



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-15-04/2012

P/12/107

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok

T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33

lbi@nik.gov.pl

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 82033 z dnia 14 września 2012 r. [Dowód: akta kontroli str. 1]
Jednostka kontrolowana	Ośrodek Pomocy Społecznej w Szczuczynie (zwany dalej „OPS” lub „Ośrodek”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dorota Cecylia Łaguna, Kierownik [Dowód: akta kontroli str. 2]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Ośrodka w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie w latach 2010-2012 (I półrocze).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywna ocena kontrolowanej działalności wynika z właściwej realizacji zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały istotnego wpływu na realizację zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy i dotyczyły:

- przekroczenia w czterech postępowaniach 14-dniowego terminu na przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego [pkt III. 3.1 wystąpienia],
- zbyt niskiej liczby pracowników socjalnych w stosunku do liczby mieszkańców Grajewa [pkt III. 1.1 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 OPS ustalone były w:

- statucie Ośrodka z 28 września 2010 r. i 19 sierpnia 2011 r.

[Dowód: akta kontroli str. 5-17]

- regulaminie organizacyjnym z 29 maja 2009 r. i 1 sierpnia 2011 r.

[Dowód: akta kontroli str. 18-35]

W ww. dokumentach do końca lipca 2011 r. nie było zapisów o realizacji zadań określonych w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie¹ (zwana dalej w skrócie „uoppr”). W obowiązującym od sierpnia 2011 r. statucie i regulaminie organizacyjnym Ośrodka zapisano m.in., że OPS:

- a) działa na podstawie uoppr,

¹ ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. (Dz. U. Nr 180, poz. 1493 ze zm.)

- b) realizuje zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie w ramach funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego (§ 15 statutu), w szczególności;
- prowadzi postępowanie wobec osób dotkniętych przemocą w rodzinie,
 - prowadzi postępowanie wobec osób sprawujących przemoc w rodzinie,
 - realizuje gminny program przeciwdziałania przemocy w rodzinie,
 - tworzy i prowadzi zespół interdyscyplinarny.

Zgodnie z § 12 ust. 1 pkt 13 regulaminu organizacyjnego, do zadań pracowników socjalnych należy prowadzenie poradnictwa i interwencji w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, praca w grupach roboczych.

W okresie objętym kontrolą w OPS zatrudnione były cztery osoby na stanowiskach pracowników socjalnych, w tym jeden od 11 czerwca 2012 r. W okresie do 10 czerwca 2012 r. nie był spełniony wymóg art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej², 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, bowiem liczba mieszkańców Szczuczyna wynosiła od 6.609 osób w 2010 r. do 6.581 na koniec I półrocza 2012 r. Według wyjaśnień byłej kierowniczki OPS Zofii Januszewskiej, brak środków finansowych nie pozwalał inicjować starań o pozyskanie jeszcze jednego pracownika. Obecna kierownik Ośrodka Dorota Łaguna wyjaśniła, że ustnie informowała Burmistrza o potrzebie zatrudnienia jeszcze jednego pracownika socjalnego i skutkiem tego od 11 czerwca 2012 r. w OPS zatrudniono czwartego pracownika socjalnego.

[Dowód: akta kontroli str. 48 i 116-118]

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

W zakresach czynności pracowników od 1 sierpnia 2011 r. (w związku ze zmianą regulaminu organizacyjnego) wpisano realizację zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie (prowadzenie postępowania wobec osób dotkniętych przemocą w rodzinie i wobec osób stosujących przemoc, współpraca z gminnym zespołem interdyscyplinarnym i innych zadań). Ponadto do przypisanego zakresu obowiązków pracowników socjalnych należało, w przypadku stwierdzenia przemocy w rodzinie, wypełnienie formularza „Pomoc Społeczna – Niebieska Karta”

[Dowód: akta kontroli str. 36-48]

W ocenie pracowników Ośrodka³, wprowadzone w 2010 r. nowe uregulowania prawne w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie poprawiły warunki do prowadzenia skutecznej działalności. Barię w skutecznym działaniu jest:

- brak środków na finansowanie nowych zadań,
- brak systemu wymiany informacji pomiędzy poszczególnymi służbami zaangażowanymi w przeciwdziałanie przemocy,
- brak możliwości wyciągnięcia konsekwencji wobec sprawcy przemocy, który nie stawia się na wezwanie Zespołu Interdyscyplinarnego.

[Dowód: akta kontroli str. 65-70]

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

L.p.	Wyszczególnienie	I pół. 2010 r.	2010 r.	I pół. 2011 r.	2011 r.	I pół. 2012 r.
I	MIESZKAŃCY	6636	6609	6610	6599	6581
1	Liczba mieszkańców ogółem	-----	-----	-----	-----	-----
2	liczba ofiar przemocy w rodzinie korzystających z pomocy	11	25	11	17	0

² Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.), zwana dalej „ustawą o pomocy społecznej”.

³ pobrano wyjaśnienia od dyrektora OPS i dwóch pracowników socjalnych.

L.p.	Wyszczególnienie	I pół. 2010 r.	2010 r.	I pół. 2011 r.	2011 r.	I pół. 2012 r.
3	Działania interwencyjne - ogółem, w tym:	-----	-----	-----	-----	-----
	– izolowanie sprawców od ofiar	-----	-----	-----	-----	-----
	– eksmisja z lokalu	-----	-----	-----	-----	-----
	– prace społecznie użyteczne wykonywane przez sprawców	-----	-----	-----	-----	-----
II	FORMY UDZIELONEJ POMOCY	-----	-----	-----	-----	-----
1	Interwencja kryzysowa - liczba osób, którym udzielono pomocy, w tym:	-----	-----	-----	-----	-----
	– dzieciom	-----	-----	-----	-----	-----
	– współmałżonkom lub partnerom	-----	-----	-----	-----	-----
	– innym osobom w rodzinie	-----	-----	-----	-----	-----
2	Pomoc całodobowa - liczba osób, którym udzielono pomocy, w tym:	-----	-----	-----	-----	-----
	– dzieciom	-----	-----	-----	-----	-----
	– współmałżonkom lub partnerom	-----	-----	-----	-----	-----
	– innym osobom w rodzinie	-----	-----	-----	-----	-----
3	Inne formy pomocy - liczba osób, którym udzielono pomocy, w tym:	-----	-----	-----	-----	-----
	– pomoc w otrzymaniu mieszkania socjalnego	-----	-----	-----	-----	-----
	– działania terapeutyczne - ogółem, w tym:	-----	-----	-----	-----	-----
	program ochrony ofiary przemocy	-----	-----	-----	-----	-----
	program terapeutyczny	-----	-----	-----	-----	-----
III	INFRASTRUKTURA INSTYTUCJI	-----	-----	-----	-----	-----
1	Punkty konsultacyjne*	-----	-----	1	1	1
	– liczba korzystających ofiar przemocy	-----	-----	4	10	1
2	Ośrodki wsparcia	-----	-----	-----	-----	-----
	– z miejscami całodobowymi	-----	-----	-----	-----	-----
	– liczba korzystających ofiar przemocy	-----	-----	-----	-----	-----
3	Ośrodki interwencji kryzysowej	-----	-----	-----	-----	-----
	– z miejscami całodobowymi	-----	-----	-----	-----	-----
	– liczba korzystających ofiar przemocy	-----	-----	-----	-----	-----
IV	Procedura „Niebieskie Karty”	-----	-----	-----	-----	-----
1	Liczba wypełnionych Niebieskich Kart, w tym:	-----	-----	-----	-----	-----
	– przez Policję	13	23	16	22	1
	– przez Ośrodek	-----	-----	-----	-----	-----
	– przez przedstawicieli oświaty	-----	-----	-----	-----	-----
	– przez przedstawicieli służby zdrowia	-----	-----	-----	-----	-----
2	Liczba spraw, które z powodu braku zgody członków rodziny nie zakończyły się wypełnieniem NK i wywiadem środowiskowym	5	7	5	5	-----
3	liczba przekazanych Niebieskich Kart instytucjom działającym na rzecz osób pokrzywdzonych	-----	-----	-----	-----	-----

*Punkt konsultacyjny funkcjonował w ramach Komisji ds. Rozwiązywania Problemów Alkoholowych przy Urzędzie Miejskim w Szczuczynie

1.2. Zgodnie z art. 9a ust. 15 *uoppr*, uchwałą Rady Miejskiej w Szczuczynie z dnia 25 stycznia 2011 r. określono tryb i sposób powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego Gminy Szczuczyn oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania. Zarządzeniem z 1 czerwca 2011 r. Burmistrz Szczuczyna powołał Zespół Interdyscyplinarny (zwany dalej „Zespołem”), w którego skład wchodziło siedem osób, w tym:

- pełnomocnik Burmistrza Szczuczyna ds. rozwiązywania problemów alkoholowych. Osoba ta była zarazem przedstawicielem organizacji pozarządowej (Miejski Klub Sportowy „Wissa”),
- kurator sądowy,
- przedstawiciel Policji,
- pracownik OPS; od 24 sierpnia 2011 r. członkiem Zespołu jest kierownik Ośrodka, Dorota Cecylia Łaguna,
- trzech przedstawicieli oświaty.

[Dowód: akta kontroli str. 53-60 i 71]

Mimo wymogu określonego w art. 9a ust. 3 pkt 5 *uoppr* pierwotnie w składzie Zespołu nie było przedstawiciela ochrony zdrowia. Według wyjaśnień Burmistrza Szczuczyna Artura Kuczyńskiego, w dniu 5 kwietnia 2011 r. skierował zaproszenie do prac w Zespole do Dyrektora Zakładu Opiekuńczo-Leczniczego w Szczuczynie, które jednak pozostało bez odpowiedzi.

[Dowód: akta kontroli str. 50]

W dniu 28 sierpnia 2012 r. Burmistrz Szczuczyna zaproponował współpracę w ramach Zespołu dyrektorowi SP ZOZ w Grajewie. Propozycja została przyjęta i w dniu 26 września 2012 r. skład Zespołu został poszerzony o przedstawiciela ochrony zdrowia.

[Dowód: akta kontroli str. 62-63]

W okresie objętym kontrolą w planie finansowym OPS nie było środków na funkcjonowanie Zespołu.

Z informacji uzyskanych od Burmistrza Szczuczyna wynika, że na działalność Zespołu z budżetu Miasta wydatkowano:

- 800 zł w 2011 r. na szkolenia członków Zespołu,
- 98,80 zł w I półroczu 2012 r. na wykonanie pieczętek.

[Dowód: akta kontroli str. 51]

Z dokumentacji OPS wynika, że członkowie Zespołu odbyli następujące szkolenia:

- „Działania i funkcjonowanie Zespołu Interdyscyplinarnego” w dniu 17 listopada 2011 r. (6 osób),
- „Przemoc – diagnoza, interwencja i pomoc” zorganizowanym w dniach 13-14 września 2011 r. przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Białymstoku (1 osoba).

[Dowód: akta kontroli str. 72]

W dniu 1 lipca 2011 r. odbyło się pierwsze posiedzenie Zespołu, podczas którego na przewodniczącego wybrano Janusza Marcinkiewicza, Dyrektora Miejskiego Domu Kultury i zarazem pełnomocnika Burmistrza ds. Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

[Dowód: akta kontroli str. 73]

1.3. Wykonując obowiązek wynikający z art. 6 ust. 2 pkt 1 *uoppr*, Rada Miejska w Szczuczynie 22 grudnia 2011 r. przyjęła Gminny Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie na lata 2012-2017 (Program).

[Dowód: akta kontroli str. 87-92]

Obowiązujące w okresie objętym kontrolą statuty OPS nie nakładały na Ośrodek obowiązku przygotowania projektu gminnego 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).

W gminie Szczuczyn, jak i w powiecie grajewskim, nie utworzono ośrodka wsparcia i ośrodka interwencji kryzysowej. Zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 2 i 3 do zadań własnych gminy

należy m.in. prowadzenie interwencji w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz zapewnienie osobom dotkniętym przemocą w rodzinie miejsc w ośrodkach wsparcia.

[Dowód: akta kontroli str. 93-115]

Według wyjaśnień Burmistrza Miasta Szczuczyn Artura Kuczyńskiego, potrzeby związane z działalnością interwencyjną na terenie Gminy realizowane były przez Punkt Konsultacyjny, w którym pomoc (porady) udzielane były przez psychologa i terapeutę uzależnień. W okresie funkcjonowania Zespołu nie wystąpiła potrzeba skierowania osoby dotkniętej przemocą do ośrodka wsparcia. OPS w Szczuczynie posiada wykaz ośrodków wsparcia i w razie konieczności Urząd Miejski zapewni bezpłatny transport do takiej jednostki.

[Dowód: akta kontroli str. 51]

1.4. W latach 2010-2012 w planie finansowym Ośrodka nie było wyodrębnionych środków na realizację zadań związanych z przemocą w rodzinie. Z informacji uzyskanych od Burmistrza Miasta Szczuczyn wynika, że w budżecie Miasta:

- na 2010 r. nie planowano i nie dokonywano wydatków na zwalczanie przemocy w rodzinie,
- na 2011 r. zaplanowano 1.000 zł, wydatkowano zaś 800 zł. Środki wykorzystano na szkolenia członków Zespołu,
- na 2012 r. zaplanowano 1.000 zł; w I półroczu wydatkowano 98,80 zł na wykonanie pieczętek.

[Dowód: akta kontroli str. 51]

1.5. Ośrodek nie posiadał ustalonych na piśmie zasad, trybów i procedur współpracy z innymi instytucjami w zakresie przeciwdziałania przemocy. W dniu 5 kwietnia 2011 r. Burmistrz Szczuczyna skierował do 10 instytucji propozycję podpisania porozumienia o współpracy w Zespole Interdyscyplinarnym oraz o wskazanie osób do pracy w tym Zespole. Do pisma przewodniego dołączony był projekt porozumienia. W rezultacie zostały zawarte porozumienia z:

- kierownikiem Posterunku Policji w Szczuczynie,
- pełnomocnikiem Burmistrza ds. profilaktyki,
- dyrektorem Publicznego Gimnazjum w Szczuczynie,
- dyrektorem Szkoły Podstawowej w Niedźwiadnej,
- dyrektorem Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Szczuczynie,

[Dowód: akta kontroli str. 119-129]

Pismem z 11 kwietnia 2011 r. Prezes Sądu Rejonowego w Grajewie poinformował Burmistrza Szczuczyna, że kuratorzy sądowi nie wyrazili zgody na udział w Zespole. W dniu 27 maja 2011 r. Prezes Sądu Rejonowego w Grajewie poinformował Burmistrza Szczuczyna, że do pracy w Zespole skierował kuratora – jednak bez zawierania porozumienia w tej sprawie.

[Dowód: akta kontroli str. 130-131]

Zdaniem Kierownika OPS Doroty Łaguny, barierą we współpracy z innymi instytucjami jest wykonywanie zadań w ramach Zespołu Interdyscyplinarnego, które wykonywane są w ramach służbowych obowiązków. Każdy członek Zespołu ma określone obowiązki w macierzystej jednostce i nie zawsze można je pogodzić z pracą dodatkową w Zespole. Bariery, w związku ze współpracą Ośrodka z innymi instytucjami, nie dostrzegają przewodniczący Zespołu oraz pracownicy socjalni.

[Dowód: akta kontroli str. 65-70 i 224-225]

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

[Dowód: akta kontroli str. 132]

1.7. Jak wynika z zapisów w dzienniku korespondencji OPS, 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. 132]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono, że w okresie do 10 czerwca 2012 r. nie był spełniony wymóg art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej, dotyczący zatrudnienia w OPS odpowiedniej liczby pracowników socjalnych.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zauważa, że w celu sprawnej realizacji obowiązku gminy w zakresie zapewnienia potrzebującym miejsca w ośrodku interwencji kryzysowej lub w ośrodku wsparcia, 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 Ośrodka w zakresie realizacji zadań 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. Kierownik OPS zgodnie z art. 110 ust. 9 ustawy o pomocy społecznej przedstawiała Radzie Miejskiej bilans potrzeb w zakresie realizacji zadań związanych z udzielaniem pomocy społecznej. W bilansach tych wskazywano m.in. liczby rodzin, które z powodu przemocy w rodzinie będą prawdopodobnie ubiegały się o przyznanie świadczeń z pomocy społecznej. Jak wynika z analizy potrzeb:

- na 2010 r. zakładano, że 10 rodzin skorzysta z pomocy społecznej z powodu przemocy w rodzinie (45 osób) – żadna osoba nie otrzymała świadczeń z tego powodu,
- na 2011 r. zakładano, że 7 rodzin skorzysta z pomocy społecznej z powodu przemocy w rodzinie (30 osób) – żadna osoba nie otrzymała świadczeń z tego powodu,
- na 2012 r. nie przewidywano przyznania świadczeń z pomocy społecznej z powodu przemocy w rodzinie.

[Dowód: akta kontroli str. 133-146]

Jak wynika z informacji uzyskanych od Burmistrza Szczuczyna, w okresie objętym kontrolą tematyka przeciwdziałania przemocy w rodzinie była przedmiotem obrad Komisji Rewizyjnej i Komisji Spraw Społecznych Rady Miejskiej:

- w dniu 19 stycznia 2011 r., podczas których Sekretarz Gminy przedstawiła „Informację o przeciwdziałaniu przemocy”, która sprowadzała się do zapoznania radnych przepisami *uoppr* jakie weszły w życie z dniem 1 sierpnia 2010 r. Wskazano też adresatów działań podejmowanych przez zespół interdyscyplinarny, zasady uruchamiania pracy zespołu interdyscyplinarnego oraz organizacje pozarządowe, których zadaniem jest niesienie pomocy ofiarom przemocy;
- w dniu 20 grudnia 2011 r. i było poświęcone omówieniu przez Kierownika OPS projektu uchwały w sprawie przyjęcia Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie.

Tematyka przeciwdziałania przemocy w rodzinie była m.in. przedmiotem obrad Rady Miejskiej w dniu 22 grudnia 2011 r., podczas których radni zostali zapoznani z działalnością Zespołu Interdyscyplinarnego oraz przyjęli jednogłośnie Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie.

[Dowód: akta kontroli str. 147-153]

Kierownik OPS przedstawiała Radzie Miejskiej sprawozdania z działalności Ośrodka. W odniesieniu do przeciwdziałania przemocy w rodzinie poinformowano Radę:

- a) w sprawozdaniu z 22.09.2010 r. o zmianie *uoppr* i wynikających z tego skutkach (włączenie Ośrodka do działalności zespołów interdyscyplinarnych). Poinformowano również, że Niebieskie Karty sporządzane są przez Policję, zaś OPS włącza się w pomoc

rodzinom, w których doszło do takiego zdarzenia (nie podano danych o ilości tego rodzaju zdarzeń);

[Dowód: akta kontroli str. 239-243]

- b) w sprawozdaniu za 2011 r. (brak daty), że Ośrodek prowadził obsługę administracyjną i pracę zespołu interdyscyplinarnego ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie (więcej na temat przeciwdziałania przemocy nie zapisano).

[Dowód: akta kontroli str. 244-259]

2.2. W latach 2010-2011 r. Ośrodek nie realizował programu ochrony ofiar przemocy w rodzinie, bowiem Rada Miejska w Szczuczynie nie uchwaliła takiego dokumentu, mimo wymogu wynikającego z art. 6 ust. 2 pkt 1 *uoppr*⁴, zgodnie z którym do zadań własnych gminy należało opracowanie i realizacja gminnego programu ochrony ofiar przemocy. Dopiero po upływie 16 miesięcy od wejścia w życie art. 6 ust. 2 pkt 1 *uoppr*, tj. 22 grudnia 2011 r. Rada Miejska przyjęła Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie. Wcześniej Miasto nie posiadało takiego Programu. Projekt uchwały przedstawiony został podczas posiedzenia połączonych Komisji Rady Miejskiej w Szczuczynie w dniu 20 grudnia 2011 r. Wyjaśniając powody późnego uchwalenia Programu, Burmistrz Szczuczyna Artur Kuczyński podał, że powierzył opracowanie Programu członkom powołanego w dniu 1 czerwca 2011 r. Zespołu Interdyscyplinarnego, którzy mieli kompetencje do właściwego opracowania dokumentu.

Program opracowany został przez członków Zespołu na podstawie danych Ośrodka i Gminnej Komisji Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (liczba procedur Niebieskich Kart – 22 procedury, liczba wniosków o skierowanie na przymusowe leczenie odwykowe – 25 wniosków). Stwierdzono, że przemoc w rodzinie występuje najczęściej w rodzinach najuboższych, jest powiązana z alkoholizmem, niskimi dochodami, biedą, a także małą świadomością społeczną. Celami Programu są:

- zmniejszenie skali zjawiska przemocy w rodzinie,
- zwiększenie skuteczności ochrony ofiar przemocy w rodzinie i zwiększenie dostępności pomocy,
- zwiększenie skuteczności działań interwencyjnych i korekcyjnych wobec osób stosujących przemoc.

Jako cele pośrednie wskazano:

- zmianę postaw mieszkańców gminy wobec przemocy w rodzinie,
- wzrost przeszkolonych osób z zakresu udzielania pomocy rodzinom, w których występuje zjawisko przemocy,
- spadek liczby sprawców przemocy a także rodzin, w których interwencje podejmowane są wielokrotnie,
- stałą edukację środowiska lokalnego poprzez: ulotki, broszury, imprezy lokalne itp.,
- wzrost a potem spadek liczby osób zgłaszających się o pomoc do placówek służby zdrowia, pomocy społecznej, policji, Punktu Konsultacyjnego.

W ramach realizacji Programu:

- a) Zespół zorganizował w II kwartale 2012 r. konkurs plastyczny „Świat bez przemocy”, adresowany do uczniów szkół podstawowych i gimnazjum w Szczuczynie. Udział w przedsięwzięciu wzięło 28 uczniów;
- b) podczas festynu z okazji Dnia Dziecka rozdawane były broszury i ulotki, w których informowano o instytucjach działających w systemie przeciwdziałania przemocy, o zjawisku przemocy. Były to m.in. materiały wydane przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Białymstoku we współpracy z Wydziałem Prewencji Komendy Wojewódzkiej Policji w Białymstoku, broszury p.t.:
- „Kompetencje służb i instytucji w sytuacji podejrzenia przemocy w rodzinie”,
 - „Przemoc w rodzinie. Jak pomóc sobie i innym. Jesteś świadkiem!”,
 - „Przemoc w rodzinie. Jak pomóc sobie i innym. O doznawaniu przemocy”,

⁴ W brzmieniu obowiązującym od 1 sierpnia 2010 r.

- „Przemoc w rodzinie. Stosowanie przemocy – jak sobie pomóc”.

[Dowód: akta kontroli str. 154-158 i 209]

Według wyjaśnień Burmistrza Miasta Artura Kuczyńskiego, realizacja Programu polegała także na niesieniu pomocy ofiarom i sprawcom w ramach Punktu Konsultacyjnego mającego miejsce w siedzibie Miejskiego Domu Kultury w Szczuczynie, szkoleniu nauczycieli, przeprowadzeniu badań ankietowych „Bezpieczeństwo w szkole i poza nią” wśród uczniów gimnazjum. Pomoc w Punkcie Konsultacyjnym udzielana była przez zatrudnionego tam psychologa (raz w tygodniu) oraz terapeutę uzależnień z Wojewódzkiego Ośrodka Terapii Uzależnień w Łomży (raz w tygodniu)

[Dowód: akta kontroli str. 210-221 i 223]

Oceny realizacji poszczególnych działań dokonywać będzie Rada Miejska w Szczuczynie po przedłożeniu sprawozdania z realizacji programu przez Kierownika OPS w terminie do 31 marca następnego roku po roku sprawozdawczym. Z uwagi na przyjęcie Programu dopiero 22 grudnia 2011 r. dotychczas nie było składane sprawozdanie z jego realizacji.

[Dowód: akta kontroli str. 88-92]

W Programie nie określono wskaźników skuteczności realizacji zadań. Według wyjaśnień Burmistrza Miasta Artura Kuczyńskiego, wskaźnikiem skuteczności zrealizowanych działań będzie np. liczba pracowników szkół przeszkolonych z zakresu przeciwdziałania przemocy, ilość porad udzielonych osobom uwięzonym w przemoc itp.

[Dowód: akta kontroli str. 210-213]

2.3. W okresie objętym kontrolą OPS sporządzał na potrzeby Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego (PUW) roczne sprawozdania statystyczne z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, w których:

- za 2010 r. podano liczbę wypełnionych Niebieskich Kart,
- za 2011 r. podano liczbę osób, którym udzielono pomocy w ramach interwencji kryzysowej (10 osób skorzystało z pomocy w Punkcie Konsultacyjnym) i liczby wypełnionych Niebieskich Kart.

[Dowód: akta kontroli str. 159-167]

W styczniu 2012 r. przekazano Wojewodzie Podlaskiemu sprawozdanie „Wykaz instytucji udzielających wsparcia osobom dotkniętym przemocą w rodzinie”. Wymieniono w nim działający na terenie gminy Punkt konsultacyjno-informacyjny przy Miejskim Domu Kultury, w którym udzielane były porady psychologiczne we wtorki w godz. od 17.00 do 20.00.

[Dowód: akta kontroli str. 222-223]

2.4. Na lata 2010-2012 Rada Miejska przyjmowała coroczne Programy Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (PPiRPA). Formułowane co roku cele nie różniły się i dotyczyły:

- zapobiegania powstawaniu nowych problemów alkoholowych,
- zmniejszania rozmiarów tych problemów, które aktualnie występują,
- zwiększania zasobów niezbędnych do radzenia sobie z już istniejącymi problemami,
- zwiększenia świadomości społecznej na temat zagrożeń, jakie niesie ze sobą używanie środków chemicznych wpływających na zmiany świadomości,
- przestrzeganie prawa w zakresie niepodawania alkoholu nieletnim w punktach sprzedaży na terenie gminy,
- uwzględniania problematyki przemocy w rodzinie związanej z nadużywaniem alkoholu,
- utrzymania na obecnym poziomie oddziaływań profilaktycznych skierowanych do dzieci i młodzieży,
- rozszerzenia systemu szkoleń pracowników różnych grup zawodowych współpracujących z Komisją ds. Rozwiązywania Problemów Alkoholowych,
- dalszego wspierania systemu leczenia odwykowego, tworzenie różnych sposobów wspierania dzieci z rodzin zagrożonych alkoholizmem.

Częścią każdego Programu była „Diagnoza problemu alkoholowego”, w której podawano m.in. liczbę punktów sprzedaży alkoholu, ilość zdarzeń związanych ze spożyciem alkoholu odnotowanych przez Policję, dane o działalności Gminnej Komisji Rozwiązywania

Problemów Alkoholowych. We wszystkich programach nawiązywano do zjawiska przemocy w rodzinie w wyniku nadużywania alkoholu, zaś jednym z wymienianych zadań było udzielanie pomocy psychologicznej i prawnej rodzinom w ramach prowadzonego Punktu konsultacyjnego. W PPIRPA na 2012 r. zapisano m.in. ścisłą współpracę z Policją w ramach procedury Niebieska Karta.

[Dowód: akta kontroli str. 176-208]

Jak wynika ze sprawozdań z realizacji PPIRPA (składane przez Gminną Komisję Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych):

a) w 2010 r.:

- Komisja wobec ośmiu osób podjęła czynności zmierzające do orzeczenia o zastosowaniu wobec uzależnionych od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia zamkniętego,
- udzielono 45 porad, z tego 15 osobom uzależnionym (pozostałe osobom z rodzin),
- pomagano w sporządzaniu wniosków, pozwów i innych pism procesowych,
- z porady psychologa skorzystało 25 osób,

[Dowód: akta kontroli str. 226-229]

b) w 2011 r. nie podano danych liczbowych o działalności Komisji w zakresie kierowania osób uzależnionych na leczenie odwykowe, udzielonych poradach,

[Dowód: akta kontroli str. 230-233]

c) w I półroczu 2012 r. Komisja przeprowadziła m.in. postępowanie w stosunku do 8 osób w celu skłonienia ich do leczenia odwykowego, w 7 przypadkach wystąpiła z wnioskiem o opinie w przedmiocie uzależnienia przez biegłych sądowych.

[Dowód: akta kontroli str. 234]

2.5. W okresie objętym kontrolą pracownicy socjalni OPS nie wypełniali z własnej inicjatywy formularza „Pomoc Społeczna – Niebieska Karta”. Jak już wspomniano w pkt. 2.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego, jednostki gminy organizowały działania w zakresie profilaktyki i przeciwdziałania przemocy oraz działania edukacyjne. Informacje dotyczące możliwości uzyskania pomocy (adresy instytucji, numery telefonów, termin przyjmowania interesantów) zamieszczone były na tablicy ogłoszeń Ośrodka oraz w ulotkach rozpowszechnianych podczas festynu z okazji Dnia Dziecka. Na stronie internetowej Urzędu Miejskiego (z zakładką dotyczącą OPS) nie było informacji o instytucjach niosących pomoc ofiarom przemocy lub zajmujących się przeciwdziałaniem przemocy.

[Dowód: akta kontroli str. 209]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Ośrodka w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W latach 2010-2011 OPS nie realizował programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, bowiem do końca 2011 r. Rada Miejska nie zrealizowała obowiązku jego opracowania.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Ośrodka w 2012 r. zakresie realizacji Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie.

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. W okresie do 17 października 2011 r.⁵ do OPS wpłynęły 43 informacje o wszczęciu procedury Niebieskich Kart (zwane dalej w skrócie NK), z czego 23 w 2010 r. i 20 w 2011 r.

⁵ Tj. do dnia wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta” (Dz. U. Nr 209, poz. 1245) zwane dalej rozporządzeniem z 13 września 2011 r.

Wszystkie karty zostały sporządzone przez Policję. Kontrolą objęto prawidłowość działań pracowników Ośrodka wobec 25 losowo wybranych postępowań, z tego:

- 20 procedur prowadzonych w czasie obowiązywania rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 19 kwietnia 2005 r. w sprawie wywiadu środowiskowego⁶ (zwane dalej „rozporządzeniem z 19 kwietnia 2005 r.”);
- 5 postępowań po wejściu w życie rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 stycznia 2011 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego⁷.

Ustalono, że:

- a) pracownicy socjalni OPS po uzyskaniu informacji z Policji o przemocy w rodzinie, we wszystkich skontrolowanych procedurach, podejmowali działania mające na celu rozpoznanie sytuacji, przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego oraz wypełnienie formularza „Pomoc Społeczna – Niebieska Karta” o których mowa w rozporządzeniu Ministra Polityki Społecznej z dnia 19 kwietnia 2005 r., z tego:
 - w 15 sprawach przeprowadzony został wywiad i wypełniony został formularz „Pomoc Społeczna – Niebieska Karta”,
 - w trzech postępowaniach wypełniono formularz „Pomoc Społeczna – Niebieska Karta”, bez wypełnienia wywiadu środowiskowego, z powodu odmowy rodziny na przeprowadzenie wywiadu,
 - sześć rodzin odmówiło pracownikom socjalnym przeprowadzenia wywiadu środowiskowego. Uzasadniane to było sporadycznością zdarzenia, niekorzystaniem z pomocy społecznej,
 - w jednym przypadku, po zdarzeniu przemocy, poszkodowana wyprowadziła się z domu,
- b) cztery rodzinne wywiady środowiskowe przeprowadzono po upływie 14 dni od otrzymania informacji z Policji, czym naruszono § 2 ust. 1 ww. rozporządzenia z 19 kwietnia 2005 r. Przekroczony został termin przeprowadzenia wywiadu przez pracownika socjalnego M. Świderską (trzy wywiady, których termin przeprowadzenia przekroczono o 8, 15 i 21 dni) oraz przez pracownika socjalnego H. Niebrzydowską (jedna procedura, którą przeprowadzono 5 dni po upływie terminu).

Według wyjaśnień Kierownika OPS Doroty Łaguna, pracownicy socjalni udawali się z wizytą do rodzin w terminie, lecz nikogo nie zastali, o czym ustnie informowali Kierownika Ośrodka. Tak więc wywiad przeprowadzano podczas kolejnej wizyty i z tego powodu przekroczony był 14-dniowy termin przeprowadzenia wywiadu.

[Dowód: akta kontroli str. 235-236]

- c) w ośmiu zdarzeniach (spośród 15 postępowań, w których przeprowadzono wywiad środowiskowy) przemoc stosował sprawca będący pod wpływem alkoholu. W odniesieniu do trzech sprawców podjęto działania zmierzające do nawiązania kontaktu z Gminną Komisją Rozwiązywania Problemów Alkoholowych,
- d) ofiary przemocy informowane były o możliwości uzyskania pomocy prawnej i psychologicznej,
- e) w żadnej ze skontrolowanych procedur nie stosowano środków zapobiegawczych, probacyjnych lub karnych. Jak wynika z dokumentacji, w odniesieniu do jednego ze sprawców podjęto postępowanie sprawdzające w sprawie o psychicznego znęcania się nad członkiem rodziny,
- f) w żadnej ze skontrolowanych procedur nie kierowano osób do ośrodka wsparcia lub interwencji kryzysowej,
- g) w ramach prowadzonych działań OPS współpracował z Poradnią Rodziną w Łomży (działania wobec jednej rodziny), w czterech sprawach kontaktowano się ze szkołami, w trzech postępowaniach skierowano członków rodziny do poradni psychologiczno-pedagogicznej,

[Dowód: akta kontroli str. 168-171]

⁶ Dz. U. Nr 77, poz. 672 ze zm. (przepis utracił moc z dniem 2 lutego 2011 r.).

⁷ Dz. U. Nr 27, poz. 138. Rozporządzenie utraciło moc z dniem 7 lipca 2012 r.

3.2. W okresie obowiązywania rozporządzenia z dnia 13 września 2011 r. do końca I półrocza 2012 r. wpłynęły do Zespołu Interdyscyplinarnego trzy Niebieskie Karty (dwie w 2011 r. i jedna w 2012 r.). Wszystkie NK wpłynęły z Posterunku Policji w Szczuczynie.

Jak wyjaśnił Kierownik Posterunku Policji w Szczuczynie Andrzej Bargłowski, zmniejszenie ilości założonych NK spowodowane było brakiem interwencji Policji w rodzinach. Ponadto wypełnienie NK było indywidualną decyzją policjantów podejmujących interwencję, którzy po zebraniu informacji w trakcie wywiadu przeprowadzonego ze stronami konfliktu rozstrzygali czy doszło do przemocy w rodzinie i w zależności od tego zakładali NK. Według przewodniczącego Zespołu Janusza Marcinkiewicza, wcześniej Policja wystawiała więcej Niebieskich Kart, aby wykazać się lepszą statystyką.

[Dowód: akta kontroli str. 174-175 i 224-225]

Szczegółowa kontrola postępowań wykazała, że:

- we wszystkich postępowaniach przewodniczący Zespołu powołał grupę roboczą. W odniesieniu do jednej ze spraw nie ma danych pozwalających na ustalenie, czy miało to miejsce w terminie do 3 dni od daty wpływu NK do Zespołu (wymóg § 8 ust. 1 rozporządzenia z dnia 13 września 2011 r.), jednakże spotkanie grupy roboczej i wypełnienie NK C i D miało miejsce w terminie 23 dni od wpływu NK do Zespołu;
- we wszystkich postępowaniach opracowano indywidualny plan pomocy rodzinie oraz monitorowano sytuację;
- nie stosowano środków zapobiegawczych, probacyjnych lub karnych wobec sprawców przemocy;
- w omawianych postępowaniach nie doszło do kolejnych aktów przemocy;
- w odniesieniu do jednej ze spraw Zespół stwierdził, że przemoc w rodzinie ustała i postanowił zakończyć procedurę. Jednakże nie sporządzono w tej sprawie protokołu o jakim mowa w § 18 ust. 2 rozporządzenia z dnia 13 września 2011 r. i nie ma informacji czy dopełniono obowiązku poinformowania Policji o zakończeniu postępowania (wymóg § 18 ust. 3 tego rozporządzenia). Jak wyjaśnił przewodniczący Zespołu Janusz Marcinkiewicz poinformowano Policję i nie potrafi wyjaśnić, dlaczego nie ma kopii tego pisma w dokumentacji. Brak protokołu z zakończenia postępowania spowodowany wówczas był brakiem wzoru takiego protokołu.

[Dowód: akta kontroli str. 224-225]

- w żadnej ze spraw nie umieszczano osób dotkniętych przemocą w ośrodku wsparcia lub interwencji kryzysowej. Rodziny otrzymały pomoc m.in. w postaci informacji o prawnych skutkach przemocy, konsultacje z psychologiem i prawnikiem;
- w ramach procedur Zespół współpracował z Policją (wszystkie NK), z Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie (jedna sprawa) oraz z jednostkami oświaty;
- frekwencja na posiedzeniach grup roboczych była 100%.

[Dowód: akta kontroli str. 172-173]

W okresie objętym kontrolą nie kierowano sprawców przemocy do odbycia programów korekcyjno-edukacyjnych organizowanych przez Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Grajewie. Jak wyjaśniła Kierownik OPS Dorota Łaguna, Zespół Interdyscyplinarny nie kierował sprawców przemocy do udziału w programie, bowiem nie zachodziła taka potrzeba. O opracowaniu programu Dorota Łaguna dowiedziała się w październiku 2011 r. ze strony internetowej PCPR oraz z rozmowy z kierownikiem PCPR.

[Dowód: akta kontroli str. 237-238]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na przekroczeniu przez pracowników socjalnych w czterech postępowaniach 14-dniowego terminu na przeprowadzenie wywiadu środowiskowego, czym naruszono § 2 ust. 1 ww. rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 19 kwietnia 2005 r. w sprawie wywiadu środowiskowego.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zespół Interdyscyplinarny nie udokumentował w sposób wymagany § 18 ust. 2 rozporządzenia z dnia 13 września 2011 r. zakończenia jednej z procedur Niebieskich Kart.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości, postępowanie Ośrodka wobec osób dotkniętych przemocą oraz stosujących przemoc

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 Kontroli⁸, wnosi o przestrzeganie terminu przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego.

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 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 21 grudnia 2012 r.

Kontroler

Władysław Radgowski
główny specjalista kontroli państwowej

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli
z up. WICEDYREKTOR
Agata Ciupa

.....
podpis

⁸ Dz. U. z 2012 r., poz.82.