NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.6.1.2024

Pani
Urszula Barbara Kitlas
Dyrektor Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Bielsku Podlaskim

Powiatowe Centrum Pomocy w Bielsku Podlaskim
ul. 3-go Maja 17, 17-100 Bielsk Podlaski

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/080 – Przeciwdziałanie przemocy domowej

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

Jednostka kontrolowana	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Bielsku Podlaskim[1], ul. 3-go Maja 17, 17-100 Bielsk Podlaski.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Urszula Barbara Kitlas, Dyrektor Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Bielsku Podlaskim[2] od 1 lipca 2003 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Organizacja wykonywania zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej, w tym współpraca z innymi podmiotami. 2. Realizacja programów przeciwdziałania przemocy domowej i ochrony osób doznających przemocy domowej, a także pozostałych programów z tego zakresu. 3. Ochrona osób doznających przemocy domowej, w tym zapewnienie im miejsc w ośrodkach wsparcia lub interwencji kryzysowej.
Okres objęty kontrolą	Lata 2021–2023, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych także przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*[3]
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Iga Renczyńska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/40/2024 z 11 marca 2024 r. (akta kontroli str. 1-2)

[1] Dalej: „PCPR" lub „Centrum".
[2] Dalej: „Dyrektor PCPR" lub „Dyrektor Centrum"
[3] Dz. U. z 2022 r. poz. 623. Ustawa zwana dalej: *ustawą o NIK*.

II. Ocena ogólna[4] kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

PCPR realizowało podstawowe zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy domowej wynikające z *ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej*[5] z tym, że „Powiatowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie na lata 2021-2024"[6] został opracowany i przyjęty do realizacji z opóźnieniem (wynoszącym 118 dni).

Centrum było przygotowane organizacyjne i kadrowo do realizacji zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy. W regulacjach wewnętrznych określono zasady organizacji pracy w ww. zakresie oraz zapewniono odpowiednio wykwalifikowaną kadrę, której umożliwiono podnoszenie kwalifikacji zawodowych poprzez szkolenia. PCPR podejmowało współpracę z innymi podmiotami i instytucjami w celu minimalizowania zjawiska przemocy domowej na terenie powiatu bielskiego, a otrzymane środki finansowe pozwalały na wywiązywanie się z podstawowych zadań. Jednak sposób ewidencji wydatków na zadania własne powiatu, utrudniał określenie ich skali.

Skutecznie diagnozowano i monitorowano zjawisko przemocy na terenie powiatu oraz, na podstawie diagnozy, określono cele i zadania do realizacji w Powiatowym Programie. Natomiast sformułowane w nim wskaźniki, mimo oparcia ich na jednostkach miar i możliwości ich liczbowej prezentacji w danym roku, nie miały określonej docelowej wartości, co utrudniało ustalenie, czy działania były realizowane w sposób efektywny oraz monitorowanie skuteczności tych działań. Rzetelnie wywiązano się z obowiązku opracowania i realizacji programów profilaktycznych, a także korekcyjno-edukacyjnych i psychologiczno-terapeutycznego dla osób stosujących przemoc domową oraz realizowano większość zadań przypisanych do realizacji powiatowi w Krajowym Programie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie[7] (które zostały ujęte w przygotowanych i realizowanych przez Centrum programach).

Na terenie powiatu nie funkcjonowały ośrodki wsparcia oraz interwencji kryzysowej. W celu zapewnienia miejsc mieszkańcom dotkniętym przemocą PCPR nawiązało nieformalną współpracę ze specjalistycznym ośrodkiem wsparcia oraz domem samotnej matki znajdującymi się na terenie powiatów, które nie były położone w sąsiedztwie powiatu bielskiego. Jednocześnie Centrum posiadało aktualne informacje o zakresie i skali wparcia udzielanego przez te jednostki mieszkańcom powiatu. PCPR w ramach prowadzonego Punktu Poradniczo-Konsultacyjnego oraz Punktu Interwencji Kryzysowej[8] oferowało specjalistyczne wsparcie m.in. poprzez udzielanie porad psychologicznych czy prawnych.

---

4 Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

5 Dz. U. z 2024 r. poz. 424. Ustawa zwana dalej: *upp*. Do 22 czerwca 2023 r. ustawa nosiła tytuł *o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie* i takiej nomenklatury używano też w jej treści. Ustawą z 9 marca 2023 r. *o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. z 2023 r. poz. 535) dokonano również szeregu innych zmian przepisów *upp*.

6 Dalej również: „Powiatowy Program", „Program 2021–2024".

7 Wprowadzony uchwałami Rady Ministrów nr 16 z 1 lutego 2021 r. (M.P. z 2021 r., poz. 235), nr 183 z 21 grudnia 2021 r. (M.P. z 2021 r., poz. 1204) i nr 248 z 29 grudnia 2022 r. (M.P. z 2022 r., poz. 1259) z w sprawie ustanowienia Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie odpowiednio na 2021, 2022 i 2023 rok. Program zwany dalej: „Krajowym Programem".

8 Dalej: „PIK".

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Organizacja wykonywania zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej, w tym współpraca z innymi podmiotami.

Opis stanu faktycznego

1.1. Zasady organizacji pracy PCPR dotyczące realizacji zadań własnych i zleconych, określonych w art. 6 ust. 3 i 4 *upp* zostały regulowane w Statucie[9] oraz Regulaminie organizacyjnym Centrum[10]. Zgodnie ze Statutem przedmiotem podstawowej działalności PCPR była realizacja zadań własnych powiatu i zadań z zakresu administracji rządowej w obszarze pomocy społecznej oraz zadania określone w *upp* (§ 3 ust. 1 i ust. 2 pkt 8 Statutu).

Działalność związana z przeciwdziałaniem przemocy domowej należała, zgodnie z § 9 ust. 2 Regulaminu organizacyjnego do Działu Pomocy Socjalnej i obejmowała w szczególności:

- prowadzenie specjalistycznego poradnictwa w ramach punktu Poradniczo-Konsultacyjnego (psychologiczno-pedagogicznego i prawnego) w tym: [1] diagnozowanie problemów rodzin dysfunkcyjnych, uczniów nieprzystosowanych społecznie; [2] utrzymywanie współpracy z pedagogami szkół powiatu bielskiego; [3] organizacja spotkań pracowników Centrum z rodzicami, pracownikami oświaty i pomocy społecznej oraz [4] realizowanie szkoleń o tematyce uzależnień, agresji oraz profilaktyki niepożądanych zjawisk społecznych;
- realizacja zadań wynikających z *upp*, w tym programów korekcyjno-edukacyjnych dla sprawców przemocy;
- prowadzenie działań w ramach PIK z zakresu interwencji kryzysowej w tym: [1] organizowanie działań mających na celu udostępnianie osobom i rodzinom z problemem przemocy oraz będących w sytuacjach kryzysowych specjalistycznych form pomocy socjalnej, psychologicznej, interwencyjnej i pomocy w uzyskaniu schronienia; [2] realizację grupowych form pracy o charakterze edukacyjnym, terapeutycznym i profilaktycznym; [3] zapewnienie schronienia osobom w sytuacji kryzysu; [4] prowadzenie krótkoterminowej terapii dla osób w kryzysie; [5] prowadzenie grup terapeutycznych, grup wsparcia, grup socjoterapeutycznych; [6] poradnictwo i pomoc w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej. (akta kontroli str. 7-18)

Organizacja zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej została również określona w Zarządzeniu Dyrektora PCPR[11], określającym procedurę działań z zakresu interwencji kryzysowej, zgodnie z którą:

- celem działań interwencyjnych prowadzonych w ramach PIK było zapewnienie doraźnej krótkoterminowej pomocy ofiarom przemocy domowej oraz osobom w innych sytuacjach kryzysowych, bez względu na dochód tych osób;
- pomocy specjalistycznej udzielano w formie usług doradczych, informacyjnych psychologicznych, prawnych oraz medycznych, a ich celem było doprowadzenie do odzyskania równowagi psychosomatycznej oraz usamodzielnienia osoby poszkodowanej;
- interwencje kryzysowe prowadzono osobiście w miejscu przebywania osoby w kryzysie lub telefonicznie; udzielane wsparcie psychologiczne zawierało elementy terapii; w sytuacjach uzasadnionych zagrożeniem bezpieczeństwa PCPR miał za zadanie udostępnić miejsca całodobowego pobytu (ze względu na brak takich miejsc na terenie powiatu, co szerzej opisano w pkt. 3 Wystąpienia pokontrolnego, zadanie realizowano poprzez współpracę z ośrodkami z terenu innych powiatów);

---

[9] Wprowadzony uchwałą nr V/38/15 Rady Powiatu w Bielsku Podlaskim z 30 kwietnia 2015 r. w sprawie nadania Statutu Powiatowemu Centrum Pomocy Rodzinie w Bielsku Podlaskim. Dalej: „Statut".

[10] Wprowadzony uchwałą nr 10/52/15 Zarządu Powiatu w Bielsku Podlaskim z 16 kwietnia 2015 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Bielsku Podlaskim, zastąpiony Uchwałą Nr 35/142/20 Zarządu Powiatu w Bielsku Podlaskim z 10 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Bielsku Podlaskim. Dalej: „Regulamin organizacyjny".

[11] Zarządzenie Nr 15/20 Dyrektora PCPR z 24 grudnia 2020 r. w sprawie określenia procedury działań z zakresu interwencji kryzysowej, opracowane na podstawie § 9 ust. 2 lit. r Regulaminu organizacyjnego. Zarządzenie zwane dalej: „zarządzeniem w sprawie działań z zakresu interwencji kryzysowej".

– zakres wsparcia udzielany przez specjalistów obejmował: [1] konsultacje w sytuacji kryzysowej, w tym przy doświadczeniu przemocy domowej; [2] informowanie o przysługujących prawach; [3] konsultacje wychowawcze z matkami doznającym przemocy ze strony partnera, zaniepokojonymi swoją relacją z dzieckiem; [4] prowadzenie grup wsparcia; [5] realizację grupowych form pracy o charakterze edukacyjnym, terapeutycznym i profilaktycznym. (akta kontroli str. 19-21)

W latach 2021–2023 (na koniec każdego roku) w PCPR zatrudnionych było odpowiednio: 15, 16 i 16 pracowników. W okresie objętym kontrolą siedmiu pracowników, w tym jeden pracownik socjalny, w zakresach czynności miało przypisane zadania z obszaru przeciwdziałania przemocy. Były to osoby zatrudnione na stanowiskach: psychologa, specjalisty pracy socjalnej, specjalisty do pracy z rodziną (dwóch pracowników), koordynatora pieczy zastępczej (dwóch pracowników) oraz młodszego koordynatora pieczy zastępczej. Do zakresu obowiązków każdego z tych pracowników należało: [1] udzielanie wsparcia osobom znajdującym się w sytuacji kryzysowej oraz [2] świadczenie usług w Punkcie Poradniczo-Konsultacyjnym. Staż pracy tych pracowników w PCPR wynosił od siedmiu do 24 lat. W okresie objętym kontrolą nie występowała rotacja pracowników, zaś jedyna zmiana wynikała z usprawiedliwionej czasowej nieobecności jednego z pracowników, na którego miejsce zatrudniono pracownika na zastępstwo. (akta kontroli str. 24-27, 970)

Zatrudniony przez PCPR pracownik socjalny[12] spełniał wymogi zawarte w art. 116 ust. 1 *ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej*[13], tj. posiadał wykształcenie wyższe magisterskie pedagogiczne w zakresie pedagogiki opiekuńczo-wychowawczej oraz ukończone studia podyplomowe w zakresie socjoterapii. Pozostali pracownicy zajmujący się zadaniami z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej posiadali wykształcenie wyższe w zakresie psychologii, pedagogiki (w specjalnościach: opiekuńczo-wychowawcza, profilaktyka społeczna, resocjalizacja) oraz pracy socjalnej. (akta kontroli str. 53-74)

W celu realizacji zadań wynikających z art. 6 ust. 4 pkt 2 i 3 *upp*, tj. realizacji programów korekcyjno-edukacyjnych i programów psychologiczno-terapeutycznych dla osób stosujących przemoc domową, PCPR zatrudniało dwóch psychologów na umowę zlecenia[14], spośród których jeden był również etatowym pracownikiem PCPR. (akta kontroli str. 151-166)

W latach 2021–2023 pracownikom PCPR zapewniono odpowiednie wsparcie w realizacji obowiązków zawodowych, m.in. umożliwiając uczestnictwo w szkoleniach zawodowych z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej (w tym w dwóch zorganizowanych przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Białymstoku[15]), tj.:

– Ryzyko uzależnienia od cyfrowego świata u dzieci w ramach projektu „Rodzina – bezpieczny dom" (czterech pracowników w 2021 roku),
– Mediacje – przygotowanie do zawodu mediatora (jeden pracownik w 2021 roku),
– Ustawa antyprzemocowa – nowe zasady przeciwdziałania przemocy w rodzinie (jeden pracownik w 2021 roku),
– Konferencja „Kierunek Rodzina" zorganizowana przez Fundację Dialog wraz z Koalicją na rzecz rodzinnej opieki zastępczej (pięciu pracowników w 2022 roku),
– Trening umiejętności społecznych (dwóch pracowników w 2022 roku),
– Jak pracować z agresją u dziecka? Metodyka pracy z Dzieckiem i Rodziną w ramach projektu „Rodzina – bezpieczny dom" (trzech pracowników w 2022 roku),
– Praca z osobami uzależnionymi i ich rodzinami w podmiotach ekonomii społecznej (jeden pracownik w 2022 roku) – szkolenie zorganizowane przez ROPS,

---

12 Na stanowisku specjalista pracy socjalnej.
13 Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm. Ustawa zwana dalej: *ups*.
14 Zakres umów obejmował realizację zadań merytorycznych wynikających z *upp* tj. realizację programu korekcyjno-terapeutycznego dla sprawców przemocy w rodzinie oraz programu psychologiczno-terapeutycznego dla osób stosujących przemoc domową poprzez przeprowadzenie terapii z osobami stosującymi przemoc. Zajęcia grupowe oraz spotkania indywidualne prowadzone w ramach programów odbywały się w godzinach popołudniowych, poza godzinami pracy Centrum.
15 Dalej: „ROPS".

- Wzmacnianie osób pracujących z dziećmi i młodzieżą w ich zadaniach w zakresie wsparcia zdrowia psychicznego i przeciwdziałania zaburzeniom zachowania (dwóch pracowników w 2022 roku),
- Trening Kontroli Złości (jeden pracownik w 2022 roku),
- Profilaktyka uzależnień chemicznych i behawioralnych w środowisku pieczy zastępczej (sześciu pracowników w 2023 roku),
- Superwizja z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie (dwóch pracowników w 2023 roku) – szkolenie zorganizowane przez ROPS. (akta kontroli str. 75-150)

Zdaniem Dyrektor PCPR barierę i ograniczenie w skutecznej realizacji powierzonych zadań w zakresie przeciwdziałania (zapobiegania i zwalczania) przemocy domowej stanowiła *konieczność dokonywania zbyt rozbudowanych zadań administracyjnych typu: liczne sprawozdania, monitoringi z realizacji licznych programów, diagnozy własne i materiały przygotowywane innym podmiotom, konieczność sporządzania i rozsyłania informatorów kilka razy w roku /…/.* (akta kontroli str. 952)

1.2 PCPR nie uregulowało oddzielnym dokumentem zasad współdziałania z innymi instytucjami i podmiotami w zakresie przeciwdziałaniu przemocy domowej oraz ochrony osób doznających przemocy domowej. W dokumentach wewnętrznych określono, że do zadań Centrum należy:

- utrzymywanie ustawicznej współpracy z pedagogami szkół z powiatu bielskiego, organizacja spotkań pracowników Centrum z pracownikami oświaty i pomocy społecznej oraz szkoleń o tematyce uzależnień, agresji i profilaktyki niepożądanych zjawisk społecznych w ramach działalności Punktu Poradniczo-Konsultacyjnego (§ 9 ust. 2 lit. a Regulaminu organizacyjnego);
- współpraca z asystentami rodzinnymi, pracownikami socjalnymi, ośrodkami pomocy społecznej[16], sądami rodzinnymi oraz środowiskiem lokalnym (§ 9 ust. 4 lit. j, l Regulaminu organizacyjnego);
- współpraca ze środowiskiem lokalnym, w szczególności: z OPS, sądami i ich organami pomocniczymi, instytucjami oświatowymi, podmiotami leczniczymi, a także kościołami i związkami wyznaniowymi oraz z organizacjami społecznymi (zakresy obowiązków psychologa i pracownika socjalnego);
- koordynacja działań z zakresu rozwiązywania problemów przemocy domowej i innych sytuacji kryzysowych realizowanych przez gminne i miejskie jednostki pomocy społecznej w ramach procedury działań z zakresu interwencji kryzysowej (zarządzenie w sprawie działań z zakresu interwencji kryzysowej). (akta kontroli str. 10-21, 28, 36)

Regulacje dotyczące współpracy z innymi instytucjami zostały również określone w Programie 2021–2024, zgodnie, z którym do zadań PCPR należało:

- organizowanie spotkań w zespołach wielofunkcyjnych dotyczących rozwijania współpracy interdyscyplinarnej instytucji i organizacji działających na terenie powiatu bielskiego w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, wymiany doświadczeń i dobrych praktyk;
- organizowanie zajęć edukacyjno-informacyjnych w szkołach;
- współpraca z zespołami interdyscyplinarnymi[17];
- inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami pozarządowymi przez policję.

(akta kontroli str. 617-618, 625)

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że na terenie powiatu bielskiego współpraca PCPR z innymi podmiotami odpowiedzialnymi za realizację zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej miała *charakter stały w zależności od występujących potrzeb. PCPR zajmuje się*

[16] Dalej: „OPS".
[17] Dalej: „ZI".

doradztwem metodycznym dla kadr pomocy społecznej z terenu powiatu, w ramach którego informuje i organizuje spotkania i szkolenia z zakresu przeciwdziałania przemocy. Pracownicy Centrum są w stałym kontakcie z kuratorami sądowymi, policją, zespołami interdyscyplinarnymi, celem m. in. naboru osób do programów korekcyjno-edukacyjnych i psychologiczno- terapeutycznych dla osób stosujących przemoc domową. Zdaniem Dyrektor PCPR nie występowały bariery w zakresie współpracy z innymi instytucjami.

(akta kontroli str. 952-953)

W okresie objętym kontrolą Centrum współpracowało, m. in z:

- w 2021 i 2022 roku z Agencją turystyczną Bella Travel w zakresie przeprowadzenia 10-dniowych kolonii profilaktycznych dla dzieci przebywających w pieczy zastępczej;
- w 2022 roku z Pustelnią Sękalik celem przeprowadzenia warsztatów wzmacniających więzi rodzicielskie podczas jednodniowego wyjazdu rodzinnego;
- w 2022 roku z Parafią Prawosławną p.w. św. Michała Archanioła w Bielsku Podlaskim poprzez udział w audycji radiowej nt. „Przemoc w rodzinie" w ramach kampanii społecznej;
- w 2022 roku ze Szkołą Podstawową nr 3 z Dodatkową Nauką Języka Białoruskiego im. J. Kostycewicza oraz z Przedszkolem nr 3 z Oddziałami Integracyjnymi w Bielsku Podlaskim (z przedszkolem również w 2023 roku) celem przeprowadzenia spotkania profilaktycznego nt. „Konflikty oraz sposoby ich rozwiązywania";
- w 2023 roku z Bielską Redakcją Radia Orthodoxia działającą przy Parafii Prawosławnej poprzez udział w audycji radiowej – psycholog zatrudniona w Centrum przeprowadziła wykład nt. „Cyberprzemoc wśród dzieci i młodzieży";
- w 2023 roku z Diecezjalnym Ośrodkiem Wsparcia dla Osób Niepełnosprawnych „DOWON" Caritas Diecezji Drohiczyńskiej, przeprowadzając prelekcję dotyczącą przeciwdziałania przemocy wśród osób z niepełnosprawnościami oraz ich rodzin,
- w 2023 roku z Komendą Powiatową Policji w Bielsku Podlaskim[18] w zakresie przeprowadzenia przez pracowników KPP warsztatów „Prawa i obowiązki dziecka w rodzinie";
- w 2023 roku z Poradnią Psychologiczno-Pedagogiczną w Bielsku Podlaskim w zakresie przeprowadzenia przez pracowników poradni szkolenia „Stymulowanie rozwoju dziecka przez rodzinę";
- w 2023 roku z Muzeum Obojga Narodów w Bielsku Podlaskim w ramach realizacji rodzinnych warsztatów wzmacniających więzi rodzicielskie;
- w 2023 roku z pracownikami OPS, Urzędu Miasta Bielsk Podlaski i Domu Pomocy Społecznej w Bielsku Podlaskim poprzez przeprowadzenie spotkania edukacyjno-konsultacyjnego z zakresu przeciwdziałania przemocy;
- w latach 2021–2023 ze Środowiskowym Ośrodkiem Opieki Psychologicznej i Psychoterapeutycznej ANIMUS dla dzieci i młodzieży w Bielsku Podlaskim, w celu kierowania rodzin zastępczych wraz z podopiecznymi na terapie indywidualne i grupowe;
- w latach 2021–2023 z kuratorami sądowymi na rzecz naboru osób do programów korekcyjno-edukacyjnych i psychologiczno-terapeutycznych dla osób stosujących przemoc domową oraz działań monitorujących uczestników tych programów;
- w latach 2021–2023 z OPS m.in. w zakresie naboru beneficjentów do programów korekcyjno-edukacyjnych oraz doradztwa metodycznego dla kadr pomocy społecznej z terenu powiatu, w ramach, którego organizowano spotkania oraz udzielano wsparcia metodycznego dla pracowników OPS w kontakcie bezpośrednim i telefonicznym.

(akta kontroli str. 967-969)

W ramach porozumienia o współpracy zawartego 25 sierpnia 2023 r. przez PCPR z Miastem Bielsk Podlaski[19] dwóch pracowników Centrum uczestniczyło w pracach ZI i grupach diagnostyczno-pomocowych. Udział w pracach zespołu lub grupy obywał się nieopłatnie

[18] Dalej: „KPP". ,

[19] Na terenie powiatu bielskiego znajduje się osiem gmin. Tylko Miasto Bielsk Podlaski poprosiło PCPR o współpracę z ZI.

w ramach obowiązków służbowych i zawodowych. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor PCPR *pracownicy Centrum uczestniczyli w posiedzeniach Zespołów Interdyscyplinarnych, które odbywały się cyklicznie raz w miesiącu w siedzibie Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Bielsku Podlaskim (jeżeli zachodziła taka potrzeba, posiedzenia mogły być organizowane zdalnie). /…/ Współpraca polegała na podejmowaniu działań mających na celu ochronę osób doznających przemocy domowej w tym realizację procedury Niebieskiej Karty*.
(akta kontroli str. 167-169, 952)

W okresie objętym kontrolą PCPR każdego roku korespondowało z innymi podmiotami z terenu powiatu w celu zebrania danych i informacji o zjawisku przemocy, służących opracowaniu przez Centrum diagnozy tego zjawiska. W pismach kierowanych do instytucji publicznych (m.in. OPS, KPP, kuratorów sądowych, sądu rejonowego) oraz organizacji pozarządowych proszono o podanie m.in. danych liczbowych dotyczących osób dotkniętych przemocą i osób podejrzanych o jej stosowanie, w tym wszczętych procedur „Niebieskie karty", prowadzonych działaniach profilaktycznych, działaniach w zakresie edukacji i promowania postaw społecznych wolnych od przemocy. (akta kontroli str. 174-195, 953)

W latach 2021–2023 nie wystąpiły przypadki, w których PCPR informowało sąd o incydentach związanych z przemocą domową. (akta kontroli str. 953)

1.3 Dyrektor PCPR, zgodnie z art. 112 ust. 12 *ups,* przedkładała Radzie Powiatu roczne sprawozdania z działalności PCPR wraz z wykazem potrzeb w zakresie pomocy społecznej na kolejny rok. Potrzeby zgłaszane w sprawozdaniach stanowiły podstawę planowania środków na realizację zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy. Corocznie zgłaszano potrzebę kontynuacji działań pomocowych w dziedzinie poradnictwa terapeutycznego i specjalistycznego, jak również cyklicznej realizacji programów korekcyjno-edukacyjnych i psychologiczno-terapeutycznych dla sprawców przemocy. Wszystkie proponowane pozycje były uwzględniane w uchwałach budżetowych przyjmowanych przez Radę Powiatu.
(akta kontroli str. 241-242, 278, 312-313, 329-343)

Przedstawione potrzeby stanowiły również podstawę i posłużyły do opracowania i wdrożenia w życie lokalnych programów pomocy społecznej związanych z przeciwdziałaniem przemocy domowej m.in.: [1] Programu oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc domową; [2] Programu oddziaływań psychologiczno-terapeutycznych dla osób stosujących przemoc domową; [3] Powiatowego Programu; [4] Strategii rozwiązywania problemów społecznych; [5] Programów profilaktycznych realizowanych ze środków unijnych i z budżetu powiatu; [6] Programów rozwoju pieczy zastępczej.
(akta kontroli str. 957-958)

W latach 2021–2023 wydatki ujęte w rozdziale 85205 – *Zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, wyniosły odpowiednio: 9.887,11 zł, 8.985,61 zł, 15.300 zł i w całości zostały poniesione na zadania z zakresu administracji rządowej realizowane przez powiat, o których mowa w art. 6 ust. 4 pkt 2 i 3 *upp* tj. programy korekcyjno-edukacyjne oraz psychologiczno-terapeutyczne (szerzej opisane w pkt 2.4 niniejszego wystąpienia). Ww. wydatki poniesione w związku z realizacją zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy stanowiły w latach 2021–2023 kolejno: 0,01%, 0,01%, 0,02% wydatków powiatu bielskiego ogółem[20]. (akta kontroli str. 409-426, 452,481, 508)

Corocznie w planie finansowym PCPR zabezpieczało również środki w wysokości 5.093 zł w rozdziale 85220 – *Jednostki specjalistycznego poradnictwa, mieszkania chronione i ośrodki interwencji kryzysowej*. W okresie objętym kontrolą nie wydatkowano żadnych środków w ramach tego rozdziału. (akta kontroli str. 329-342, 410, 416, 422)

W latach 2021–2023 programy, o których mowa w art. 6 ust. 3 pkt 1 i 2 *upp,* tj. Powiatowy Program oraz program profilaktyczny finansowano ze środków bieżących, nie wyodrębniając w budżecie oddzielnych środków na ich realizację. Dyrektor PCPR wyjaśniła, że: *Powiatowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie w powiecie bielskim na lata 2021–2024 oraz Program Profilaktyczny "Bezpieczny dom"*

[20] W latach 2021–2023 wydatki ujęte w rozdziale 85205 stanowiły kolejno: 0,3%, 0,3% i 0,5% wydatków PCPR ogółem.

realizowany w 2023 roku były finansowane z bieżących środków finansowych, przeznaczonych na funkcjonowanie PCPR w rozdziale 85218[21] */…/. W ramach budżetu dotyczącego bieżącej działalności PCPR były finansowane wynagrodzenia pracowników zajmujących się przeciwdziałaniem przemocy domowej, jak również szkolenia tych pracowników, materiały biurowe, usługi opieki informatycznej, usługi opieki radcy prawnego, usługi pocztowe i inne związane z realizacją zadań /…/.* (akta kontroli str. 961-962)

W latach 2020–2022 PCPR realizowało projekt „Rodzina – bezpieczny dom" współfinasowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego[22] (szerzej opisany w pkt 2.2. niniejszego wystąpienia). Sposób finansowania programu w poszczególnych latach przedstawiał się następująco:

- 2021 rok: [1] 382.856,93 zł z EFS, [2] 34.064,36 zł z budżetu państwa i [3] 35.000 zł ze środków powiatu,
- 2022 rok: [1] 327.819,33 zł z EFS, [2] 28.757,89 zł z budżetu państwa i [3] 21.000 zł ze środków powiatu. (akta kontroli str. 408, 410, 416)

Zdaniem Dyrektor Centrum środki finansowe otrzymane w latach 2021–2023 na realizację zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej były wystarczające i adekwatne do potrzeb. Dodatkowo jak wskazała Dyrektor PCPR *w latach 2021–2023 PCPR nie występowała o wsparcie finansowe dotyczące realizacji zadań własnych z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej z uwagi na niewystępujące braki.* (akta kontroli str. 958)

1.4. W latach 2020–2023 PCPR nie było objęte kontrolą dotyczącą wyłącznie obszaru przeciwdziałania przemocy domowej.

W 2022 roku Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku[23] przeprowadził kontrolę kompleksową w zakresie realizacji przez powiat zadań własnych i zleconych przez administrację rządową wynikających z *ups*. Wykonywanie zadań przez PCPR w kontrolowanym zakresie zostało ocenione pozytywnie. (akta kontroli str. 510-526)

Zadania PCPR dotyczące przeciwdziałania przemocy domowej były monitorowane przez Wojewodę Podlaskiego, zgodnie z § 20 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 *rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 20 czerwca 2023 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad realizacją zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej*[24]*,* za pośrednictwem przedkładanych przez Centrum corocznie sprawozdań z prowadzonej działalności (wykonania programów korekcyjno-edukacyjnych, programów psychologiczno-edukacyjnych, Krajowego Programu). (akta kontroli str. 839-855, 900-904)

1.5. W latach 2021–2023 kontrolą do PCPR nie wpłynęły skargi ani wnioski dotyczące działalności w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej. (akta kontroli str. 527)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie organizację wykonywania zadań przez Centrum w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej. Uregulowania wewnętrzne i obsada kadrowa sprzyjały wywiązywaniu się przez PCPR z realizacji ustawowych zadań, a pracownicy Centrum odpowiedzialni za ich realizację posiadali odpowiednie wykształcenie i doświadczenie zawodowe. PCPR mimo braku sformalizowanych regulacji współpracował z innymi podmiotami w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej. W okresie objętym kontrolą otrzymane środki finansowe pozwalały na wywiązywanie się z podstawowych zadań, z tym, że sposób ewidencji wydatków na zadania własne utrudniał ustalenie ich skali. Centrum podjęło też skuteczne działania w celu pozyskania środków finansowych ze źródeł zewnętrznych.

---

21 Powiatowe centra pomocy rodzinie.
22 Dalej: „EFS".
23 Dalej: „PUW".
24 Dz.U. z 2023 r. poz. 1165.

OBSZAR

2. Realizacja programów przeciwdziałania przemocy domowej i ochrony osób doznających przemocy domowej, a także pozostałych programów z tego zakresu.

Opis stanu faktycznego

2.1 PCPR opracowało „Diagnozę zjawiska przemocy w powiecie" na potrzeby Programu 2021–2024, którą corocznie aktualizowano. Diagnozę opracowano i aktualizowano w oparciu o dane własne i dane pozyskane od samorządów, kuratorów sądowych, policji i innych podmiotów z terenu powiatu za lata 2018–2019, tj.: [1] liczba spraw prowadzonych przez ZI w rozbiciu na gminy wraz z ich analizą, składy osobowe ZI i liczba udzielonych porad psychologicznych, socjalnych i prawnych; [2] działania gmin, powiatu, policji oraz innych instytucji z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej; [3] liczba osób dotkniętych przemocą, interwencji i założonych Niebieskich Kart w poszczególnych gminach; [4] informacje uzyskane od kuratorów sądowych dotyczące liczby spraw i realizacji przez nich obowiązków; [5] działania zrealizowane przez PCPR z zakresu przeciwdziałania przemocy.

Na podstawie diagnoz ustalono, że w latach 2021–2023 zjawisko przemocy domowej w powiecie kształtowało się następująco:

- liczba spraw dotyczących przemocy domowej prowadzonych przez ZI kolejno: 299, 344, 269,
- liczba założonych „Niebieskich Kart"[25] odpowiednio: 318 (w tym 305 przez policję), 401 (w tym 362 przez policję), 371 (w tym 314 przez policję),
- liczba osób dotkniętych przemocą domową odpowiednio: 384, 331, 332.

(akta kontroli str. 528-566, 604-618)

Diagnoza stanowiła podstawę sformułowania celów szczegółowych, działań profilaktycznych i interwencyjnych oraz określenia spodziewanych efektów w Programie 2021–2024, a jej aktualizowanie umożliwiało: [1] pozyskanie informacji o skali zjawiska przemocy w powiecie w każdym roku obowiązywania tego programu; [2] ocenę działań podejmowanych przez podmioty odpowiedzialne za zapobieganie zjawisku przemocy; [3] określenie celów mających zminimalizować zjawisko przemocy domowej w Powiatowym Programie.

(akta kontroli str. 604-618)

2.2 W okresie objętym kontrolą PCPR realizowało następujące programy obejmujące zagadnienia z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej:

- „Strategię rozwiązywania problemów społecznych w powiecie bielskim na lata 2019–2024"[26];
- „Powiatowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie w powiecie bielskim na lata 2021–2024"[27] (wymagany art. 6 ust. 3 pkt 1 *upp*), obowiązujący od 29 kwietnia 2021 r. Poprzedni Program, na lata 2016–2020 obowiązywał do 31 grudnia 2020 r. [28], tym samym od 1 stycznia 2021 r. do 28 kwietnia 2021 r. PCPR nie posiadał opracowanego i wdrożonego programu przeciwdziałania przemocy, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości". W związku z nowelizacją *upp* PCPR opracowało i rozpoczęło realizację nowego Powiatowego Programu na lata 2024–2027[29], który zastąpił dotychczas obowiązujący i miał zastosowanie do zadań realizowanych od 1 stycznia 2024 r.;

---

25 Niebieska Karta może być wielokrotnie zakładana tej samej osobie podejrzanej o stosowanie przemocy domowej.

26 Uchwała Nr VI/36/19 Rady Powiatu w Bielsku Podlaskim z 24 kwietnia 2019 r. w sprawie przyjęcia Strategii rozwiązywania problemów społecznych w powiecie bielskim na lata 2019–2024. Dalej: „Strategia".

27 Uchwała Nr XXIII/136/21 Rady Powiatu w Bielsku Podlaskim z 29 kwietnia 2021 r. w sprawie przyjęcia Powiatowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie w powiecie bielskim na lata 2021–2024.

28 Uchwała Nr XIV/122/16 Rady Powiatu w Bielsku Podlaskim z 16 czerwca 2016 r. w sprawie przyjęcia Powiatowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie w powiecie bielskim na lata 2016–2020.

29 Uchwała Nr XLV/272/2024 Rady Powiatu w Bielsku Podlaskim z 15 lutego 2024 r. w sprawie przyjęcia Powiatowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie w powiecie bielskim na lata 2024–2027.

- „Rodzina – bezpieczny dom" realizowany w okresie od września 2020 roku do sierpnia 2022 roku[30], na podstawie art. 6 ust. 3 pkt 2 *upp*;
- Program profilaktyczny „Bezpieczny dom" na rok 2023[31], realizowany na podstawie art. 6 ust. 3 pkt 2 *upp*;
- Program oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie realizowany oddzielnie w każdym roku z okresu 2021–2023 (wymagany art. 6 ust. 4 pkt 2 *upp*);
- Program psychologiczno-terapeutyczny dla osób stosujących przemoc domową w powiecie bielskim na rok 2023 (wymagany art. 6 ust. 4 pkt 3 *upp*).

1) Strategia została opracowana przez PCPR przy współpracy z instytucjami i organizacjami społecznymi z terenu powiatu, w oparciu o dokumenty krajowe, wojewódzkie, powiatowe oraz gminne np. Krajowy Program, Strategia Polityki Społecznej Województwa Podlaskiego. W części diagnostycznej jako jeden z głównych problemów społecznych scharakteryzowana została przemoc w rodzinie. Podczas pracy nad Strategią, w wyniku diagnozy i analizy problemów społecznych powiatu bielskiego wyodrębniono trzy główne obszary wymagające uwagi, w tym Obszar II*:* Zapobieganie zjawisku przemocy w rodzinie, któremu przypisano cele, priorytety, kierunki oraz i haromonogram działań oraz ustalono pięć głównych celów:

- zintensyfikowanie lokalnych działań profilaktycznych w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie;
- edukacja i promowanie postaw społecznych wolnych od przemocy;
- ochrona osób doznających przemocy w rodzinie;
- zapewnienie wsparcia i szkoleń dla kadry pracującej bezpośrednio z osobami doznającymi przemocy w rodzinie oraz osobami stosującymi przemoc w rodzinie;
- zwiększenie skuteczności działań interwencyjnych podejmowanych wobec sprawców przemocy domowej. (akta kontroli str. 567-580)

W Harmonogramie przedstawione zostały działania do zrealizowania w ramach każdego w ww. celów, okres ich realizacji, podmioty odpowiedzialne za ich wykonanie i źródła finansowania. (akta kontroli str. 581-584)

2) Powiatowy Program to autorski dokument Centrum, którego nie przekazywano do konsultacji gminom, samorządowi województwa i podmiotom, z którymi zaplanowano współpracę przy jego realizacji. Dyrektor PCPR wyjaśniła, że *Powiatowy Program /…/ nie był opiniowany przez inne podmioty z uwagi na brak zapisów ustawowych w tym zakresie. Jednakże był opracowany na podstawie zebranych danych /…/ m. in. z: MOPS w Bielsku Podlaskim, GOPS w Bielsku Podlaskim, MOPS w Brańsku, GOPS w Brańsku, GOPS w Boćkach, GOPS w Orli, GOPS w Rudce, GOPS w Wyszkach, Sąd Rejonowy w Bielsku Podlaskim, Kuratorów Sądowych, KPP w Bielsku Podlaskim.* (akta kontroli str. 953)

Program był kompatybilny z działaniami zawartymi w Strategii. Założenia i dane statystyczne dotyczące zjawiska przemocy domowej przedstawione w Programie zostały przyjęte na podstawie diagnozy zjawiska przemocy w latach 2018–2019 corocznie aktualizowanej, co szerzej opisano w pkt 2.1. Wystąpienia pokontrolnego.

W Programie 2021–2024 zdefiniowano problemy związane z przemocą domową m.in. poprzez przedstawienie mitów i stereotypów[32] na jej temat. Wskazano, że funkcjonujące w społeczeństwie przeświadczenia fałszują obraz problemu, usprawiedliwiają stosowanie przemocy, służą do ukrycia czy zbagatelizowania problemu, przez to utrudnione jest

---

[30] Projekt dofinansowany ze środków europejskich na podstawie umowy nr UDA-RPPD.07.02.01-20-0054/19-00 z 5 maja 2020 r. o dofinansowanie Projektu pt. „Rodzina – bezpieczny dom" współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014–2020 Osi Priorytetowej VII Poprawa spójności społecznej Działania 7.2 Rozwój usług społecznych Poddziałania 7.2.1 Rozwój usług społecznych i zdrowotnych na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

[31] Zarządzenie Nr 1 Dyrektora PCPR z 4 stycznia 2023 r. w sprawie przyjęcia programu profilaktycznego pn. „Bezpieczny dom" na rok 2023".

[32] Np. stwierdzenia takie jak: „przemoc zdarza się tylko w rodzinach z marginesu społecznego", „przyczyną przemocy w rodzinie jest alkohol", „jeśli ktoś jest bity, to znaczy, że sobie na to zasłużył".

prawidłowe reagowanie na akty przemocy. Przedstawiono charakterystykę zjawiska przemocy (definicję i rodzaje, cykl przemocy, przyczyny oraz skutki), obowiązujące regulacje prawne w tym zakresie, listę potrzeb i kierunków działań oraz wyznaczono cele i zadania programu. Celem głównym programu ustanowiono szeroko rozumiane przeciwdziałanie przemocy domowej oraz ochronę jej ofiar poprzez wdrażanie skutecznych działań profilaktycznych, interwencyjnych oraz psychoedukacyjnych. Cele szczegółowe i zadania do realizacji zostały przedstawione w podziale na oddziaływania w zakresie profilaktycznym i interwencyjnym.
(akta kontroli str. 589-603, 617)

Cele szczegółowe w zakresie działań profilaktycznych to: [1] systematyczne diagnozowanie zjawiska przemocy w rodzinie; [2] podniesienie poziomu wiedzy i świadomości społecznej na temat zjawiska przemocy wśród mieszkańców powiatu bielskiego; [3] profilaktyka zachowań ryzykownych; [4] wdrażanie prawidłowych metod wychowawczych w stosunku do dzieci i młodzieży w rodzinach, w których występuje przemoc lub zagrożonych przemocą; [5] zwiększenie świadomości społeczności lokalnej na temat genezy zjawiska przemocy domowej; [6] skutków jej doświadczania oraz [7] metod przeciwstawiania się przemocy. Jako działania służące osiągnięciu ww. celów zaplanowano: [1] prowadzenie strony internetowej PCPR w celu informowania o możliwościach pomocy i wsparcia ofiar przemocy; [2] organizowanie spotkań w zespołach wielofunkcyjnych dotyczących rozwijania współpracy interdyscyplinarnej instytucji i organizacji działających na terenie powiatu bielskiego w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, wymiany doświadczeń i dobrych praktyk; [3] organizowanie zajęć edukacyjno- informacyjnych w szkołach. (akta kontroli str. 617)

Cele szczegółowe w zakresie działań interwencyjnych to: [1] udzielanie specjalistycznej pomocy ofiarom przemocy domowej i [2] zapewnienie im wsparcia i schronienia; [3] rozwój interdyscyplinarności działań interwencyjnych; [4] terapie osób stosujących przemoc. W ich osiągnięciu miały pomóc następujące działania: [1] prowadzenie Punktu Poradniczo-Konsultacyjnego w PCPR, w tym PIK; [2] umieszczanie osób w ośrodkach interwencji kryzysowej jak również w ośrodkach wsparcia; [3] współpraca z zespołami interdyscyplinarnymi funkcjonującymi na terenie gmin powiatu bielskiego w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz [4] realizacja programu korekcyjno- edukacyjnego dla sprawców przemocy. (akta kontroli str. 617-618)

Wszystkie działania zaplanowane w ramach Powiatowego Programu miały przyczynić się do: [1] niwelowania skutków przemocy w rodzinie; [2] ochrony ofiar przemocy; [3] promocji metod wychowawczych bez użycia przemocy; [4] zintegrowania działań różnych instytucji i organizacji zobowiązanych do podjęcia interwencji w sytuacji przemocy; [5] podniesienia wiedzy i umiejętności osób zajmujących się przeciwdziałaniem przemocy.
(akta kontroli str. 618)

Cele określone w Powiatowym Programie miały być realizowane w sposób ciągły w okresie jego obowiązywania, zgodnie z harmonogramem, w którym wskazano działania wraz z terminem ich realizacji, wskaźnikami monitorującymi oraz przewidzianym finansowaniem (środki z budżetu państwa, z unii europejskiej, środki własne powiatu). Wskaźniki zostały ustalone w sposób umożliwiający dokonywanie ich pomiaru, ale utrudniający monitorowanie postępów i ocenę oddziaływania prowadzonych działań np. dla zadania pn. „promowanie zachowań asertywnych oraz umiejętności społecznych pożądanych wśród dzieci i młodzieży”[33] wskaźnikiem była liczba zorganizowanych w roku zajęć, a dla zadania „działania terapeutyczne”[34] – liczba edycji programów przeprowadzonych w ciągu roku. Dyrektor PCPR wyjaśniła, *nie ustalono wartości docelowej wskaźników z uwagi na to, iż realizowane działania mają charakter miękki, dynamicznie zmieniający się, uzależniony od ilości beneficjentów chcących brać udział w poszczególnych zadaniach programowych i projektowych. Zakłada się, iż działanie wpisane w harmonogram powinno być zrealizowane co najmniej raz w roku /…/. Przykładowo liczba sprawozdań w roku nie może być wskaźnikiem określonym liczbowo z uwagi na brak możliwości przewidywania ilości ich sporządzania. Inne działania (z zakresu profilaktyki, edukacji, promowania zachowań asertywnych, poradnictwa i udzielania wsparcia,*

[33] Zadanie realizowane poprzez organizowanie uczniom zajęć psychoedukacyjnych, uczących umiejętności społecznych.
[34] Zadanie realizowane poprzez realizację programu korekcyjno-edukacyjnego dla sprawców przemocy w rodzinie.

działań interwencyjnych, działań terapeutycznych oraz wspierania pracowników) mają charakter miękki i są uzależnione od możliwości kadrowo – finansowej PCPR, jak również ilości beneficjentów wymagających wsparcia oraz współpracujących podmiotów, których nie można wcześniej założyć i przewidzieć. Efektywność realizowanych zajęć, np. w ramach projektów oceniana była na podstawie ogólnej ankiety ewaluacyjnej uzupełnianej przez uczestników na zakończenie projektu. W wyniku zebranych ankiet sporządzono raport ewaluacyjny. /…/ Z dokumentacji ewaluacyjnej wynika, iż działania zostały zrealizowane efektywnie i zgodnie z oczekiwaniami. (akta kontroli str. 620, 628-629, 973-974)

Zgodnie, z założeniami Powiatowy Program miał być poddawany ciągłej analizie połączonej z oceną jakości wykonywanych zadań, a jego ewaluacja wykonywana za pomocą sprawozdania z działalności składanego Radzie Powiatu oraz corocznych Raportów monitoringu z jego realizacji[35]. Na podstawie ww. dokumentów stwierdzono, że:

- we wszystkich gminach funkcjonowały ZI i prowadzone były działania z zakresu przeciwdziałania przemocy;
- osobom podejrzanym o stosowanie przemocy zakładane były „Niebieskie Karty", realizowane zgodnie z procedurą;
- osobom doznającym przemocy udzielano pomocy psychologiczno-pedagogicznej oraz prowadzono pracę socjalną w miejscu zamieszkania sprawcy i ofiary;
- prowadzono działania profilaktyczne m.in. przez rozpowszechnianie materiałów edukacyjnych na temat przemocy, informowanie o instytucjach udzielających pomocy i oferowanych formach wsparcia, organizowania spotkań informacyjnych w gminach;
- osoby podejrzane o stosowanie przemocy były informowane o możliwości wzięcia udziału w programach korekcyjno-edukacyjnych oraz psychologiczno-terapeutycznych;
- realizowano działania w zakresie poradnictwa terapeutycznego i specjalistycznego oraz współpracy z instytucjami zajmującym się przeciwdziałaniem przemocy;
- cyklicznie realizowano programy korekcyjno-edukacyjne i psychologiczno-terapeutyczne.

(akta kontroli str. 239-241, 275-277, 310-312, 632-675)

3) W latach 2021–2022 projekt pn. „Rodzina – bezpieczny dom" był odrębnym programem współfinansowanym ze środków EFS (szerzej źródła finansowania opisano w pkt. 1.3 Wystąpienia pokontrolnego) i jak wyjaśniła Dyrektor PCPR *wpisał się jako program profilaktyczny realizowany zgodnie z art.6 ust.3 pkt 2 upp.* Celem projektu było wsparcie m.in. rodzin dysfunkcyjnych przeżywających trudności w pełnieniu funkcji opiekuńczo-wychowawczych zamieszkujących powiat bielski. Projekt zakładał kompleksowość działań profilaktycznych wspierających rodzinę w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz specjalistyczne poradnictwo rodzinne w zależności od ustalonych indywidualnych potrzeb uczestników. (akta kontroli str. 962)

W projekcie zdiagnozowano szereg problemów społecznych dotyczących funkcjonowania rodziny i dzieci, w tym brak dostatecznych kompetencji opiekuńczo-wychowawczych u opiekunów prawnych dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej jak i u rodziców biologicznych z powiatu bielskiego. Zdiagnozowano, że prawni opiekunowie często w zetknięciu z problemami u dzieci np. natury emocjonalnej czy upośledzeniem umysłowym czują bezradność, co może prowadzić nie tylko do niepowodzeń, ale i rażących błędów w sprawowaniu opieki. Z tego względu ważne było zapewnienie tej grupie szkoleń, kursów specjalistycznych, poradnictwa psychologicznego, prawnego oraz warsztatów wychowawczych. W ramach projektu odbywały się m.in. następujące formy wsparcia i działania profilaktyczne: [1] socjoterapia, [2] indywidualna terapia pedagogiczna, [3] grupa wsparcia dla rodzin, [4] warsztaty „Akademia rodzica" dla rodzin przeżywających trudności opiekuńczo-wychowawcze, [5] warsztaty profilaktyczne, [6] mediacje rodzinne, [7] konsultacje psychologiczne i prawne, [8] szkolenia rozwijające umiejętności opiekuńczo-wychowawcze

[35] W Raportach z monitoringu szczegółowo przedstawiono dane dotyczące realizowanych działań wraz z podaniem ich realizatorów (podmiotów odpowiedzialnych) oraz wskaźnikami realizacji celu wraz z szczegółowym opisem podejmowanych czynności poprzez poszczególne podmioty z terenu powiatu.

rodzin np. „Skuteczne metody wychowawcze". W okresie objętym kontrolą liczba uczestników programu wyniosła 167 osób. (akta kontroli str. 685, 949, 962)

W projekcie określony został harmonogram realizacji zadań. Za realizację wszystkich zadań jako beneficjent projektu odpowiedzialny był PCPR. Ustalone zostały wskaźniki realizacji w oparciu o jednostki miar (liczba osób, która skorzystała z danej usługi), ich wartości bazowe i docelowe, źródła pozyskania informacji, sposób monitorowania i pomiaru wskaźnika[36]. Przyjęty sposób pozwalał na miarodajne sprawdzenie stopnia realizacji zadań zawartych w projekcie, a przez to stopnia osiągnięcia określonych celów. Każde z działań zaplanowanych w ramach projektu miało określone źródła finansowania[37], a dane podsumowujące realizację projektu w danym roku były sprawozdawane Radzie Powiatu.
(akta kontroli str. 690-703)

4) W 2023 roku PCPR obowiązek wynikający z art. 6 ust. 3 pkt 2 *upp* zrealizowało poprzez autorski program profilaktyczny „Bezpieczny dom". Adresatami programu były osoby z obniżonymi kompetencjami wychowawczymi i niezaradne życiowo, osoby w trudnej sytuacji życiowej, rodzice zastępczy i biologiczni, dzieci przebywające w pieczy zastępczej oraz osoby narażone na wykluczenie społeczne. Łącznie z programu skorzystało 257 osób. Celem głównym programu było wykształcenie kompetencji rodzicielskich oraz samoświadomości, samoregulacji i motywacji w rodzinach zagrożonych przemocą. Cele szczegółowe obejmowały:

- zwiększenie świadomości społecznej dotyczącej zagrożeń płynących z przemocy domowej, poprzez: prowadzenie działań profilaktyczno-edukacyjnych skierowanych do mieszkańców powiatu w zakresie zjawiska przemocy, w szczególności rodziców, poszerzenie wiedzy na temat skutków przemocy;
- udzielanie wsparcia i pomocy rodzinom we wzmacnianiu i odzyskaniu zdolności do prawidłowego funkcjonowania poprzez poradnictwo specjalistyczne, prawne, psychologiczne i pedagogiczne;
- edukacja dzieci na temat konfliktów, emocji towarzyszących sytuacjom trudnym oraz sposobów ich rozwiązywania (prowadzenie warsztatów, spotkań edukacyjnych z dziećmi, promowanie prawidłowych postaw i zachowań podczas rozwiazywania konfliktów);
- pomoc rodzinom dysfunkcyjnym z problemami opiekuńczo-wychowawczymi i zagrożonym przemocą (zapewnienie poradnictwa specjalistycznego oraz współpraca z OPS, Sądem Rodzinnym, Poradnią Psychologiczno-Pedagogiczną, organizacjami pozarządowymi w zakresie pomocy rodzinom);
- zapobieganie powielaniu złych wzorców rodzinnych i środowiskowych, poprzez: rozwijanie systemu wsparcia dla rodzin, zwłaszcza w zakresie prawidłowych metod wychowawczych, wspieranie rodziców w ich funkcjach opiekuńczo-wychowawczych i w przezwyciężaniu sytuacji kryzysowej, umożliwienie korzystania z porad psychologicznych;
- propagowanie prawidłowych metod wychowawczych i postaw rodzicielskich, w tym wspieranie programów profilaktycznych i edukacyjnych wspomagających wychowanie dzieci i młodzieży oraz inicjatyw służących budowaniu prawidłowych postaw rodzicielskich, propagowanie i inicjowanie działań przygotowujących do prawidłowego wychowania dzieci, prowadzenie grup wsparcia dla rodzin mających trudności wychowawcze;
- zapewnienie usług poradniczych, wspierających i edukacyjnych dla wszystkich rodzin (kierowanie członków rodzin do korzystania z usług lokalnych, rozwijanie lokalnej infrastruktury informacyjnej, edukacyjnej i terapeutycznej, budowanie sieci współpracy z podmiotami działającymi na rzecz dziecka i rodziny). (akta kontroli str. 712-714, 949)

---

[36] Np. w ramach działania „Podniesienie kompetencji społecznych i umiejętności życiowych rodzin zastępczych, przeżywających problemy opiekuńczo-wychowawcze oraz rodzin wychowujących dziecko z niepełnosprawnością" wartość bazowa wskaźnika wynosiła 0 osób, a wartość docelowa w 2022 roku to 54 osoby. Źródłem pozyskania informacji miała być liczba realizowanych kontraktów socjalnych, liczba wydanych zaświadczeń o ukończeniu wsparcia realizowanego w ramach projektu (tj.: poradnictwo prawne, grupy wsparcia, warsztaty „Akademia rodzica" – mediacje rodzinne, warsztaty profilaktyka zdrowia, szkolenia „Seksualność osoby z niepełnosprawnością") mierzona na zakończenie I etapu oraz zakończenie II etapu projektu oraz ankiety wypełniane przez uczestników na koniec udzielonego wsparcia projektowego.

[37] W podziale na kwoty dofinansowania ze środków unijnych, budżetu państwa oraz środków własnych.

W Harmonogramie działań podejmowanych w ramach programu każdemu z ww. celów szczegółowych przypisano realizatora, narzędzia i metody, którymi poszczególne działania miały być zrealizowane, a także okres realizacji każdego z nich. (akta kontroli str. 738-739)

Po zakończeniu programu sporządzony został „Monitoring działań podejmowanych w ramach Programu profilaktycznego", w którym przedstawiono przy pomocy jakich narzędzi i metod zrealizowano poszczególne cele, wskazano terminy realizacji poszczególnych zadań oraz liczbowe wskaźniki umożliwiające pomiar i ocenę wykonania programu np. w ramach celu *zwiększanie świadomości społecznej dotyczącej zagrożeń płynących z przemocy domowej*, którego realizatorem był PCPR wykonano:

- jedną audycję w TV Podlasie, cyklicznie powtarzaną,
- jedno spotkanie edukacyjno-konsultacyjne,
- cztery szkolenia: „Prawa i obowiązki dziecka w rodzinie", „Stymulowanie rozwoju dziecka przez rodzinę", „Profilaktyka uzależnień chemicznych i behawioralnych w środowisku pieczy zastępczej", „Rodzinne warsztaty wzmacniające więzi rodzicielskie".

(akta kontroli str. 740-743)

5) W latach 2021–2023 Centrum zrealizowało trzy edycje programów korekcyjno-edukacyjnych (po jednej w każdym roku). W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa autorskie programy korekcyjno-edukacyjne. Pierwszy z nich przyjęty w 2016 roku, dwukrotnie aktualizowany za pomocą aneksów[38], spełniał wymogi określone w *rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 lutego 2011 r. w sprawie standardu podstawowych usług świadczonych przez specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie, kwalifikacji osób zatrudnionych w tych ośrodkach, szczegółowych kierunków prowadzenia oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych wobec osób stosujących przemoc w rodzinie oraz kwalifikacji osób prowadzących oddziaływania korekcyjno-edukacyjne*[39]. Drugi program wprowadzony w 2023 roku, który zastąpił dotychczas realizowany, był zgodny z wymogami zawartymi w *rozporządzeniu Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 20 czerwca 2023 r. w sprawie programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc domową*[40].

(akta kontroli str. 748, 772, 791, 811, 949)

Nadrzędnym celem działań korekcyjno-edukacyjnych wobec sprawców przemocy domowej było zakończenie przemocy domowej, a oddziaływania ukierunkowane były na zmianę zachowań i postaw tych osób. Cele szczegółowe obejmowały:

- edukację, w tym: [1] zrozumienie zjawiska przemocy w kontekście procesów uczenia się społeczno-kulturowego i socjalizacji w roli męskiej, [2] konfrontację przekonań i postaw przy pomocy, których sprawcy usprawiedliwiają stosowanie przemocy, [3] wpływ zachowań agresywnych na członków rodziny, [4] zagrożenia wynikające z używania środków psychoaktywnych;
- rozpoznawanie i zmianę systemu przekonań i postaw: [1] uzyskanie przez sprawcę świadomości własnych zachowań przemocowych wobec członków rodziny, [2] badanie osobistego systemu przekonań, postaw i nastawień emocjonalnych, które inicjują i wzmacniają stosowanie przemocy, [3] promowanie pozytywnych postaw i wartości, które stanowią konstruktywną alternatywę do zachowań przemocowych, a w szczególności odpowiedzialności za własne czyny, [4] promowanie zdrowego stylu życia, trzeźwości i abstynencji;
- zmiany behawioralno-poznawcze: [1] ćwiczenie nowych konstruktywnych form myślenia i reagowania, [2] doskonalenie umiejętności rozpoznawania sygnałów złości, agresji własnej oraz innych ludzi, [3] ćwiczenie alternatywnych sposobów radzenia sobie ze złością, agresją, [4] ćwiczenia rozwijające umiejętności samokontroli i konstruktywnego współżycia. (akta kontroli str. 757-758, 821)

---

[38] Wprowadzających zmiany w zakresie założeń organizacyjnych programu, dostosowujących je do edycji prowadzonych w 2021 i 2022 roku.

[39] Dz.U. z 2011 r., nr 50, poz. 259.

[40] Dz.U. z 2023 r. poz. 1163. Rozporządzenie zwane dalej: *rozporządzeniem w sprawie programów korekcyjno-edukacyjnych*.

W latach 2021–2023 program korekcyjno-edukacyjny prowadzony był przez dwie osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje: [1] tytuł zawodowy magistra na kierunku psychologia, [2] udokumentowany co najmniej trzyletni staż pracy w instytucjach realizujących zadania na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej oraz [3] ukończone szkolenia w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej w wymiarze co najmniej 100 godzin, w tym 50 godzin w zakresie pracy z osobami stosującymi przemoc domową.

(akta kontroli str. 53, 75-13, 756, 819)

W latach 2021–2022 programy były realizowane od 18 października do 9 grudnia w 2021 r. oraz od 3 października do 24 listopada w 2022 r. Łączna liczba godzin w ramach jednej edycji programu wynosiła 64 godziny dydaktyczne, w tym 60 godzin sesji grupowych (spotkania najczęściej dwa razy w tygodniu po cztery godziny dydaktyczne) oraz cztery godziny sesji indywidualnych z każdym uczestnikiem programu (dwa spotkania). Przerwy pomiędzy zajęciami nie były dłuższe niż dwa tygodnie. W 2023 roku program realizowany był od 28 września do 10 listopada. W ramach tej edycji zrealizowano 40 godzin dydaktycznych, w tym 36 godzin spotkań grupowych (sesje najczęściej dwa razy w tygodniu po trzy godziny dydaktyczne) oraz cztery godziny sesji indywidualnych (dwa spotkania). Zajęcia w ramach każdej edycji programu odbywały się w siedzibie Centrum w godzinach popołudniowych w pomieszczeniach, w których nie były przyjmowane osoby doznające przemocy. W latach 2021–2023 w programie korekcyjno-edukacyjnym uczestniczyło odpowiednio: 11[41], 10[42], 11 osób[43], a ukończyło: 8, 6 i 10 uczestników[44].

(akta kontroli str. 744-745, 772, 787-791, 806-810, 820, 835-838, 949)

We wszystkich trzech edycjach założeniem było rozpoczęcie programu z grupą liczącą minimum 8 osób i maksymalną liczbą uczestników nie przekraczającą 15. Adresatami programów korekcyjno-edukacyjnych były osoby: [1] skazane za czyny związane ze stosowaniem przemocy domowej, którym sąd warunkowo zawiesił wykonywanie kary; [2] stosujące przemoc domową, które uczestniczyły w terapii uzależnienia od alkoholu lub narkotyków oraz [3] podejmujące osobistą decyzję w związku z kontaktem z podmiotami zajmującymi się przeciwdziałaniem przemocy lub potrzebą zmiany swojego dotychczasowego zachowania. W programie nie mogły uczestniczyć osoby, które nie były sprawcami przemocy, chore psychiczne. W przypadku osób uzależnionych od wszelkiego rodzaju substancji w latach 2021–2022 były one najpierw kierowane na rozpoczęcie terapii uzależnień, a od 22 czerwca 2023 roku[45], mogły uczestniczyć w programie po ukończeniu psychoterapii uzależnień. (akta kontroli str. 772-774, 791-793, 820-822)

Rekrutacja do wszystkich edycji prowadzona była w oparciu o informacje zamieszczone na stronie internetowej Centrum i tablicy ogłoszeń oraz współpracę z sądem, prokuraturą, policją, OPS, kuratoriami sądowymi, ZI i innymi podmiotami zaangażowanymi w pracę w obszarze przemocy. Kwalifikacja do programu obejmowała: ustalenie czy osoba zgłaszająca się, postrzega się jako sprawca przemocy, poinformowanie o zasadach naboru, pozyskanie informacji czy beneficjent został skierowany, czy sam wyraża chęć uczestnictwa, ocenę czy nie ma przeciwskazań do uczestnictwa.

(akta kontroli str. 746-747, 774-775, 793-794, 822)

Reguły uczestnictwa wspólne dla wszystkich edycji uwzględniały w szczególności podpisanie dokumentu zawierającego: [1] kontrakt, w którym uczestnik akceptował i podpisywał zasady udziału w programie; [2] formalne wymogi dotyczące systematycznej obecności na zajęciach; [3] obowiązek bezpiecznego i zgodnego z zasadami współżycia społecznego zachowania w trakcie zajęć; [4] zobowiązanie do powstrzymywania się do przemocowych zachowań i postaw w kontaktach z członkami rodziny i z innymi ludźmi; [5] zobowiązanie do powstrzymywania się od spożywania alkoholu, narkotyków i innych substancji. W celu

41 W tym: pięć zostało wskazanych przez ZI, trzy przez kuratorów, dwie przez koordynatorów pieczy zastępczej i jedna przez policję.

42 W tym sześć wskazanych przez kuratorów, trzy przez ZI, a jedna zgłosiła się sama.

43 W tym cztery wskazane przez kuratorów i siedem przez ZI.

44 Pozostali uczestnicy nie ukończyli programu, ze niespełnienie warunku uczestnictwa w minimum 75% z zaplanowanej liczby godzin.

45 Tj. od wejścia w życie rozporządzenia w sprawie programów korekcyjno-edukacyjnych.

ukończenia uczestnik musiał wziąć udział w minimum 75% godzin.
(akta kontroli str. 775, 794, 801 822-823)

W okresie objętym kontrolą każda z osób przystępujących do programu uznała fakt stosowania przez siebie przemocy domowej. W dokumentacji każdej z edycji programu w teczkach osobowych uczestników znalazła się m. in. [1] karta wstępnego rozpoznania, w której określano czy uczestnik stosuje przemoc, [2] ankieta, w której uczestnik wskazywał w jakim stopniu czuje się odpowiedzialny za obecność przemocy domowej, czy uważa się za osobę stosującą przemoc i w jakim stopniu. (akta kontroli str. 744-745, 781, 783-784)

W obu przyjętych programach jednolicie zaplanowano działania ewaluacyjne i monitoring programu. Ewaluacja podzielona została na trzy etapy: przed rozpoczęciem programu (analiza zawartości merytorycznej programu pod kątem możliwości osiągnięcia celów przez zebraną grupę osób oraz ewentualną jego modyfikację), w trakcie realizacji programu (wypełnienie przez uczestników ankiet przed rozpoczęciem i po zakończeniu spotkań grupowych i ankiet ewaluacyjnych w trakcie trwania programu i po zakończeniu oraz sporządzenie analizy zbiorczej uzyskanych wyników), po zakończeniu programu (monitoring zachowań uczestników programu pod kątem zakładanych celów po 12, 24, 36 miesiącach od zakończenia programu, w tym rozmowy telefoniczne ze służbami społecznymi oraz z osobami bliskimi i wypełnienie ankiet przez członków rodziny). (akta kontroli str. 767-777)

Na podstawie dokumentacji zgromadzonej przy każdej z edycji programu, sprawozdań oraz sporządzonych przez PCPR analiz zbiorczych ankiet i wniosków z przeprowadzonej ewaluacji ustalono, że:

- programy korekcyjno-edukacyjne realizowane przez PCPR były zgodne z wytycznymi wydanymi przez PUW[46];
- zajęcia zostały zrealizowane zgodnie z harmonogramem w odpowiedniej liczbie godzin, a formy i metody pracy były zgodne z zaplanowanymi;
- uczestnicy byli zadowoleni z formy prowadzonych zajęć oraz sposobu przekazywania wiedzy i poszerzyli swoją wiedzę z obszaru przemocy i agresji, a w trakcie spotkań zaobserwowano zmianę postaw uczestników i ich motywację;
- w 2021 i 2022 roku nie było przypadków nałożenia przez Sąd lub Prokuraturę obowiązku uczestnictwa w programie korekcyjno-edukacyjnym (do 21 czerwca 2023 roku uczestnictwo w programie było dobrowolne, po wprowadzeniu zmian w przepisach osoby skierowane do udziału miały obowiązek uczestnictwa w programie), co znacznie utrudniło proces rekrutacyjny, w związku z czym w sprawozdaniu przekazanym od PUW zwrócono się z prośbą o rozpowszechnienie informacji na temat skuteczności oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych wśród instytucji z obszaru Ministerstwa Sprawiedliwości;
- PCPR terminowo wywiązywało się z obowiązku przekazywania do PUW sprawozdań z przebiegu programu oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie;
- w przypadku czterech uczestników z 2021 roku oraz dwóch z 2022 roku odnotowano powrót do zachowań przemocowych. (akta kontroli str. 744-745, 839-866)

6) Centrum zrealizowało, od 16 listopada do 15 grudnia 2023 r., jedną edycję autorskiego programu psychologiczno-terapeutycznego[47], który spełniał założenia określone w *rozporządzeniu Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 22 czerwca 2023 r. w sprawie programów psychologiczno-terapeutycznych dla osób stosujących przemoc domową oraz wymagań kwalifikacyjnych wobec osób prowadzących te programy*[48]. Celem głównym programu była realizacja działań terapeutycznych i nabycie przez osobę stosującą przemoc wiedzy i umiejętności alternatywnych zachowań bez przemocy, kształtowania relacji opartych na szacunku, które miały doprowadzić do poprawy funkcjonowania rodziny, w której

[46] Wytyczne do realizacji programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie w województwie podlaskim.

[47] Obowiązek realizacji programów został wprowadzony 22 czerwca 2023 r.

[48] Dz.U. z 2023 r. poz. 1166. Rozporządzenie zwane dalej: rozporządzeniem w sprawie programów psychologiczno-terapeutycznych.

występował problem przemocy. Program obejmował zarówno spotkania indywidualne jak i grupowe. (akta kontroli str. 889, 892, 949)

Grupą docelową programu były osoby stosujące przemoc domową i potrzebujące pomocy w radzeniu sobie z problemami osobistymi m.in. skierowane od udziału przez różne instytucje (w tym sądy i ZI), osoby, które uczestniczyły w programie korekcyjno-edukacyjnym i potrzebowały dalszej pracy. Uczestnikami programu nie mogły być osoby z zaburzeniami osobowości, z zaburzeniami psychicznymi, osoby uzależnione od alkoholu narkotyków i innych środków odurzających, z wyłączeniem osób, które przeszyły cykl terapii uzależnień. (akta kontroli str. 896)

Zgodnie z zasadami naboru PCPR prowadziło rekrutację w oparciu o zamieszczanie informacji o programie na stronie internetowej i tablicy ogłoszeń, współpracę z instytucjami (ZI, OPS, policją, prokuraturą oraz sądem, kuratorami sądowymi) oraz telefoniczne informowanie osób, które ukończyły program korekcyjno-edukacyjny. Uczestnicy zobowiązani byli do zaakceptowania i podpisania reguł, tj.: systematyczne uczęszczanie i aktywne uczestniczenie w zajęciach, powstrzymanie się od używek i stosowania zachowań przemocowych, współpracowanie z innymi uczestnikami, zachowanie tajemnicy grupy oraz uznania faktu stosowania przez nich przemoc domowej. (akta kontroli str. 896-897)

Spotkania w ramach programu prowadzone były nie rzadziej niż co dwa tygodnie w siedzibie Centrum, w pomieszczeniach, w których nie były przyjmowane osoby doznające przemocy. Każdy uczestnik brał udział w spotkaniach indywidualnych oraz grupowych w łącznym wymiarze 14 godzin, w tym: dwie godziny diagnozy wstępnej obejmującej kwalifikację do programu, wywiad, podpisanie dokumentacji wstępnej, po sześć godzin zajęć grupowych skupiających się na zdobyciu wiedzy, lepszego zrozumienia i zmierzenia się z problemami i zajęć indywidualnych skupiających się na beneficjencie jego osobistych potrzebach, z naciskiem na jego najbardziej zaburzone obszary funkcjonowania.
(akta kontroli str. 897-898)

Warunkiem ukończenia programu było wzięcie udziału w min. 75% zaplanowanych godzin. Do programu w 2023 roku zakwalifikowano sześć osób. Wszyscy beneficjenci ukończyli program i otrzymali zaświadczenie, o którym mowa w art. 6 ust. 4 pkt 4 *upp*.
(akta kontroli str. 744-745, 898)

Dwie osoby prowadzące program spełniały wymagania określone w § 5 ust. 1 pkt 2 *rozporządzenia w sprawie programów psychologiczno-terapeutycznych*, tj. posiadały tytuł zawodowy magistra na kierunku psychologia oraz udokumentowany co najmniej trzyletni staż pracy w instytucjach lub innych podmiotach realizujących zadania na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej. Dodatkowo ukończyły szkolenia w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej w wymiarze co najmniej 100 godzin, w tym w wymiarze 50 godzin w zakresie pracy z osobami stosującymi przemoc domową, potwierdzone zaświadczeniami.
(akta kontroli str. 53, 75-113, 898)

Program zakładał działania ewaluacyjne oraz monitorujące przy współpracy z instytucjami zajmującymi się przeciwdziałaniem przemocy oraz osobami doznającymi przemocy. Ewaluacja pod kątem osiągnięcia założonych celów oraz efektywności miała zostać dokonana po zakończeniu programu w oparciu o ankiety i obserwacje beneficjentów podczas zajęć, a monitoring skuteczności programu miał być prowadzony po roku i dwóch latach od jego zakończenia. (akta kontroli str. 899)

Na podstawie dokumentacji zgromadzonej w programie ustalono, że:

- zajęcia zostały zrealizowane zgodnie z harmonogramem w odpowiedniej liczbie godzin;
- formy i metody pracy były zgodne z zaplanowanymi;
- wnioski z ankiet i ewaluacji wskazały wstępnie, że program przyczynił się do zwiększenia kompetencji beneficjentów w radzeniu sobie ze złością i trudnymi sytuacjami, jednakże wymagali oni dalszej psychoedukacji i pracy nad sobą;
- zdaniem uczestników wiedza przekazywana na zajęciach była przydatna;
- odnotowano jeden (z sześciu) przypadek powrotu do zachowań przemocowych;

– PCPR w terminie 14 dni od dnia ukończenia programu przekazało do PUW sprawozdanie z jego realizacji. (akta kontroli str. 744-745, 900-904)

2.3 W okresie objętym kontrolą zadania przypisane powiatowi w Krajowym Programie zostały przez PCPR ujęte w przygotowanych i realizowanych programach. Centrum realizowało następujące zadania[49]:

– diagnoza zjawiska przemocy w rodzinie na obszarze powiatu – po jednej w 2021, 2022 i 2023 roku;

– prowadzenie lokalnych kampanii społecznych – jedna w 2022 roku, udział w audycji radiowej „Przemoc w rodzinie";

– opracowanie i realizacja powiatowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie – w latach 2021–2023 realizowany był Program 2021–2024;

– współpraca między organami samorządu terytorialnego a kościołami lub związkami wyznaniowymi w zakresie wprowadzenia tematyki zjawiska przemocy w rodzinie (…) – dwa działania w 2023 roku: udział pracowników w prelekcji dotyczącej przeciwdziałaniu przemocy w ramach działalności Diecezjalnego Ośrodka Wsparcia dla Osób Niepełnosprawnych „DOWON" Caritas Diecezji Drohiczyńskiej oraz udział w audycji radiowej Cyberprzemoc wśród dzieci i młodzieży w Radiu Orthodoxia działającym przy Parafii Prawosławnej;

– upowszechnianie informacji w zakresie możliwości i form uzyskania pomocy, w szczególności: medycznej, psychologicznej, prawnej, socjalnej, zawodowej i rodzinnej – każdego roku po dwa opracowane materiały informacyjne zawierające dane teleadresowe instytucji świadczących pomoc ofiarom przemocy domowej oraz realizujących oddziaływania wobec osób stosujących przemoc z terenu powiatu bielskiego;

– opracowanie i realizacja indywidualnych i grupowych zajęć edukacyjnych kierowanych do osób dotkniętych przemocą w rodzinie, w szczególności w zakresie podstaw prawnych i zagadnień psychologicznych dotyczących reakcji na przemoc w rodzinie – w latach 2021–2023 w działaniach indywidualnych uczestniczyło kolejno: 11, 10, 17 osób, a działaniach grupowych: 23, 30, 0 osób;

– realizowanie przez instytucje publiczne zajmujące się pomocą osobom dotkniętym przemocą w rodzinie pomocy w formie poradnictwa medycznego, psychologicznego, prawnego, socjalnego, zawodowego i rodzinnego – z usług poradnictwa oferowanego przez PCPR w latach 2021–2023 skorzystało kolejno: 31 (24 z psychologicznego, siedem z zawodowego i rodzinnego), 21 (16 z psychologicznego, pięć z zawodowego i rodzinnego), 28 (25 z psychologicznego, trzech z pedagogicznego) osób;

– realizacja programów terapeutycznych i pomocy: psychologicznej, pedagogicznej, prawnej, socjalnej, rodzinnej dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie, w tym na rzecz reintegracji rodzin – w 2022 roku siedem osób ukończyło program terapeutyczny „Akademia rodzica", skierowany do rodzin przeżywających trudności opiekuńczo-wychowawcze, a 20 osób uczestniczyło w dwóch grupach wsparcia;

– zapewnienie osobom doznającym przemocy w rodzinie pomocy w ośrodkach wsparcia oraz w ośrodkach interwencji kryzysowej – na terenie powiatu specjalistyczna pomoc dla osób dotkniętych przemocą była świadczona w ramach PIK, którego usług w latach 2021–2023 skorzystało odpowiednio: 31, 21, 28 osób;

– tworzenie i zwiększanie zakresu działania oraz dostępności do lokalnych i regionalnych telefonów zaufania, informacyjnych dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie – była dostępna jedna lokalna linia telefoniczna dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie działająca w ramach PIK, z której w latach 2021–2023 skorzystało kolejno 11, 15, 14 osób;

– ewidencjonowanie instytucji rządowych i samorządowych, podmiotów oraz organizacji pozarządowych, które realizują wszelkie działania adresowane do osób stosujących przemoc w rodzinie – corocznie na stronie internetowej PCPR aktualizowano informator

[49] Ustalono na podstawie sporządzanych corocznie sprawozdań z realizacji Krajowego Programu.

zawierający bazy teleadresowe podmiotów oraz organizacji pozarządowych realizujących oddziaływania wobec osób stosujących przemoc w rodzinie, wraz ze wskazaniem zakresu oddziaływań wobec sprawców przemocy w rodzinie;

- przesyłanie informatorów zawierających aktualne bazy teleadresowe z danego powiatu właściwym miejscowo prezesom sądów rejonowych, prokuratorom rejonowym, komendantom powiatowych/miejskich Policji oraz wchodzącym w obręb powiatu gminom (…) – PCPR corocznie przekazywało aktualny informator w wersji elektronicznej właściwym miejscowo ww. podmiotom;
- realizowanie wobec osób stosujących przemoc w rodzinie programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych zmierzających do zaprzestania przemocy – w latach 2021–2023 PCPR organizowało po jednej edycji programu korekcyjno-edukacyjnego i badało skuteczność zrealizowanych edycji poprzez prowadzone ankiety oraz monitoring;
- realizowanie programów psychologiczno-terapeutycznych dla osób stosujących przemoc w rodzinie zmierzających do zmiany wzorców zachowań – w 2023 roku została zrealizowana pierwsza edycja programu, badanie skuteczności programu zaplanowano na 2024 rok;
- wdrożenie systemu wsparcia dla osób pracujących bezpośrednio z osobami dotkniętymi przemocą w rodzinie i z osobami stosującymi przemoc, w formie m.in. superwizji, coachingu, grup wsparcia – w 2023 roku dwóch pracowników uczestniczyło w superwizji.

(akta kontroli str. 905-935, 963-964)

Brak realizacji pozostałych zadań ujętych w Krajowym Programie wynikał z przyczyn niezależnych od PCPR np. na terenie powiatu jak wskazała Dyrektor Centrum *nie ma organizacji pozarządowej zajmującej się osobami doświadczającymi przemocy domowej*, więc nie było możliwości realizacji zadania: W*spółpraca między organami samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi w celu wprowadzenia elementów edukacji na temat zjawiska przemocy w rodzinie, w ramach projektów prowadzonych przez te organizacji*.
(akta kontroli str. 905-935, 964)

2.4. W latach 2021–2023 PCPR otrzymywało dotacje celowe z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej w zakresie przeciwdziałania przemocy. Środki ujęte w rozdziale 85205 – *Zadania z zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie* w całości pokrywały koszty programów korekcyjno-edukacyjnych oraz psychologiczno-terapeutycznych dla osób stosujących przemoc domową. Wysokość otrzymanych środków była zgodna z wnioskowanymi i wynosiła po 13.500 zł na programy korekcyjno-edukacyjne (wydatkowano kolejno 9.887,11 zł, 8.985,61 zł i 9.900 zł) oraz 5.400 zł w 2023 roku na program psychologiczno-terapeutyczny dla osób stosujących przemoc domową (wydatkowane w całości). (akta kontroli str. 346, 350, 361, 364, 367-368, 376, 386-387, 399)

Wysokość poniesionych przez Centrum wydatków nie przekraczała otrzymanych środków i maksymalnej wartości, którą PCPR mógł wydatkować[50]. Środki przyznane na realizację ww. programów zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem tj. na wynagrodzenia specjalistów oraz materiały biurowe i dydaktyczne niezbędne do obsługi i realizacji programu, a podczas ich wydatkowania przestrzegano procedur wewnętrznych Centrum w tym zakresie[51]. Środki z dotacji zostały rozliczone terminowo (do 30 dni od zakończenia edycji programu), a niewykorzystane[52] zwrócono do 31 stycznia roku następnego, zgodnie z art. 168 ust. 1 i 6 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*[53].

---

50 W okresie objętym kontrolą zgodnie z założeniami Krajowego Programu środki z budżetu państwa na realizację zadań zaplanowane były wg zasady 1 sprawca x 900 zł (w ramach jednej edycji programu). W programach korekcyjno-edukacyjnych realizowanych w latach 2021–2023 wzięło udział kolejno: 11, 10, 11 uczestników w związku z czym górna granica wydatków na realizację programu przez PCPR wynosiła odpowiednio: 9.900 zł, 9.000 zł i 9.900 zł.

51 Zarządzenie nr 9/2014 Dyrektora PCPR w Bielsku Podlaskim z 30 czerwca 2014 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania Zamówień Publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro w PCPR oraz zastępujące je zarządzenie nr 11/2023 Dyrektora PCPR w Bielsku Podlaskim z 1 października 2023 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania Zamówień Publicznych, których wartość nie przekracza kwoty 130.000 zł w PCPR.

52 PCPR nie wykorzystał wszystkich przyznanych środków na programy korekcyjno-edukacyjne ze względu na mniejsze liczebności grup niż pierwotnie zakładano (max. po 15 osób w każdym roku).

53 Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.

(akta kontroli str. 323-328, 351-361, 368-374, 387-407)

Koszty realizacji pozostałych programów zostały opisane w pkt 1.3 niniejszego wystąpienia.

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

PCPR nieterminowo opracowało Program 2021–2024. Poprzedni program przeciwdziałania przemocy domowej przestał obowiązywać 31 grudnia 2020 r., a projekt nowego programu został przedłożony Radzie Powiatu 18 lutego 2021 r. Rada podjęła uchwałę w sprawie jego przyjęcia dopiero 29 kwietnia 2021 r., na skutek czego od 1 stycznia 2021 r. do 28 kwietnia 2021 r., czyli przez blisko cztery miesiące, PCPR nie posiadało obowiązującego Powiatowego Programu. Powyższe stanowiło naruszenie art. 6 ust. 3 pkt 1 *upp*, który jako zadanie własne powiatu wskazuje opracowanie i realizację powiatowych programów przeciwdziałania przemocy. Natomiast zgodnie z art. 112 ust. 1 w związku z art. 7 pkt 7 *ups* zadania pomocy społecznej, do których należy udzielanie pomocy z powodu przemocy domowej, w powiatach wykonują jednostki organizacyjne – powiatowe centra pomocy rodzinie.

(akta kontroli str. 585-586)

Dyrektor Centrum wyjaśniła, że *Dokumentem strategicznym na podstawie którego PCPR realizował zadania w obszarze przeciwdziałania przemocy domowej w okresie od 01.01.2023 - 29.04.2023 r. była Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2019–2024. Strategia jest szerokim dokumentem, który w części diagnostycznej ma scharakteryzowane główne problemy społeczne powiatu bielskiego, w tym przemoc domową. Natomiast w części programowej w obszarze II są scharakteryzowane cele, priorytety, kierunki działań i wskaźniki w zakresie zapobiegania zjawisku przemocy domowej /…/ Do każdego celu przypisane są konkretne działania do zrealizowania. Strategia zawiera również harmonogram, który określa konkretne działania do zrealizowania w obszarze przemocy, czas i źródło środków finansowych. Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2021–2024 jest programowo zbieżny ze Strategią Rozwiązywania Problemów Społecznych w powiecie bielskim na lata 2019–2024. Pomimo zatwierdzenia Programu przez Radę Powiatu w miesiącu kwietniu 2021 r., założenia programowe i konkretne działania na lata 2021, 2022 oraz 2023 zostały w pełni zrealizowane. Nie było opóźnień w realizacji założeń programowych w roku 2021 pomimo, iż rok 2021 był rokiem pandemii COVID–19, co znacznie utrudniało realizację zadań z uwagi na częste nieobecności pracowników i pracę zdalną urzędów.*

(akta kontroli str. 961)

NIK zauważa, że opracowanie Strategii, było obligatoryjne na podstawie art. 19 *ups,* i mimo że dokument odnosił się do problemów społecznych na terenie powiatu, w tym przemocy domowej, to nie wyłączał ustawowego obowiązku, wynikającego z art. 6 ust. 3 pkt 1 *upp*, terminowego opracowania i wdrożenia Powiatowego Programu.

OCENA CZĄSTKOWA

Centrum zidentyfikowało cele i określiło zadania do ich realizacji w Powiatowym Programie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie na lata 2021-2024, na podstawie diagnozy zjawiska przemocy na terenie powiatu oraz prowadziło monitoring jego realizacji. Nieterminowo przedłożono jednak projekt Powiatowego Programu Radzie Powiatu, tj. 18 lutego 2021 r., w wyniku czego Rada podjęła uchwałę w sprawie jego przyjęcia 29 kwietnia 2021 r., tym samym z opóźnieniem wynoszącym 118 dni rozpoczęto jego realizację. Dodatkowo, sposób sformułowania wskaźników w Programie 2021–2024, mimo oparcia ich na jednostkach miar i możliwości ich liczbowej prezentacji w danym roku, bez określenia ich docelowej wartości, utrudniał ustalenie, czy działania były realizowane w sposób efektywny. PCPR właściwie opracowało i realizowało programy profilaktyczne, korekcyjno-edukacyjne i psychologiczno-terapeutyczny dla osób stosujących przemoc domową oraz większość zadań przypisanych do realizacji powiatowi w Krajowym programie (które zostały ujęte w przygotowanych i realizowanych programach).

OBSZAR

3. Ochrona osób doznających przemocy domowej, w tym zapewnienie im miejsc w ośrodkach wsparcia lub interwencji kryzysowej.

Opis stanu faktycznego

3.1 W latach 2021–2023 na terenie powiatu bielskiego nie funkcjonowały ośrodki wsparcia oraz ośrodki interwencji kryzysowej. Zgodnie z art. 6 ust. 3 pkt 3-4 *upp*, do zadań własnych

powiatu należy m.in. zapewnienie osobom doznającym przemocy domowej miejsc w ośrodkach wsparcia oraz ośrodkach interwencji kryzysowej. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor PCPR *plany działania w zakresie wsparcia osób doznających przemocy znajdują się w opracowanej dokumentacji z zakresu kontroli zarządczej jak również w Zarządzeniu nr 15/2020 Dyrektora PCPR z dnia 24.12.2020 r. w sprawie określenia procedury działań z zakresu interwencji kryzysowej.* Centrum w celu zapewnienia miejsc osobom doświadczającym kryzysu nawiązywało kontakty z innymi powiatami. Było w stałym kontakcie z Ośrodkiem Wsparcia dla Osób Doznających Przemocy Domowej w Kolnie, zapewniającym miejsca dla osób z powiatu bielskiego (co szerzej opisano w pkt. 3.2 niniejszego wystąpienia). Dodatkowo jak wskazała Dyrektor *Centrum jest w stałym kontakcie telefonicznym z Domem Samotnej Matki im. bł. Marianny Biernackiej, prowadzonym przez Caritas Diecezji Ełckiej /…/*, które dysponowało 30 miejscami. (akta kontroli str. 20-21, 953-954, 958)

W okresie objętym kontrolą Centrum prowadziło Punkt Poradniczo-Konsultacyjny oraz PIK, które zapewniał pomoc psychologa, pedagoga, socjoterapeuty, specjalistów ds. niepełnosprawności oraz radcy prawnego. (akta kontroli str. 15-16, 20-21, 953-954)

W latach 2021–2023 żadna osoba nie zgłosiła się do PCPR z prośbą o zapewnienie miejsca w ośrodkach wsparcia lub też w ośrodkach interwencji kryzysowej i nie zostały utworzone nowe formy pomocy. Dyrektor *Centrum* wyjaśniła, że *PCPR nie odnotował barier w zakresie pomocy osobom doznającym przemocy domowej. Infrastruktura instytucji funkcjonująca na terenie powiatu była wystarczająca.* (akta kontroli str. 938, 942, 946, 958)

3.2 Na terenie powiatu nie stworzono i nie prowadzono specjalistycznego ośrodka wsparcia dla osób doznających przemocy domowej. Zgodnie z art. 6 ust. 4 pkt 1 *upp* do zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez powiat należy tworzenie i prowadzenie specjalistycznych ośrodków wsparcia dla osób doznających przemocy domowej. Zdaniem Dyrektor PCPR *aktualnie nie występuje potrzeba utworzenia ośrodka wsparcia specjalistycznego. PCPR w Bielsku Podlaskim jest w stałym kontakcie z Ośrodkiem w Kolnie, który w razie zaistniałych potrzeb udziela wsparcia i schronienia osobom doznającym przemocy.* (akta kontroli str. 954)

Centrum dysponowało wiedzą o dostępności miejsc w Specjalistycznym Ośrodku Wsparcia dla Osób Doznających Przemocy Domowej w Kolnie, który oferował 10 miejsc noclegowych. W Ośrodku osoby dotknięte przemocą mogły skorzystać z bezpłatnego schronienia oraz wsparcia psychologa, pedagoga, pracownika socjalnego, prawnika, lekarza, psychiatry. W okresie objętym kontrolą zgodnie z informacjami posiadanymi przez PCPR z tymczasowego schronienia w Ośrodku w Kolnie skorzystała jedna rodzina z terenu powiatu bielskiego (w 2023 roku). (akta kontroli str. 953)

3.3. W latach 2021–2023 na terenie powiatu nie funkcjonowały inne placówki wsparcia dla osób doznających przemocy domowej. (akta kontroli str. 957)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą na terenie powiatu bielskiego nie funkcjonowały ośrodki wsparcia oraz interwencji kryzysowej. PCPR dysponowało aktualnymi informacjami o możliwości uzyskania wsparcia dla osób doznających przemocy domowej oraz nawiązało nieformalną współpracę w tym zakresie z dwoma podmiotami tj. specjalistycznym ośrodkiem wsparcia oraz domem samotnej matki położonymi na terenie innych powiatów, ale niesąsiadujących z powiatem bielskim. Posiadało również wiedzę o zakresie i skali wparcia udzielonej przez te jednostki mieszkańcom powiatu. Osobom doznającym przemocy domowej zapewniano specjalistyczne wsparcie w Punkcie Poradniczo-Konsultacyjnym oraz PIK, m.in. poprzez udzielanie porad psychologicznych czy prawnych.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od sformułowania wniosku pokontrolnego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

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, 27 czerwca 2024 r.

Kontroler:

Iga Renczyńska
starszy inspektor kontroli państwowej
/-/

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
Janusz Pawelczyk
/-/