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. 89, poz. 555 ze zm.).

Zespołu Barbara Kochanowska wyjaśniła, że dopiero w październiku 2012 r. dowiedziała się o opracowaniu takiego programu przez PCPR.

[Dowód: akta kontroli str. 285]

W okresie objętym kontrolą, odbyło się ogółem 78 spotkań grup roboczych, z czego 62 posiedzenia przy 100% obecności. W 16 spotkaniach brakowało 1-2 osób, z czego w ośmiu nie było powołanej do grup Kierownika Zespołu Kuratorskiej Służby Sądowej.

[Dowód: akta kontroli str. 96-99 i 163-167]

Jak wynika z informacji przekazanej przez MOPS do Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku, w 2011 r. na terenie Miasta Grajewo działały następujące instytucje udzielające pomocy osobom dotkniętym przemocą w rodzinie:

- Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych przy Urzędzie Miasta – świadczyła pomoc w postaci poradnictwa w dniach od poniedziałku do piątku w godz. od 7.30 do 15.30;
- Klub Zdrowie i Trzeźwość przy MOPS – świadczył pomoc w zakresie poradnictwa i terapii w dniach od poniedziałku do piątku w godz. od 7.30 do 15.30;
- Świetlica Socjoterapeutyczna przy Klubie Zdrowie i Trzeźwość – świadczyła pomoc w zakresie poradnictwa, terapii i opieki w dniach od poniedziałku do czwartku w godz. od 8.00 do 15.30, piątek od 8.00 do 19.00 i w sobotę od 8.00 do 16.00

[Dowód: akta kontroli str. 208-209]

W okresie objętym kontrolą Zespół nie kierował sprawców przemocy do odbycia programów korekcyjno-edukacyjnych organizowanych przez Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Grajewie. Jak wyjaśniła Przewodnicząca Zespołu Barbara Kochanowska, o istnieniu takiego programu dowiedziała się w październiku 2012 r.

[Dowód: akta kontroli str. 284-288]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Zespołu Interdyscyplinarnego w zakresie przeciwdziałania przemocy.

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 Kontroli¹⁵, wnosi o:

1. Aktywne włączenie się w realizację zadań przewidzianych Programem Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie na lata 2012-2016.
2. Wystąpienie do Burmistrza Miasta Grajewo z wnioskiem o:
 - uregulowanie zasad udzielania osobom potrzebującym pomocy w punktach interwencji kryzysowej oraz w ośrodkach wsparcia,
 - powołanie do Zespołu Interdyscyplinarnego przedstawiciela organizacji pozarządowych,
3. Zamieszczenie na tablicy ogłoszeń oraz na stronie internetowej MOPS informacji o instytucjach zajmujących się przeciwdziałaniem przemocy oraz niosących pomoc ofiarom lub sprawcom przemocy.

¹⁵ Dz. U. z 2012 r., poz.82

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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 Delegatury NIK w Białymstoku.

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.

Białystok, dnia 28 grudnia 2012 r.

Kontroler

Władysław Radgowski
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY

Najwyższej Izby Kontroli
z up. WICEDYREKTOR
Agata Ciupa

.....
podpis