



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.6.4.2024

**Pan
Anatol Wasiluk
Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy
Społecznej w Bielsku Podlaskim
Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej
w Bielsku Podlaskim
ul. Kazimierzowska 18/3,
17-100 Bielsk Podlaski**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/080 – Przeciwdziałanie przemocy domowej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Bielsku Podlaskim, ul. Kazimierzowska 18/3, 17-100 Bielsk Podlaski ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anatol Wasiluk, Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Bielsku Podlaskim ² od 31 grudnia 2004 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. Realizacja procedury „Niebieskie Karty”, w tym postępowanie wobec osób doznających przemocy oraz osób stosujących przemoc.
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	Beata Pawłowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/47/2024 z 3 kwietnia 2024 r. Beata Palinowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/53/2024 z 26 kwietnia 2024 r. (akta kontroli str. 1-4)

¹ Dalej: „MOPS” lub „Ośrodek”.

² Dalej: „Dyrektor MOPS”.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623. Ustawa zwana dalej: *ustawą o NIK*.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2021–2023 MOPS na ogół prawidłowo i rzetelnie realizował zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Organizacja MOPS umożliwiła wykonywanie zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej. Zatrudniano wymaganą liczbę pracowników socjalnych, którym umożliwiono podnoszenie kwalifikacji zawodowych poprzez uczestnictwo w szkoleniach. Pracownicy, współpracowali z innymi podmiotami właściwymi w obszarze przeciwdziałania przemocy m.in. w ramach zespołu interdyscyplinarnego⁵. Jednak brak było sformalizowania współpracy między podmiotami realizującym zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej, a obowiązujące w Mieście Bielsk Podlaski⁶ programy ustalały tylko ramowe zasady w tym zakresie.

Lokalne programy opracowane i realizowane w latach 2021–2023 z zakresu przeciwdziałania przemocy, w tym program przeciwdziałania przemocy i ochrony osób jej doznających w sposób spójny ujmowały problematykę przeciwdziałania przemocy domowej, a przed ich przyjęciem sporządzana była diagnoza uwzględniająca jego skalę, lokalne uwarunkowania oraz zadania, których wykonanie było corocznie monitorowane. Konstrukcja przyjętych wskaźników realizacji programu nie dawała jednak możliwości oceny adekwatności i skuteczności podejmowanych działań. NIK zwraca uwagę, że niektóre dane wykazane w sprawozdaniach z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie⁷ były jednak nieprawidłowe – nie wykazano w nich części zadań zrealizowanych na terenie Miasta Bielsk Podlaski z zakresu przeciwdziałania przemocy. Zapewniono dostęp do specjalistycznego poradnictwa, w tym psychologicznego i prawnego, jednak w umowach na świadczenie usług prawnych nie w pełni zabezpieczono prawidłowe ich świadczenie oraz nie w pełni rzetelnie informowano o dostępnych formach pomocy.

W MOPS, podejmowano adekwatne do potrzeb, udokumentowane działania wobec osób doświadczających przemocy domowej lub ją stosujących, poza dwoma (z 30 analizowanych) przypadkami. Niezwłocznie powoływano grupy robocze i wyznaczano termin posiedzeń. W ramach procedury Niebieskie Karty opracowywano indywidualne plany pomocy oraz współpracowano z innymi podmiotami. Dwa przypadki niepodjęcia adekwatnych do potrzeb działań przez ZI dotyczyły nieprzeprowadzenia diagnozy sytuacji rodziny objętej procedurą Niebieskie Karty oraz niepowołania do składu grupy roboczej psychologa i kuratora, mimo zdiagnozowania takich potrzeb.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności⁸

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. MOPS, zgodnie ze Statutem⁹, realizował zadania własne i zlecone gminy w zakresie pomocy społecznej oraz odrębnych ustaw, w tym zapewniał obsługę organizacyjno-techniczną ZI. W Regulaminie Organizacyjnym MOPS¹⁰ wskazano, że koordynowanie zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie/domowej należy do kierownika działu administracyjno-gospodarczego¹¹, zaś pracownicy socjalni i asystenci rodziny zostali zobowiązani do współpracy z ZI lub grupą roboczą, o których mowa w art. 9a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej¹² lub innymi podmiotami, których pomoc przy wykonywaniu zadań uzna za niezbędną. (akta kontroli str. 7-13, 15-29)

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

⁵ Dalej: „ZI”.

⁶ Dalej: „Miasto”.

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 Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Statut MOPS przyjęty uchwałą nr XLII/269/14 Rady Miasta Bielsk Podlaski z 25 lutego 2014 r. (ze zm.).

¹⁰ W okresie objętym kontrolą obowiązywały Regulaminy Organizacyjne MOPS zatwierdzone zarządzeniami Burmistrza Bielska Podlaskiego nr: 103/19 z 25 lipca 2019 r., 512/2022 z 28 stycznia 2022 r., 612/22 z 1 września 2022 r., 630/22 z 6 października 2022 r., 653/22 z 9 grudnia 2022 r. i 814/23 z 24 listopada 2023 r.

¹¹ W okresie objętym kontrolą osoba ta pełniła także funkcję zastępcy przewodniczącego ZI.

¹² Dz.U. z 2024 r. poz. 424. Ustawa zwana dalej: *upp*.

W latach 2021–2023 liczba pracowników MOPS odpowiadała wymogom określonym w art. 110 ust. 11 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹³. W całym okresie zatrudnionych było 13 pracowników socjalnych¹⁴, przy liczbie mieszkańców Miasta wynoszącej w ww. latach kolejno: 25.044, 24.417 i 24.026 osób. Wszyscy posiadali wykształcenie wskazane w art. 116 ust. 1 *ups* lub spełniali wymóg z art. 156 ust. 1 tej ustawy. (akta kontroli str. 30-38)

Pracownikom MOPS zapewniono w latach 2021–2023 możliwość podnoszenia kwalifikacji i wiedzy zawodowej z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej, poprzez udział w szkoleniach i seminariach, w tym:

- zorganizowanych przez Burmistrza Miasta:
 - w 2021 roku w szkoleniu: „Praktyczne aspekty funkcjonowania Zespołu Interdyscyplinarnego ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie i Grup Roboczych: zasady kontaktu z osobą pokrzywdzoną, dzieckiem i sprawcą” (udział wzięły 23 osoby, w tym 15 pracowników MOPS oraz członkowie ZI);
 - w 2022 roku w szkoleniach: „Rola, zadania i znaczenie pracowników oświaty w ramach pracy z przypadkami przemocy w rodzinie” (uczestnikiem była zastępca przewodniczącego ZI) oraz „Wypalenie zawodowe – profilaktyka i przeciwdziałanie z elementami pracy superwizyjnej” (uczestniczyły 23 osoby, w tym 17 pracowników MOPS i członkowie ZI);
 - w 2023 roku w szkoleniu: „Procedura niebieskiej karty – szkolenie dla ZI i Grup Diagnostyczno-Pomocowych¹⁵ w świetle nowego rozporządzenia obowiązującego od dnia 28 września 2023” (32 uczestników, w tym 17 pracowników MOPS i członkowie ZI i GDP).
- zorganizowanych przez Regionalny Ośrodek Pomocy Społecznej¹⁶ w 2023 roku: bezpłatnym seminarium pn. „Przemoc domowa – nowelizacja ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie 2023” (dwóch pracowników MOPS – zastępca przewodniczącego ZI i protokolant ZI), szkoleniu podstawowym dla członków ZI oraz GDP (trzech pracowników MOPS, w tym zastępca przewodniczącego ZI i protokolant ZI) oraz szkoleniach: „Zadania i kompetencje ZI po nowelizacji 2023 procedura NK – krok po kroku – nowe rozporządzenie” (szkolenie on – line) i „Nowe Zespoły Interdyscyplinarne zmiany w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie” (w obu uczestniczyła zastępca przewodniczącego ZI),
- wideoszkoleniach (w 2021 roku): „Nowelizacja ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie” oraz „Jak zorganizować Zespół Interdyscyplinarny i Grupy Robocze? Tworzenie, skład i funkcjonowanie Zespołu Interdyscyplinarnego. Jak to wygląda w czasie pandemii? Jakie kompetencje ma przewodniczący, zastępca a jakie sekretarz ZI? Jak zadbać o skuteczną komunikację w ramach pracy Zespołu Interdyscyplinarnego i Grup Roboczych? Kto i w jakich warunkach zamyka procedurę „Niebieskie Karty”?, w których uczestniczyła zastępca przewodniczącego ZI. (akta kontroli str. 44-61)

MOPS w latach 2021–2023 nie skorzystał z sześciu innych, proponowanych przez ROPS szkoleń z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie/przemocy domowej, w tym w jednym przypadku (pn. „Przemoc wobec dziecka”) z powodu braku wolnych miejsc, a w pozostałych – jak wyjaśnił Dyrektor MOPS – z powodu braku zainteresowania ze strony pracowników, obciążenia obowiązkami zawodowymi. Ponadto należy zwrócić uwagę, że formy zdalne szkoleń nie cieszą się zainteresowaniem. (akta kontroli str. 43, 948-964)

Dyrektor MOPS, na pytanie o bariery i ograniczenia w skutecznej realizacji powierzonych zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej wskazał na:

- nadmiar obowiązków służbowych członków grup diagnostyczno-pomocowych i ZI, ograniczający dyspozycyjność,
- ograniczenia kadrowe w poszczególnych instytucjach powodujące spiętrzenie obowiązków,
- przerzucenie odpowiedzialności za realizację procedury „Niebieskie Karty”

¹³ Dz.U. z 2023 r. poz. 901 ze zm. Ustawa zwana dalej: *ups*.

¹⁴ W przeliczeniu na pełen etat.

¹⁵ Dalej: „GDP”.

¹⁶ Dalej: „ROPS”.

na pracowników ośrodków pomocy społecznej,

- niski poziom wiedzy przedstawicieli ochrony zdrowia oraz oświaty w zakresie realizacji procedury,*
- brak współpracy z przedstawicielami ochrony zdrowia,*
- mała liczba specjalistycznych szkoleń w obszarze przeciwdziałania przemocy domowej,*
- funkcjonujące w społeczności lokalnej stereotypy i przekonania dotyczące przemocy,*
- przyzwolenie społeczne na przemoc, spowodowane utożsamianiem przemocy ze środowiskiem patologicznym,*
- niechęć do reagowania na akty przemocy, głównie z obawy o własne bezpieczeństwo,*
- brak chęci współpracy osób doznających przemoc, w tym wycofywanie się z prowadzonych działań przez osoby doznające przemocy w związku z zależnością od sprawcy,*
- brak współpracy ze strony osób doznających przemocy oraz ich rodzin, poczucie wstydu, bezsilności i przekonania, że nikt nie jest w stanie pomóc,*
- poczucie bezkarności sprawców wynikające ze sporadycznego ponoszenia odpowiedzialności za stosowanie przemocy, brak świadomości czynu po stronie sprawcy, uchylanie się od odpowiedzialności, zaprzeczanie stosowaniu przemocy w rodzinie, a także uzależnienie od alkoholu i innych środków psychoaktywnych, zbyt niskie kary za stosowanie przemocy domowej, umarzanie postępowań,*
- brak narzędzi oraz uprawnień do egzekwowania obecności sprawcy na posiedzeniach grup diagnostyczno-pomocowych.* (akta kontroli str. 563-566)

1.2. Obowiązujące w okresie objętym kontrolą lokalne programy, o których szerzej napisano w obszarze drugim Wystąpienia pokontrolnego, określały ramowe zasady współpracy między podmiotami w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie/domowej, m.in. poprzez określenie działań poszczególnych realizatorów. W MOPS nie wprowadzono szczegółowych uregulowań w tym zakresie oraz nie zawierano odrębnych umów/porozumień. Dyrektor MOPS wyjaśnił: *Współpraca MOPS z innymi podmiotami, realizującymi m.in. zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej, głównie i generalnie odnosi się do wzajemnej wymiany informacji w obszarze zapewnienia kompleksowego systemu wsparcia rodzin dotkniętych przemocą. Podpisane i realizowane porozumienia o współpracy z ZI¹⁷, skutkują wymianą wiedzy i doświadczeń, w tym budowaniem mniej sformalizowanej płaszczyzny współpracy międzyinstytucjonalnej oraz możliwością lepszego poznania specyfiki działań innych instytucji. W związku z tym, iż wypracowane zostały zasady współpracy niesformalizowanej nie zostały im zadane oficjalne kształty. Efekty nieformalnej współpracy to częsta wymiana informacji, pozyskiwanie informacji bez potrzeby formalnych pism, wspólne nieformalne spotkania i podejmowanie wspólnych działań. Pracownicy MOPS (w tym pracownicy socjalni i asystenci rodzin) odnotowują takie okoliczności w prowadzonej przez siebie dokumentacji. Nie są to działania objęte statystykami lub sprawozdawczością.*

Bariery dotyczące współpracy MOPS z innymi podmiotami odnosiły się do niewystarczającego zaangażowania wszystkich partnerów w prace Zespołu i grup diagnostyczno-pomocowych, istniejącej różnorodności postrzegania wśród różnych instytucji uprawnień w zakresie wszczynania procedur „Niebieskie Karty”. Należy jednocześnie podkreślić, że ograniczenia i bariery w żaden sposób nie wpływały oraz nie pogarszały sytuacji osób dotkniętych przemocą.

W porozumieniach o współpracy w ZI, o których mowa w wyjaśnieniach, poszczególne podmioty zobowiązały się w szczególności do zapewnienia udziału w posiedzeniach i pracach ZI oraz podjęcia czynności na rzecz osoby lub rodziny w ramach kompetencji reprezentowanego podmiotu, zgodnie z ustaleniami ZI lub grupy roboczej. Realizacja zadań w ramach ZI opisana została w obszarze trzecim Wystąpienia pokontrolnego.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli¹⁸, sformalizowanie i tym samym doprecyzowanie zasad współpracy z innymi podmiotami w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej, dałoby możliwość (podstawę) egzekwowania ustalonych w nich działań.

(akta kontroli str. 412-435, 937-943, 1011-1040)

¹⁷ Porozumienia zawarte między Urzędem Miasta a podmiotami, posiadającymi przedstawicieli w ZI.

¹⁸ Dalej również: „NIK”.

W ramach realizacji procedur „Niebieskie Karty”¹⁹ i współpracy z innymi podmiotami, w okresie objętym kontrolą:

- w 24 sprawach wystąpiono do Sądu Rejonowego w Bielsku Podlaskim z wnioskiem o wgląd w sytuację rodziny – w dziewięciu przypadkach ograniczono władzę rodzicielską, w czterech wszczęto postępowanie opiekuńcze;
- w 12 sprawach złożono wnioski do Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Bielsku Podlaskim²⁰ o leczenie odwykowe osób, wobec których istniało podejrzenie, że stosują przemoc w rodzinie,
- w dwóch przypadkach (w 2021 roku) złożono zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa znęcania się nad członkiem rodziny. (akta kontroli str. 62-65, 358-374)

1.3. W 2021 roku pracownicy Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego²¹ przeprowadzili w Urzędzie Miasta Bielsk Podlaski²² kompleksową kontrolę w zakresie oceny realizacji zadań gminy w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Wyjaśnień w ramach kontroli udzielali (na podstawie upoważnienia) – Dyrektor MOPS oraz kierownik działu administracyjno-gospodarczego MOPS²³. Kontrolowana działalność została oceniona pozytywnie z nieprawidłowościami. Jako nieprawidłowości, za które odpowiedzialny był Dyrektor MOPS (w tym jako przewodniczący ZI) wskazano m.in.:

1. W zakresie realizacji zadań wynikających z *upp*:
 - a) Nierealizowanie zapisów § 3 pkt 5 Uchwały Nr VII/29/11 Rady Miasta Bielsk Podlaski z 29 marca 2011 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania dotyczących obradowania ZI przy obecności co najmniej 60 % członków.
 - b) Zawarcie w Regulaminie pracy ZI zapisów niezgodnych z ustawą tj. cyt.: *Zespół pracuje na posiedzeniach zwoływanych przez Przewodniczącego/Zastępcę wg. potrzeb, nie rzadziej jednak niż raz w kwartale.*
 - c) Nierealizowanie zapisów § 2 ust. 2 Regulaminu Pracy ZI dotyczącego zgłaszania nieobecności członków ZI na posiedzeniach.
2. W zakresie realizacji procedury NK²⁴ w czterech skontrolowanych sprawach:
 - a) Brak informacji o przekazaniu formularza „NK-B” osobie, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie w przypadku wszczęcia procedury przez pracownika MOPS – dotyczyło jednej sprawy.
 - b) Przewodniczący ZI nie przekazał formularza „NK-A” członkom grupy roboczej, w ciągu 3 dni od dnia jego otrzymania (dotyczy kolejnych NK-A w rodzinach) - w dwóch sprawach.
 - c) Formularz „NK-C” wypełniony bez obecności osoby, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie – dotyczyło jednej sprawy.

Dyrektor MOPS w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, poinformował Burmistrza Miasta o podjętych działaniach w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości. Prawidłową realizację przez MOPS zaleceń pokontrolnych z ww. kontroli potwierdziła kontrola sprawdzająca, przeprowadzona przez pracowników Urzędu Miasta w grudniu 2022 roku.

(akta kontroli, str. 66-85)

Działania MOPS, dotyczące przeciwdziałania przemocy domowej, były monitorowane przez Wojewodę Podlaskiego na podstawie sprawozdań zamieszczanych w Centralnej Aplikacji Statystycznej (CAS). Przekazywano w nich m.in.: aktualne dane teleadresowe punktów konsultacyjnych dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie i danych dotyczących ZI, dane o jednostkach specjalistycznego poradnictwa czy liczbie formularzy „Niebieska Karta”.

(akta kontroli str. 62-65, 588-597)

Dyrektor MOPS wyjaśnił, że w ramach nadzoru Wojewoda przekazywał informacje o organizowanych szkoleniach (online) oraz materiały graficzne dotyczące tematyki przemocy

¹⁹ Dalej: „procedura NK”.

²⁰ Dalej: „MKRPA”.

²¹ Dalej: „PUW”.

²² Dalej: „Urząd Miasta”.

²³ Przewodniczący i zastępca przewodniczącego ZI.

²⁴ Podczas realizacji procedury NK sporządzane są karty: NK-A, NK-B, NK-C i NK-D. Wszczęcie procedury następuje z chwilą wypełnienia formularza „NK-A”. Wskazuje się w nim wszystkie osoby doznające przemocy domowej i wszystkie osoby stosujące przemoc domową. Po wypełnieniu formularza „NK-A” osobie doznającej przemocy domowej przekazuje się formularz „NK-B”. Formularz „NK-C” wypełnia się na posiedzeniu grupy diagnostyczno-pomocowej w obecności zaproszonej osoby doznającej przemocy domowej, a „NK-D” po wezwaniu osoby stosującej przemoc domową, w jej obecności.

domowej. PUW co roku przekazuje zaewidencjonowaną infrastrukturę instytucji rządowych i samorządowych, a także podmiotów oraz organizacji pozarządowych udzielających pomocy dotkniętym przemocą domową. /.../ Ponadto pracownicy PUW WPS zawsze udzielają pomocy i wsparcia w sytuacjach, które wymagają konsultacji z organem nadzoru poprzez m.in. rozmowy telefoniczne, przekazywanie wytycznych opracowanych przez specjalistów WPS.

(akta kontroli str. 62-65)

1.4. W latach 2021–2023 do MOPS nie wpłynęła żadna skarga na działalność Ośrodka w obszarze przeciwdziałania przemocy domowej.

(akta kontroli str. 551)

1.5. W MOPS przy planowaniu środków na realizację w latach 2021–2023 zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej, ujmowanych w rozdziale 85205 *Zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, uwzględniano jedynie koszty zakupu materiałów na potrzeby ZI i szkolenia (w 2023 roku). Wysokość zaplanowanych w tym okresie środków wynosiła po 1.000 zł w latach 2021–2022 i 1.500 zł w 2023 roku, a wydatkowanych odpowiednio 997,85 zł, 1.000 zł i 1.499 zł. Środki przeznaczono na zakup druków NK, materiały biurowe dla ZI i szkolenie dla członka ZI (pracownika MOPS). Przedstawione potrzeby nie stanowiły podstawy do opracowania i wdrożenia w życie lokalnych programów pomocy społecznej oraz programów związanych przeciwdziałaniem przemocy domowej, których MOPS był koordynatorem (programy realizowane w Mieście opisano w obszarze drugim Wystąpienia pokontrolnego).

Wydatki MOPS związane z przeciwdziałaniem przemocy były również ujmowane w rozdziale 85219 *Ośrodki pomocy społecznej*. Dotyczyły szkoleń dla pracowników MOPS zajmujących się zadaniami z zakresu przeciwdziałania przemocy oraz świadczenia usług (porad prawnych) przez konsultanta prawnika w Poradni Rodzinnej (konsultacyjnej) przy MOPS i wynosiły:

- z tytułu szkoleń: 718 zł w 2021 roku i 350 zł w 2023 roku;
- z tytułu porad prawnych: 26.400 zł w 2021 roku i po 30.000 zł w latach 2022–2023 (na podstawie zawartych umów zlecenia z wykonawcą zewnętrznym, który świadczył usługi w siedzibie MOPS, przy czym w zawartych umowach nie określono sposobu weryfikacji liczby godzin zrealizowanych przez wykonawcę, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Dyrektor MOPS wyjaśnił, że *Należy zauważyć, iż art. 9a ust. 9 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej w brzmieniu sprzed 21 czerwca 2023 r. określał, że obsługę organizacyjno-techniczną zespołu interdyscyplinarnego zapewnia ośrodek pomocy społecznej. Natomiast art. 9 ust. 13 tejże ustawy stanowi, że członkowie zespołu interdyscyplinarnego oraz grup diagnostyczno-pomocowych wykonują zadania w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych. Mając na uwadze oba przepisy nie było możliwości finansowania innych kosztów /.../ w szczególności kosztów wynagrodzeń lub innych z tym związanych. Inne działania, w tym określone w Programie były działaniami bezkosztowymi dla MOPS, a część zadań była finansowana bezpośrednio przez Urząd Miasta Bielsk Podlaski w ramach realizacji np. programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii. Przedstawione Burmistrzowi Miasta Bielsk Podlaski potrzeby finansowe w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej zostały w całości uwzględnione w budżecie Miasta (a tym samym w budżecie MOPS). Poziom środków finansowych przeznaczonych na realizację w kontrolowanym okresie przedmiotowych zadań był wystarczający, a środki te zaplanowano w budżecie Ośrodka w rozdziale 85205 (zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie) oraz rozdziale 85219 (ośrodki pomocy społecznej). Wydatki na przeciwdziałanie przemocy, ze względu na występowanie tego zjawiska w połączeniu z innymi problemami (ubóstwo, uzależnienia, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych) ujmowano w innych rozdziałach klasyfikacji budżetowej, najczęściej w rozdziale 85219. Przeciwdziałanie przemocy domowej stanowi ułamek całości zadań realizowanych przez MOPS. Zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej są realizowane na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, przez osoby zatrudnione w MOPS /.../ w ramach obowiązków służbowych.*

(akta kontroli str. 721-780, 948-960)

Z informacji uzyskanej z Urzędu Miasta (na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy o NIK) wynika, że w latach 2021–2023 wydatki związane z wykonywaniem zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej były również ponoszone bezpośrednio z budżetu Miasta i wynosiły:

- 90.218 zł, 117.559,80 zł i 128.920 zł ze środków pochodzących z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż alkoholu, które sklasyfikowano w rozdziałach: 85153 *Zwalczanie narkomanii* i 85154 *Przeciwdziałanie alkoholizmowi*; środki wydawkowano na realizację programów profilaktycznych i kampanii społecznych, dyżury specjalisty w zakresie pomocy ofiarom przemocy w rodzinie i prawnika w Punkcie konsultacyjnym, wynajem pomieszczeń dla punktu;
- 5.900 zł ze środków własnych Miasta, w tym: [1] 1.900 zł w 2021 roku²⁵ na szkolenie pn. „Praktyczne aspekty funkcjonowania Zespołu Interdyscyplinarnego ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie i Grup Roboczych: zasady kontaktu z osobą pokrzywdzoną, dzieckiem i sprawcą”, [2] 2.000 zł w 2022 roku²⁶ na szkolenia pn. „Wypalenie zawodowe – profilaktyka i przeciwdziałanie z elementami pracy superwizyjnej” i „Rola, zadania i znaczenie pracowników oświaty w ramach pracy z przypadkami przemocy w rodzinie” oraz [3] 2.000 zł w 2023 roku²⁷ na szkolenia pn. „Procedura niebieskiej karty – szkolenie dla ZI i GDP w świetle nowego rozporządzenia obowiązującego od dnia 28 września 2023 r.”

Ponadto w latach 2021–2023 Miasto przyznało dotacje organizacjom pozarządowym na zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy w kwocie kolejno: 41.500 zł, 71.240 zł i 67.000 zł, w tym na realizację zadań publicznych w zakresie przeciwdziałania uzależnieniom i zapobiegania patologiom społecznym oraz organizację różnych form wypoczynku dla dzieci i młodzieży z rodzin dysfunkcyjnych połączonych z realizacją programów profilaktyki uzależnień i przeciwdziałania przemocy (m.in. dla Caritas Diecezji Drohiczyńskiej na zadania pn. „Wakacyjna frajda z Caritas Diecezji Drohiczyńskiej” i „Świetlica Socjoterapeutyczna Uśmiech Dziecka w Bielsku Podlaskim” oraz dla Fundacji Domów Kultury Prawosławnej Diecezji Warszawsko-Bielskiej na zadanie pn. „Produkcja i emisja na antenie Radia Orthodoxia cyklu programów”).

Burmistrz Miasta poinformował, że *Finansowanie zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej ze środków pochodzących z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż alkoholu w dużym stopniu połączone było ze sfinansowaniem działań z zakresu profilaktyki uzależnień, w tym głównie profilaktyki uzależnienia od alkoholu, bowiem występowanie przemocy domowej związane jest często z zaburzeniami komunikacji w rodzinie oraz nadużywaniem alkoholu przez członków rodziny. Przy planowaniu środków na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem przemocy domowej brano pod uwagę potrzeby wynikające ze zdiagnozowanych problemów, jak również zgłaszane przez instytucje działające w ww. obszarze. Planując środki na prowadzenie konsultacji specjalistów /.../ brano pod uwagę poziom zainteresowania dyżurami specjalistów w poprzednich latach.*

(akta kontroli str. 941-947, 980-981)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W umowach dotyczących obsługi prawnej MOPS zawartych 29 grudnia 2020 r., 21 grudnia 2021 r. i 30 grudnia 2022 r. z wykonawcą zewnętrznym nie określono sposobu weryfikacji liczby godzin przepracowanych przez wykonawcę oraz zapisów określających harmonogramy pracy lub sposób ich układania. Umowy zawierały jedynie zapisy określające, że „wykonawca będzie wykonywał zlecone prace w siedzibie Zamawiającego dwa razy w tygodniu po 5 godzin”²⁸. Za realizację umowy było wypłacane miesięczne wynagrodzenie ryczałtowe w kwocie 2.500 zł w latach 2021–2022 i 3.000 zł w 2023 roku. Informację o dyżurach prawnika zamieszczano w siedzibie i na stronie internetowej MOPS po ostatnim dyżurze w danym tygodniu na kolejny tydzień. Skutkiem tego ta informacja nie była podawana z odpowiednim wyprzedzeniem, umożliwiającym osobom zainteresowanym zaplanowanie wizyt, a w niektórych tygodniach prawnik nie dyżurował w ogóle (np. od 11 do 22 grudnia 2023 r.), tym samym nie w pełni zabezpieczono interesy MOPS w tym zakresie. Skutkiem tego było wykonanie w latach 2021–2023 kolejno 437, 417 i 453 godzin usług, tj. o 83, 103 i 67 godzin mniej niż gdyby usługi te były świadczone przez dwa dni po 5 godzin w każdym tygodniu w roku²⁹. W następstwie przyjętego sposobu weryfikowania i rozliczania świadczonych usług

²⁵ Wydatki sklasyfikowano w rozdziale 85205 *Zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy*.

²⁶ Wydatki sklasyfikowano w rozdziale 85205 *Zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy*.

²⁷ Wydatki sklasyfikowano w rozdziale 85504 *Wspieranie rodziny*.

²⁸ W § 3 ust. 3 umów.

²⁹ Na potrzeby kontroli przyjęto następujący sposób liczenia: 52 tygodnie w roku razy 2 dni w tygodniu po pięć godzin, tj. 520 godzin rocznie.

wypłacono wynagrodzenie o 7.813,51 zł, 5.943,27 zł i 9.866,43 zł wyższe, niż gdyby przyjęto sposób rozliczenia uwzględniający faktyczną liczbę zrealizowanych godzin.

Dyrektor MOPS wyjaśnił, że *Realizowanie umowy z radcą prawnym odbywa się w siedzibie MOPS, więc przeprowadzanie dodatkowej weryfikacji liczby godzin nie było potrzebne. Jednak biorąc pod uwagę pytania od lipca br. wprowadzone zostanie dokumentowanie przez wykonawcę miesięcznej liczby godzin zrealizowanych w ramach umowy. Funkcjonujący od kilku lat system informowania o godzinach pracy radcy prawnego w siedzibie MOPS (na drzwiach oraz na stronie internetowej) sprawdził się i nie było potrzeby kształtowania harmonogramów na nowo. Interesanci mieli dostęp do informacji, kiedy przyjmuje prawnik i w wyznaczonych dniach załatwiali swoje potrzeby w zakresie poradnictwa prawnego.*

(akta kontroli str. 779-780, 906-913, 948-960, 965-967)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie organizację przez MOPS warunków do wykonywania zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej. W MOPS zatrudniono wymaganą liczbę pracowników socjalnych, którym umożliwiono podnoszenie kwalifikacji zawodowych poprzez uczestnictwo w szkoleniach. Pracownicy współpracowali z innymi podmiotami właściwymi w obszarze przeciwdziałania przemocy m.in. w ramach ZI. NIK zwraca jednak uwagę, że brak sformalizowania współpracy między podmiotami realizującym zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej może ograniczać monitorowanie i egzekwowanie przyjętych działań. Stwierdzono ponadto brak, w umowach dotyczących obsługi prawnej, elementów zabezpieczających prawidłowe świadczenie usług, co skutkowało także wypłatą wynagrodzenia wyższego, niż gdyby przyjęto sposób rozliczenia uwzględniający faktyczną liczbę zrealizowanych godzin.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą, zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 1 *ups*, w Mieście obowiązywała „Strategia Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2014–2022”³⁰ oraz „Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Bielsk Podlaski do 2034 roku”³¹. W obu dokumentach, opracowanych przez Zespół ds. Opracowania Strategii³², w którego skład weszli przedstawiciele m.in.: Urzędu Miasta, MOPS, organizacji pozarządowych i placówek oświatowych ujęto problematykę przeciwdziałania przemocy domowej. Strategie zawierały: [1] diagnozę tego zjawiska oraz wskazanie tendencji i prognoz zmian; [2] cele strategiczne, kierunki działania i wskaźniki ich realizacji; [3] podmioty odpowiedzialne za realizację (m.in. MOPS, samorząd miasta, szkoły, organizacje pozarządowe); [4] źródła finansowania (budżet Miasta, środki zewnętrzne, środki finansowe MOPS, MKRPA); [5] sposób zarządzania i monitorowania. Koordynatorem wdrażania obu strategii był MOPS, który został zobowiązany do gromadzenia dokumentacji związanej ze Strategią, prowadzenia monitoringu, przedkładania informacji z realizacji Strategii wraz z rocznym sprawozdaniem z działalności MOPS. (akta kontroli str. 598-700)

W Strategii na lata 2014–2022 w zakresie problematyki przeciwdziałania przemocy domowej określono w szczególności następujące cele strategiczne i kierunki działania:

1) Wspieranie rodziny i zapobieganie kryzysom poprzez edukację rodziców, pracę socjalną, asystenturę rodziny, organizację programów i projektów edukacyjnych ukierunkowanych na rodziców, budowę systemu wsparcia dla osób i rodzin w kryzysach, koordynowanie prac ZI oraz grup roboczych dotyczących przemocy, wspieranie działań w zakresie organizacji wypoczynku letniego dla dzieci z rodzin dysfunkcyjnych, prowadzenie punktów informacyjno-konsultacyjnych, upowszechnianie informacji o podmiotach świadczących pomoc dziecku i rodzinie.

2) Budowanie systemu bezpieczeństwa poprzez realizację Gminnego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Osób Doznających Przemocy w Rodzinie, prowadzenie ZI, grup wsparcia i mieszkań chronionych, rozwój kadr pomocowych, szkolenia i warsztaty służące podnoszeniu kompetencji i jakości usług bezpieczeństwa,

³⁰ Wprowadzona uchwałą nr XLVI/304/14 Rady Miasta Bielsk Podlaski z 24 czerwca 2014 r. Dalej: „Strategia na lata 2014–2022”.

³¹ Wprowadzona uchwałą nr LXXI/548/23 Rady Miasta Bielsk Podlaski z 28 listopada 2023 r. Dalej: „Strategia do 2034 r.”

³² Powołany zarządzeniem Burmistrza Miasta nr 368/13 z 12 kwietnia 2013 r. i nr 521/22 z 10 lutego 2022 r.

współpraca ze szkołami i ośrodkami terapeutycznymi w kierunku budowania kompleksowych programów zapobiegania agresji.

Harmonogram realizacji strategii obejmował kierunki działań w ramach poszczególnych celów zaplanowane do realizacji na dwa kolejne lata oraz określał wskaźniki³³, realizatorów i źródła finansowania. Ujęta w Strategii 2014–2022 diagnoza miała być poddawana przeglądowi i aktualizacji raz na cztery lata, a część programowa raz na dwa lata przez Zespół ds. Monitoringu i Ewaluacji powołany przez Burmistrza Miasta.

W 2022 roku sporządzono informację z realizacji działań i wskaźników określonych w Strategii na lata 2014–2022. Zrealizowano następujące działania w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej, m.in.:

- w ramach działania – organizacja programów i projektów edukacyjnych ukierunkowanych na rodziców sfinansowano szkolenie dla rodziców „Moje dziecko online”, w którym wzięło udział 35 rodziców, w Punkcie Konsultacyjnym ds. Przeciwdziałania Uzależnieniom i Przemocy w Rodzinie³⁴ udzielono bezpłatnych konsultacji dla osób uzależnionych i współuzależnionych oraz dotkniętych przemocą, z których skorzystało odpowiednio 14 i 71 osób;
- koordynowanie prac Lokalnego ZI oraz grup roboczych poprzez realizację procedury NK: zrealizowano cztery posiedzenia ZI i 370 posiedzeń grup roboczych; członkowie ZI uczestniczyli w dwóch szkoleniach; rozpowszechniano materiały informacyjno-edukacyjne odnośnie przyczyn i skutków przemocy w rodzinie w formie broszur.

(akta kontroli str. 598-654)

W Strategii do 2034 roku w zakresie problematyki przeciwdziałania przemocy domowej określono następujące cele strategiczne i kierunki działania:

1) Dobrze funkcjonujące rodziny – prowadzenie różnorodnych form edukacji rodziców poprzez wywiadówki profilaktyczne, pracę socjalną, asystenturę rodziny; rozwój pomocy i poradnictwa specjalistycznego (prowadzenie punktów informacyjno-konsultacyjnych i ZI), budowanie z organizacjami pozarządowymi, kościołami i instytucjami w mieście lokalnych partnerstw, programów i projektów celowych ukierunkowanych na rodziny.

2) Dostępne usługi publiczne – skoordynowanie udzielanego wsparcia rodzinom (mianowanie koordynatora usług społecznych i zdrowotnych), rozwój usług na rzecz dzieci i rodzin w kryzysach lub z trudnościami, w tym monitorowanie sytuacji dzieci zagrożonych kryzysem, prowadzenie poradnictwa i programów celowych, wsparcia diagnostycznego i specjalistycznego, realizacja programu przeciwdziałania przemocy i Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Przeciwdziałania Narkomani.

W harmonogramie przedstawiono kierunki niezbędnych działań na lata 2023–2025 wraz ze wskaźnikami ich realizacji³⁵, realizatorami i źródłami finansowania w ramach każdego celu. Strategia (m.in. cele, kierunki działania i harmonogram) miała być poddawana przeglądowi i aktualizacji raz na trzy lata. Monitoring miał być prowadzony poprzez analizę rocznych danych Oceny Zasobów Pomocy Społecznej, informacji i danych otrzymanych od instytucji i grup realizujących strategię.

(akta kontroli str. 655-700)

W okresie objętym kontrolą w skład gminnego systemu przeciwdziałania przemocy domowej wchodziły elementy określone w art. 6 ust. 2 pkt 1-4 *upp*, kolejno:

1) Opracowano i realizowano Gminny Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie w Bielsku Podlaskim na lata 2021–2024³⁶.

2) Prowadzono poradnictwo i interwencje w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie w szczególności poprzez działania edukacyjne służące wzmocnieniu opiekuńczych i wychowawczych kompetencji rodziców w rodzinach zagrożonych przemocą w rodzinie m.in. poprzez udzielanie porad specjalistycznych w Punkcie Konsultacyjnym, Poradni Rodzinnej (konsultacyjnej) i Punkcie informacyjnym przy Urzędzie Miasta.

³³ Przyjęto wskaźniki, m.in. liczba programów i projektów edukacyjnych skierowanych do rodziców, realizacja procedury NK, działania ZI i grup roboczych, zlecenie i wspieranie projektów organizacji pozarządowych w Mieście poprzez ogłaszanie minimum jednego konkursu rocznie, w tym na organizację wypoczynku wakacyjnego dzieciom z rodzin dysfunkcyjnych. .

³⁴ Dalej: „Punkt konsultacyjny”.

³⁵ Ustalono następujące wskaźniki, m.in. funkcjonujące miejsce koordynacji usług w mieście, liczba usług na rzecz rodziny, liczba usług na rzecz dzieci, młodzieży,

³⁶ Uchwała Nr XXII/252/21 Rady Miasta Bielsk Podlaski z 26 stycznia 2021r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie w Bielsku Podlaskim na lata 2021 – 2024. Program zmieniony uchwałą nr XLVIII/359/22 29 marca 2022 r. Program zwany dalej: „GPPP”.

3) MOPS posiadał informację o ośrodkach wsparcia funkcjonujących na terenie województwa podlaskiego (na terenie gminy nie funkcjonowały tego typu ośrodki), którą otrzymywał co roku z PUW, co szerzej opisano w pkt 2.7. Wystąpienia pokontrolnego.

4) Burmistrz Miasta powołał ZI, a Rada Miasta określiła zasady jego funkcjonowania³⁷ (co szerzej opisano w pkt 3.1. Wystąpienia pokontrolnego).

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora MOPS barierami utrudniającymi tworzenie i funkcjonowanie gminnego systemu przeciwdziałania przemocy domowej były: nadmiar obowiązków służbowych osób odpowiedzialnych, ograniczający dyspozycyjność; ograniczenia kadrowe w poszczególnych instytucjach powodujące spiętrzenie obowiązków; przerzucenie odpowiedzialności za realizację procedury NK na pracowników ośrodków pomocy społecznej; niski poziom wiedzy przedstawicieli ochrony zdrowia oraz oświaty; brak współpracy z przedstawicielami ochrony zdrowia. (akta kontroli str. 948-960)

Dyrektor MOPS wyjaśnił, że *Oceny i ewaluacji funkcjonującego systemu przeciwdziałania przemocy, w tym zrealizowanej pomocy dokonywano poprzez przekazywane do MOPS pisemnych informacji o zrealizowanych zadaniach przez poszczególne podmioty zawierających formy i liczbę wykonanych działań. Stanowiły one element corocznych sprawozdań z realizacji gminnego programu przeciwdziałania przemocy przedkładanych Burmistrzowi Miasta Bielsk Podlaski.*

W latach 2021–2023 nie sporządzono zbiorczego/całościowego podsumowania z realizacji systemu przeciwdziałania przemocy w Mieście. Sporządzane były oddzielne sprawozdania z realizacji poszczególnych programów. (akta kontroli str. 937-940)

2.2. Zjawisko przemocy domowej było diagnozowane w Mieście, m.in. na potrzeby opracowania GPPP, Strategii do 2034 roku oraz Gminnego Programu Wspierania Rodziny w Mieście Bielsk Podlaski na lata 2024–2026³⁸. Diagnozę opracowywano:

1) W 2020 roku na potrzeby GPPP. Opisano w niej skalę problemu na terenie Miasta w latach 2017–2019 w oparciu o dane statystyczne ze sprawozdań ZI oraz dane przekazane przez Komendę Powiatową Policji w Bielsku Podlaskim³⁹, Sąd Rejonowy w Bielsku Podlaskim, Prokuraturę Rejonową w Bielsku Podlaskim, MKRPA oraz miejskie przedszkola i szkoły. Diagnoza zawierała m.in. liczbę osób skazanych za przestępstwo z art. 207 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny⁴⁰, tj. znęcanie się fizyczne lub psychiczne (15, 14, 12), liczbę osób wobec których orzeczono obowiązek powstrzymywania się od kontaktów z osobą pokrzywdzoną lub zakaz zbliżania się do osoby pokrzywdzonej (3, 0, 1), liczbę osób wobec których orzeczono obowiązek powstrzymywania się od nadużywania alkoholu (12, 9, 8), liczbę osób stosujących przemoc, wobec których nakazano opuszczenie mieszkania zajmowanego wspólnie z pokrzywdzoną (2, 0, 1), liczbę wniosków o zastosowanie środków zapobiegawczych wobec sprawców przemocy (8, 9, 5) oraz tendencję tych zjawisk. „/.../ zauważalny jest wzrost wszczynanych procedur NK, które w większości przypadków były zamykane z uwagi na brak zasadności podejmowania działań. Jednocześnie można zauważyć, że znaczna część aktów przemocy dokonywana jest przez osoby będące pod wpływem alkoholu. Dominującymi sprawcami przemocy są mężczyźni, zaś jej ofiarami kobiety i dzieci”. W diagnozie wskazano na bariery utrudniające identyfikację tego zjawiska:

- przemoc domowa jest problemem złożonym o którym nie łatwo się rozmawia, a który jeszcze trudniej zbadać;
- istniejące statystyki pozwalają jedynie oszacować jego przybliżone rozmiary;
- oficjalne statystyki nie obejmują nie zgłoszonych przypadków przemocy;
- problematyka przemocy jest traktowana jako sprawa wstydliva, drażliwa, skrywana w czterech ścianach domu. (akta kontroli str. 87-102)

2) W 2022 roku na potrzeby przygotowania Strategii do 2034 roku, na podstawie: raportów o stanie Gminy Miejskiej Bielsk Podlaski za lata 2019–2021, danych z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego, Oceny Zasobów Pomocy Społecznej sporządzanej przez MOPS za lata 2018–2021. Diagnoza opracowana przez Zespół ds. Opracowania Strategii zawierała informacje dotyczące m.in. przemocy. W obszarach

³⁷ Uchwały Rady Miasta Bielsk Podlaski w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego w Gminie Miejskiej Bielsk Podlaski nr VII/29/11 z 29 marca 2011 r. i nr LXIV/497/23.

³⁸ Przyjęty uchwałą Rady Miasta Bielsk Podlaski nr LXXIV/567/24 z 27 lutego 2024 r. Dalej: „Program wspierania rodziny”.

³⁹ Dalej: „KPP”.

⁴⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 17. Ustawa zwana dalej: kk.

dotyczących „Bezpieczeństwa w gminie” oraz „Pomocy społecznej i wspierania osób z niepełnosprawnościami” określono m.in.: [1] liczbę interwencji na terenie miasta odnotowanych przez KPP, w tym w zakresie przemocy domowej (229, 146, 247); [2] tendencje i prognozę zmian tego obszaru. Wskazano, że: [1] liczba interwencji w rodzinach wykazuje tendencję wzrostową; [2] należy kontynuować działalność Poradni rodzinnej (konsultacyjnej), Punktu konsultacyjnego, działania pomocowe w ramach ZI, programy edukacyjne skierowane do dzieci i młodzieży oraz wzmocnić bezpieczeństwo seniorów; [3] organizować pomoc rodzinom wymagającym wsparcia, poprzez prowadzenie poradnictwa specjalistycznego i działań terapeutyczno-korygujących; [4] prowadzić działania ukierunkowane na wychowanie dziecka w rodzinie lub na szybki powrót dziecka do rodziny, poprzez pracę nastawioną na poradnictwo. (akta kontroli str. 655-700)

3) W 2023 roku na potrzeby przygotowania Programu wspierania rodziny, na podstawie Oceny zasobów pomocy społecznej oraz danych statystycznych MOPS obejmujących lata 2020–2022. Diagnoza zawierała: liczbę rodzin objętych pomocą społeczną, powody przyznania świadczeń z pomocy społecznej, w tym w wyniku występowania przemocy, przyczyny występowania przemocy domowej i wdrażania procedury NK, tendencje w tym zakresie oraz rodzaj wsparcia udzielanego rodzinom ze zdiagnozowanym problemem przemocy. W ramach przeprowadzonej diagnozy:

- Zidentyfikowano ograniczenia i bariery utrudniające skuteczne działania m.in. w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej, tj.: ograniczanie środków finansowych z budżetu państwa na zadania realizowane przez gminę, wzrost liczby zadań przekazywanych gminom do realizacji, ograniczony dostęp do bezpłatnego poradnictwa specjalistycznego, ograniczone środki na realizację zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, zaburzona komunikacja między różnymi instytucjami działającymi na rzecz rodzin i dzieci, małe zaangażowanie środowiska w pomoc rodzinom przeżywającym trudności opiekuńczo – wychowawcze.
- Zaplanowano w szczególności koordynowanie działań różnych instytucji i organizacji działających na rzecz dziecka i rodziny, współpracę z podmiotami działającymi na rzecz rodziny, zapewnienie warunków do rozwoju zawodowego asystentów rodziny, pracowników socjalnych i innych osób zawodowo zaangażowanych w pracę z rodzinami z dziećmi, w tym podnoszenie kwalifikacji z obszaru wspierania rodziny, działania ZI i grup diagnostyczno – pomocowych.
- Identyfikowanie przypadków rodzin szczególnie zagrożonych występowaniem przemocy miało odbywać się m.in. poprzez przeprowadzanie wywiadów środowiskowych przez pracowników socjalnych po uzyskaniu informacji o pojawiających się dysfunkcjach oraz wymianę informacji pomiędzy instytucjami pomocowymi. (akta kontroli str. 227-235)

2.3. Zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 1 *upp* w Mieście obowiązywał GPPP. Został on opracowany przez pracownika MOPS we współpracy z Urzędem Miasta. Dyrektor MOPS wyjaśnił, że *zwracał się pisemnie do innych instytucji, w tym do placówek oświatowych, o udostępnienie danych statystycznych służących m.in. do opracowania diagnozy zjawiska przemocy w Bielsku Podlaskim. Projekt programu został przedłożony na posiedzeniu ZI w grudniu 2020 r. w celu konsultacji. Do projektu nie zostały wniesione uwagi. Z pisma Burmistrza Miasta (...) z dnia 12 stycznia 2021 r. (pismo zostało zamieszczone na BIP UM Bielsk Podlaski) wynika, że projekt uchwały (program stanowi załącznik do uchwały) uzyskał pozytywną opinię Bielskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego.* (akta kontroli str. 86-102, 567-574)

GPPP zawierał diagnozę zjawisk przemocy, w której opisano skalę problemu w oparciu o dane statystyczne (co szerzej opisano w pkt 2.2. Wystąpienia pokontrolnego). Wynikało z niej m.in., że w latach 2017–2019 zwiększyła się liczba rocznie założonych NK (z 83 do 112), zmniejszyła natomiast liczba interwencji domowych (z 313 do 159) oraz liczba osób skazanych za przestępstwo z art. 207 kk (z 15 do 12). W GPPP nie określono trybu i metody identyfikacji rodzin szczególnie zagrożonych przemocą, ze szczególnym uwzględnieniem profilaktyki jako formy działań zapobiegających zjawisku przemocy oraz nie zaplanowano działań w celu tworzenia nowych jednostek w ramach budowy systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie lub innych działań mających na celu zwiększenie dostępności różnych form pomocy. Dyrektor MOPS w wyjaśnieniach podał: *MOPS systematycznie dokonywał diagnozy zjawiska przemocy w mieście Bielsk Podlaski, która jednak nie została sporządzana w formie oddzielnego dokumentu, a stanowiła element sprawozdań z działalności MOPS, działalności ZI oraz z realizacji Krajowego Programu za poszczególne okresy. Ustawa nie precyzuje sposobu dokonywania powyższej diagnozy, a także nie narzuca, aby stanowiła ona oddzielny*

dokument. Planowanie i wdrażanie nowych zadań uzależnione jest od możliwości organizacyjnych, finansowych i prawnych jego realizatorów. Miasto Bielsk Podlaski biorąc pod uwagę ograniczone środki finansowe nie planowało inwestycji w nowe jednostki.

(akta kontroli str. 86-102, 948-964)

Cel główny wskazany w GPPP to: realizacja zintegrowanego systemu pomocy rodzinie borykającej się z problemem przemocy domowej, zaś cele szczegółowe:

- 1) Zintensyfikowanie działań profilaktycznych w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie (zadania: 1.1. Diagnozowanie i monitoring problemu przemocy w rodzinie, 1.2. Zbieranie i aktualizowanie informacji na temat rozmiarów i form przemocy, 1.3. Zwiększenie dostępności, efektywności działań profilaktycznych z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie adresowanych do różnych grup odbiorców).
- 2) Zwiększenie dostępności i skuteczności ochrony oraz wsparcia osób dotkniętych przemocą w rodzinie (zadania: 2.1. Funkcjonowanie ZI, 2.2. Realizowanie pomocy w formie poradnictwa psychologicznego, prawnego, socjalnego, zawodowego i rodzinnego przez instytucje działające na rzecz pomocy osobom dotkniętym przemocą w rodzinie, 2.3. Zapewnienie bezpieczeństwa krzywdzonym dzieciom w trybie art. 12a *upp*).
- 3) Zwiększenie skuteczności oddziaływań wobec osób stosujących przemoc (zadania: 3.1. Realizacja procedury NK, 3.2. Realizacja procedur karnych wobec osób podejrzanych o stosowanie przemocy w rodzinie, 3.3. Prowadzenie działań wobec osób stosujących przemoc w rodzinie nadużywających alkoholu, w tym motywowanie do ograniczenia spożywania alkoholu lub/i do podjęcia leczenia odwykowego, kierowanie na badania specjalistyczne pod kątem uzależnienia oraz zobowiązania do leczenia, 3.4. Udzielanie informacji osobom stosującym przemoc na temat programu korekcyjno-edukacyjnego, 3.5. Proponowanie udziału w programach psychologiczno-terapeutycznych dla sprawców przemocy w rodzinie⁴¹).
- 4) Zwiększenie poziomu kompetencji przedstawicieli instytucji i podmiotów realizujących zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie w celu podniesienia jakości i dostępności świadczonych usług (zadanie: 4.1. Wdrożenie systemu wsparcia dla osób pracujących bezpośrednio z osobami dotkniętymi przemocą w rodzinie i osobami stosującymi przemoc oraz umożliwienie podnoszenia kompetencji zawodowych poprzez udział w szkoleniach i kursach z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie).

(akta kontroli str. 86-102)

Do każdego z zadań przypisano realizatorów⁴² i źródła finansowania (głównie środki własne) a także wskaźniki (np. dla zadania 2.2. – liczba osób objętych pomocą w formie poradnictwa danej instytucji, liczba udzielonych porad, dla zadania 3.4 – liczba sprawców przemocy w rodzinie uczestniczących w programach korekcyjno-edukacyjnych), jednak bez określenia oczekiwanego ich poziomu. Dyrektor wyjaśnił: *Wartości docelowe wskaźników przyjętych dla poszczególnych zadań nie zostały określone w programie na lata 2021–2024, przyjęto wyłącznie zadania do realizacji, co w ocenie osób opracowujących program było wystarczające. Monitoringu Programu dokonywano poprzez przekazywanie do MOPS sprawozdań poszczególnych podmiotów realizujących zadania tego Programu, zawierających formy i liczbę wykonanych działań. Na podstawie zebranych danych sporządzano sprawozdanie roczne z realizacji Programu za każdy rok kalendarzowy odrębnie. Sprawozdanie odnosiło się do każdego zadania, opisywało wskaźnik realizacji oraz w sposób liczbowy podjęte działania.*

NIK zauważyła, że wskaźniki zostały ustalone w sposób umożliwiający dokonywanie ich pomiaru, ale utrudniający monitorowanie postępów. Nieokreślenie wartości docelowych nie dawało możliwości oceny adekwatności i skuteczności podejmowanych działań w realizacji założonych celów i zadań GPPP.

(akta kontroli str. 86-102, 948-964)

Terminy realizacji dla wszystkich zadań w GPPP pierwotnie określono na lata 2021–2024, bez szczegółowego harmonogramu ich realizacji, co zostało zakwestionowane przez kontrolę PUW w 2021 roku, o której szerzej opisano w pkt 1.3. Wystąpienia pokontrolnego⁴³. Zmiany w GPPP, uszczegóławiające harmonogram wprowadzono 29 marca 2022 r.⁴⁴

⁴¹ Ostatnie zadanie dopisane zostało po zmianie GPPP z 29 marca 2022 r.

⁴² Realizatorami GPPP byli: Urząd Miasta, MOPS, KPP w Bielsku Podlaskim, Sad Rejonowy w Bielsku Podlaskim, Prokuratura Rejonowa w Bielsku Podlaskim, ZI, MKRPA, placówki oświatowe, organizacje pozarządowe, przedstawiciele ochrony zdrowia, Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie (dalej: „PCPR”).

⁴³ Jako odpowiedzialnego za tę nieprawidłowość wskazano wówczas Burmistrza Miasta.

⁴⁴ Uchwała nr XLVIII/359/22 Rady Miasta Bielsk Podlaski z 29 marca 2022 r. w sprawie zmiany GPPP.

Zgodnie z założeniami GPPP, monitoring jego wykonania prowadzony był przez MOPS, na podstawie informacji uzyskiwanych od realizatorów programu. Na ich podstawie sporządzane były sprawozdania, przedkładane corocznie Burmistrzowi Miasta. Ze sprawozdań za lata 2021–2023 wynika, że w okresie objętym kontrolą realizowane były wszystkie zaplanowane zadania, m.in. diagnozowano i monitorowano problem przemocy w rodzinie na terenie miasta, realizowano programy profilaktyczne skierowane do uczniów, upowszechniano informacje na temat problemu przemocy domowej wśród mieszkańców miasta: poprzez zakup czasopism i książek poświęconych tej tematyce do bibliotek szkolnych i Miejskiej Biblioteki Publicznej, przekazywanie ulotek profilaktycznych, realizację programów wychowawczo-profilaktycznych w szkołach, zamieszczanie informacji o dostępnych miejscach pomocy na stronach internetowych MOPS, placówek oświatowych i Urzędu Miasta, zwiększono kompetencje zawodowe członków ZI i instytucji zajmujących się przeciwdziałaniem przemocy poprzez szkolenia, objęto pomocą ofiary przemocy domowej poprzez monitorowanie środowiska osób objętych procedurą NK, prowadzenie konsultacji psychologiczno-pedagogicznych i prawnych. Osoby stosujące przemoc korzystały z programów korekcyjno-edukacyjnych i psychologiczno-terapeutycznych organizowanych przez PCPR.⁴⁵ (akta kontroli str. 103-136)

Program był skorelowany ze Strategią na lata 2014–2022, Miejskim Programem Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomani (szerzej o programie w dalszej części Wystąpienia pokontrolnego) oraz Krajowym Programem. (akta kontroli str. 86-95)

W trakcie kontroli trwały prace nad uchwaleniem nowego GPPP, uwzględniającego zmiany w *upp* z 22 czerwca 2023 r. (akta kontroli str. 551)

W okresie objętym kontrolą obowiązywał też Program wspierania rodziny, opracowany przez MOPS we współpracy z Urzędem Miasta. W Programie zwrócono uwagę w szczególności na potrzebę wspierania rodzin, w sytuacji gdy występuje w niej przemoc. Jednym z głównych celów Programu było tworzenie warunków do realizowania zadań gminy z zakresu wspierania rodziny, w tym jako kierunek podano: działania ZI i grup roboczych ds. przeciwdziałania przemocy.

Monitorowanie programu było prowadzone przez MOPS i polegało na zbieraniu danych dotyczących zrealizowanych zadań w ramach Programu od podmiotów zaangażowanych w jego realizację. Dyrektor MOPS co roku do 31 marca przedkładał Radzie Miasta sprawozdanie z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny, zawierające m.in. informacje na temat działań ZI i grup roboczych. (akta kontroli str. 137-226)

2.4. Zadania przypisane gminie w Krajowym Programie były ujęte w przygotowanych i realizowanych w Mieście programach. W latach 2021–2023 realizowano następujące zadania ujęte w Krajowym Programie, m.in.: diagnozę zjawiska przemocy w rodzinie na obszarze gminy (po jednej w każdym roku); opracowanie i realizowanie Programu przeciwdziałania przemocy; opracowanie i realizacja gminnego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie; utworzenie i funkcjonowanie ZI; realizacja procedury NK; realizowanie pomocy w formie poradnictwa medycznego, psychologicznego, prawnego, socjalnego, zawodowego i rodzinnego; prowadzenie monitoringu skuteczności działań pomocowych, w tym badanie skuteczności pomocy udzielanej rodzinom dotkniętym przemocą, oddziaływanie wobec osób stosujących przemoc w rodzinie, w tym w ramach procedury NK; diagnozowanie potrzeb szkoleniowych członków ZI i grup roboczych w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. W sprawozdaniach z realizacji Krajowego programu nieprawidłowo wykazano część danych dotyczących realizowanych zadań, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. (akta kontroli str. 781-827)

W latach 2021–2023 nie zrealizowano części zadań ujętych w Krajowym Programie, w szczególności: [1] rozbudowa sieci i poszerzanie oferty placówek wspierających i udzielających pomocy osobom dotkniętym przemocą w rodzinie, w tym: – punktów konsultacyjnych dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie, – ośrodków wsparcia dla osób

⁴⁵ Z informacji uzyskanych przez MOPS z PCPR wynika, że 2021 w programie korekcyjno-edukacyjnym uczestniczyło 11 sprawców przemocy, w 2022 roku – 10, a w 2023 – 11 (w tym 5 z miasta Bielsk Podlaski), natomiast w programie psychologiczno-terapeutycznym w 2023 roku uczestniczyło 6 osób (w tym jedna z Bielska Podlaskiego).

dotkniętych przemocą w rodzinie, – domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, – ośrodków interwencji kryzysowej, – innych placówek świadczących specjalistyczną pomoc dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie; [2] tworzenie i zwiększanie zakresu działania oraz dostępności do lokalnych i regionalnych telefonów zaufania, informacyjnych dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie; [3] tworzenie warunków umożliwiających osobom dotkniętym przemocą w rodzinie otrzymanie w pierwszej kolejności lokali socjalnych; [4] opracowanie i realizacja oddziaływań edukacyjnych lub/i wspierających dla osób stosujących przemoc w rodzinie, które ukończyły program korekcyjno-edukacyjny lub psychologiczno-terapeutyczny. (akta kontroli str. 781-827)

2.5. W okresie objętym kontrolą w Mieście obowiązywał kolejno: Miejski Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na 2021 rok⁴⁶, Miejski Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na rok 2022⁴⁷ oraz Miejski Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2022–2024⁴⁸, opracowane przez Urząd Miasta. Odpowiedzialnym za ich realizację był Referat Oświaty i Kultury Urzędu. W ostatnim z ww. programów, jako główny cel wskazano zapobieganie i ograniczenie występowaniu problemów wynikających z uzależnień behawioralnych, problemów związanych bezpośrednio z używaniem alkoholu, narkotyków i innych substancji psychoaktywnych. Miał być on realizowany m.in. poprzez: podnoszenie poziomu wiedzy i świadomości mieszkańców Miasta w zakresie przeciwdziałania uzależnieniom i przemocy w rodzinie, a także wspomaganie działalności instytucji, stowarzyszeń i osób fizycznych służącej rozwiązywaniu problemów uzależnień oraz przemocy w rodzinie.

Zaplanowano zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy, takie jak: [1] włączenie się i przeprowadzenie kampanii społecznych i edukacyjnych adresowanych do różnych grup docelowych z zakresu przeciwdziałania uzależnieniom i przemocy; [2] organizowanie i finansowanie szkoleń, seminariów, konferencji dla osób zawodowo i społecznie zajmujących się działaniami profilaktycznymi; [3] prowadzenie Punktu konsultacyjnego i w Punkcie informacyjnego; [4] zakup i dystrybucja materiałów edukacyjnych, informacyjnych, specjalistycznych o tematyce uzależnień i przemocy, dostępnych miejscach pomocy; [5] monitorowanie problemu używania alkoholu i narkotyków oraz problematyki przemocy na terenie Miasta, poprzez prowadzenie badań i analiz, zbieranie i analizę danych statystycznych. Do poszczególnych zadań nie zostali przypisani konkretni realizatorzy. Dyrektor wyjaśnił, że MOPS uczestniczy w realizacji Programu. poprzez: *szkolenia pracowników MOPS z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej, udzielanie świadczeń z pomocy społecznej osobom uzależnionym (alkoholizm jako powód przyznania świadczeń), upowszechnianie informacji dotyczących zjawiska przemocy domowej i wskazywanie możliwości przeciwdziałania temu zjawisku, rozpropagowywanie informacji na temat działalności i możliwości korzystania ze wsparcia w Punkcie konsultacyjnym do spraw przeciwdziałania uzależnieniom i przemocy, który był finansowany są ze środków programu w każdym roku, kierowanie wniosków do MKRPA, kierowanie dzieci na kolonie letnie, podczas których realizowany był program profilaktyczny. Informacje na temat ww. działań były przekazywane podczas rozmów telefonicznych i spotkań roboczych. Zakres wymaganych informacji był wskazywany każdorazowo przez pracownika UM, który prosił o takie dane.*

(akta kontroli str. 289-315, 941-947)

Ze sprawozdań z realizacji programów, przedkładanych corocznie przez Burmistrza Miasta Radzie Miejskiej w Bielsku Podlaskim, wynika że wszystkie planowane zadania były wykonywane. (akta kontroli str. 316-352)

2.6. W latach 2021–2023 w Mieście osoby doznające przemocy miały możliwość skorzystania z poradnictwa, o którym mowa w art. 3 ust. 1. pkt. 1 i ust. 1a *upp*, w tym:

1. Poradnictwa medycznego w:

- a) Poradni Zdrowia Psychicznego w Bielsku Podlaskim prowadzonej przez Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Hajnówce (godziny pracy: w poniedziałki i wtorki 8.00-18.00, we środy: 8.00-16.00 oraz w czwartki i w piątki: 8.00-15.35);
- b) Ośrodka Środowiskowej Opieki Psychologicznej i Psychoterapeutycznej dla Dzieci i Młodzieży ANIMUS, w Bielsku Podlaskim od poniedziałku do piątku w godzinach:

⁴⁶ Przyjęty uchwałą Rady Miasta Nr XXXI/240/20 z 29 grudnia 2020 roku.

⁴⁷ Przyjęty uchwałą Rady Miasta Nr XLIV/326/21 z 28 grudnia 2021 roku.

⁴⁸ Przyjęty uchwałą Rady Miasta Nr XLVIII/361/22 z 29 marca 2022 roku.

8.00-20.00. Ośrodek świadczył usługi w ramach NFZ;

W okresie objętym kontrolą poradnictwo medyczne zostało udzielone 15 osobom (pięciu w 2021 roku, trzem w 2022 roku i siedmiu w 2023 roku).

2. Poradnictwa psychologicznego w:

- a) ww. podmiotach udzielających poradnictwa medycznego;
- b) Punkcie Interwencji Kryzysowej prowadzony przy PCPR, od poniedziałku do piątku w godzinach od 7.30-15.30;
- c) Lokalnym Punkcie Pomocy Pokrzywdzonym Przeprowadzonym w Bielsku Podlaskim, prowadzonym przez Towarzystwo AMICUS⁴⁹ z Białegostoku, finansowanym ze środków Ministerstwa Sprawiedliwości. Psycholog udzielał pomocy w latach 2022–2023 w godz.: poniedziałek i wtorek od 15.00-20.00.

W latach 2021–2023 w ww. placówkach z pomocy psychologicznej skorzystało 141 osób (35, 27 i 79).

- d) W Punkcie konsultacyjnym w latach 2021–2022 z bezpłatnych konsultacji dla osób uzależnionych i współuzależnionych oraz dotkniętych przemocą udzielali: specjalista terapii uzależnień - poniedziałki w godzinach. 15.00-20.00 (skorzystało z nich 25 i 14 osób) i specjalista przeciwdziałania przemocy w rodzinie (skorzystało 95 i 71 osób). W 2023 roku w punkcie można było skorzystać z pomocy psychologa (od września dwa dni w miesiącu w godzinach 9:00-15.00) i specjalisty ds. przeciwdziałania przemocy (w środy w godz. 15.00-20.00, soboty w godzinach 15.00-18.00). Pomoc została udzielona odpowiednio dla 8 i 103 osób.

3. Poradnictwo prawne:

- a) Poradnia rodzinna (konsultacyjna) przy MOPS (finansowana z budżetu MOPS) – porad prawnych, w tym w zakresie przeciwdziałania przemocy udzielał radca prawny dwa razy w tygodniu, w godzinach 9.00-14.00. W okresie objętym kontrolą udzielono poradnictwa 269 osobom (kolejno 109, 104 i 56);
- b) Punkt konsultacyjny – w 2023 roku porad udzielał radca prawny w pierwszą i третią środę miesiąca w godzinach 17.00-19.00. Skorzystało 12 osób;
- c) Lokalny Punkt Pomocy Pokrzywdzonym Przeprowadzonym w Bielsku Podlaskim. W 2021 roku prawnik udzielił pomocy 26 osobom, w roku 2022 – 119 osobom, a w roku 2023 – 63 osobom (w tym 14 osobom z terenu Miasta).

4. Poradnictwo socjalne, zawodowe i rodzinne świadczone było:

- a) przez pracowników socjalnych MOPS w ramach wykonywania obowiązków służbowych. Pracownicy socjalni zatrudnieni byli w pełnym wymiarze czasu pracy (13 osób/13 etatów). W okresie od 2021–2023 socjalni udzielili porad 426 osobom, w tym poradnictwa socjalnego 346 osobom (kolejno: 92, 131 i 123) i poradnictwa zawodowego i rodzinnego 19 osobom (10, siedmiu i dwóm);
- b) W Punkcie Interwencji Kryzysowej prowadzonym przy PCPR, specjalista pracy z rodziną udzielił w 2021 roku porad 76 osobom. (akta kontroli, str. 575-578)

Dyrektor MOPS wyjaśnił, że informacji o dostępnych formach wsparcia na terenie miasta Bielsk Podlaski osobom doznającym przemocy udzielali pracownicy socjalni. Ponadto na terenie Miasta funkcjonuje *punkt informacyjny ds. przeciwdziałania uzależnieniom przy Urzędzie Miasta*, w którym udzielano informacji o *dostępnych miejscach i formach pomocy ofiarom przemocy i osobom współuzależnionym i uzależnionym*. (akta kontroli str. 575-578)

Na stronie internetowej MOPS⁴⁹ utworzono zakładkę *Przeciwdziałanie Przemocy Domowej*, która zawiera niezbędne informacje na temat przemocy domowej i procedury NK. Zamieszczono tam również (pod hasłem „Gdzie szukać pomocy i wsparcia w obszarze przeciwdziałania przemocy domowej”) linki do stron zawierających: Rejestr miejsc, udzielających tymczasowego schronienia w schroniskach dla osób bezdomnych, schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, noclegowniach oraz ogrzewalniach (BIP PUW), Rejestr jednostek specjalistycznego poradnictwa (BIP PUW) oraz Wykaz instytucji działających w obszarze przeciwdziałania przemocy domowej (link do strony PCPR w Bielsku Podlaskim). (akta kontroli str. 1000-1010)

Dyrektor MOPS wyjaśnił także, że „na tablicach ogłoszeń w siedzibie MOPS są zamieszczone plakaty, a w miejscach dostępnych dla interesantów – ulotki tematyczne. Ulotki tematyczne

⁴⁹ <https://www.mopsbielskpodlaski.pl/>

były przekazane członkom ZI, którzy mogli w swoich instytucjach temat przeciwdziałanie przemocy rozpropagować. Ulotki pochodzą z bezpłatnych udostępnień z Ministerstwa Zdrowia we współpracy z Krajowym Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom.

(akta kontroli str. 552-562)

Zarówno na stronie internetowej MOPS jak i tablicach ogłoszeń nie zamieszczono danych na temat podmiotów realizujących w Mieście zadania (poradnictwo) w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej, o czym szerzej napisano w „sekcji Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 948-964)

Na terenie Miasta nie funkcjonował gminny telefon zaufania. Na tablicy ogłoszeń w MOPS zamieszczono dane kontaktowe Ogólnopolskiego Pogotowia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska linia”

(akta kontroli str. 575-578)

Z wyjaśnień Dyrektora MOPS wynika, że MOPS nie był organizatorem działań i lokalnych kampanii na rzecz podnoszenia świadomości społecznej w zakresie problematyki przemocy domowej. Jak stwierdził, odpowiedzialnym za to zadanie w całości był Urząd Miasta. Z danych MOPS wynika, że w okresie objętym kontrolą w Mieście m.in.:

- corocznie realizowano programy profilaktyczne w przedszkolach i szkołach podstawowych (np. „Radość bez złości”, „Bezpieczna szkoła”, „Potrafię być sobą”, „Poruszająca bajka o emocjach”⁵⁰),
- sfinansowano w 2021 roku szkolenie pn. „Bezpieczna szkoła” dla nauczycieli jednej z bielskich szkół,
- dofinansowano działania profilaktyczne przeprowadzone przez KPP poprzez zakup ulotek zawierających informacje o cyberprzemocy; KPP przeprowadziła cykl spotkań z uczniami szkół podstawowych z terenu miasta,
- włączono się i przeprowadzono corocznie kampanie profilaktyczne adresowane do różnych grup docelowych z zakresu przeciwdziałania uzależnieniom i przemocy pn. „Postaw na rodzinę!”⁵¹, „Otwórz się na pomoc”⁵².

(akta kontroli str. 552-555)

2.7. W okresie objętym kontrolą na terenie Miasta nie funkcjonowały ośrodki wsparcia, specjalistyczne ośrodki wsparcia, interwencji kryzysowej, ośrodki dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, bądź inne ośrodki całodobowe. Dyrektor MOPS wyjaśnił, że MOPS w Bielsku Podlaskim nie ma zawartego porozumienia z żadnym ośrodkiem interwencji kryzysowej, czy z innym ośrodkiem wsparcia ponieważ sytuacje dotyczące konieczności umieszczenia ofiar przemocy w powyższych placówkach są sytuacjami wyłącznie jednostkowymi. Ani w latach objętych kontrolą, ani wcześniej, ani w roku bieżącym nie zaszła potrzeba działania z takim obszarem wsparcia.

(akta kontroli str. 937-940)

MOPS dysponował aktualną bazą placówek udzielających wsparcia osobom doświadczającym przemocy domowej na terenie województwa podlaskiego, którą przekazywał pracownikom socjalnym w celu ewentualnego wykorzystania i przekazania osobom potrzebującym takiego wsparcia. Informację w tym zakresie co roku otrzymywał z PUW⁵³. Przekazywana ewidencja instytucji rządowych, samorządowych oraz podmiotów i organizacji pozarządowych była rokrocznie aktualizowana i zawierała bazy teleadresowe jednostek specjalistycznego poradnictwa, podmiotów i organizacji pozarządowych udzielających pomocy osobom dotkniętym przemocą, placówek interwencji kryzysowej, udzielających tymczasowego schronienia, zespołów interdyscyplinarnych, specjalistycznych ośrodków wsparcia, punktów konsultacyjnych, Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie, Ośrodków Pomocy Społecznej i Centrów Usług Społecznych.

Dyrektor MOPS wyjaśnił, że Wykazy i rejestry są rozdysponowane wśród pracowników socjalnych w celu ewentualnego wykorzystania i przekazywania osobom, które z uwagi na przemoc mogą potrzebować wsparcia świadczonego w tych placówkach.

(akta kontroli str. 866-871, 937-940, 948-964)

⁵⁰ Program rekomendowany przez Krajowe Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom. W ramach programu m.in. zakupiono warsztaty profilaktyczne pt. „Złość” i „Smutek”.

⁵¹ W ramach kampanii przeprowadzono imprezy oraz rozdano ulotki. Celem było m.in. pogłębianie więzi emocjonalnych i budowanie poczucia jedności w rodzinach poprzez wspólne uczestnictwo w zajęciach i zabawach, kształtowanie właściwych postaw wśród dzieci i dorosłych.

⁵² Interaktywny projekt skierowany do młodzieży, oraz rodziców i opiekunów. W ramach projektu zakupiono filmy profilaktyczno-edukacyjne do wykorzystania w pracy wychowawczo-edukacyjnej z uczniami bielskich szkół podstawowych i ponadpodstawowych.

⁵³ Przedmiotowe wykazy były publikowane na stronie internetowej PUW.

MOPS zabezpieczał w latach 2021–2023 środki w planie finansowym w rozdziale 85203 *Ośrodki wsparcia* w wysokości po 13.870 zł rocznie. Wydatkowane środki wynosiły 1.661,32 zł w 2021 roku i 2.668 zł w 2022 roku⁵⁴, nie dotyczyły jednak pobytu osób doświadczających przemocy domowej w ośrodkach wsparcia. W 2023 roku nie poniesiono wydatków w tym rozdziale klasyfikacji budżetowej. (akta kontroli str. 872-895)

W skład mieszkaniowego zasobu Miasta wchodziło w 2021 roku – 80 lokali socjalnych, w 2022 roku – 77, a w 2023 roku – 78. Miasto nie dysponowało mieszkaniem chronionym. Z informacji uzyskanej, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, z Urzędu Miasta wynika, że kwestia udostępnienia mieszkań socjalnych lub chronionych została uregulowana w *uchwale Rady Miasta Bielsk Podlaski w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Bielsk Podlaski*⁵⁵. Uchwała zawierała kryteria kwalifikacji osób do najmu. Zgodnie z ww. uregulowaniami [1] lokale stanowiące mieszkaniowy zasób gminy mogły być oddane w najem lub podnajem oraz najem socjalny osobom będącymi członkami wspólnoty samorządowej gminy i nie posiadającym zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych lub zamieszkującymi w warunkach kwalifikujących się do ich poprawy; [2] Miasto mogło wynajmować lokale na czas nieoznaczony od innych właścicieli i podnajmować je osobom, których gospodarstwa domowe osiągały niski dochód według zasad określonych w przedmiotowej uchwale. W uchwale nie uregulowano kwestii udostępnienia mieszkań socjalnych w pierwszej kolejności osobom doświadczającym przemocy domowej. Burmistrz Miasta poinformował, że *Uchwała Nr XXXVII/285/21 Rady Miasta Bielsk Podlaski z 29.06.2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta została opracowana zgodnie z zasadami określonymi w art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 21.06.2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Ponadto, została pomyślnie zaakceptowana przez biuro prawne Wojewody Podlaskiego i ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego. Pragnę zauważyć, że ustawa nie narzuca obowiązku regulacji udostępniania mieszkań osobom doświadczającym przemocy domowej. Natomiast Społeczna Komisja Mieszkaniowa rozpatrując podania o przydział mieszkania komunalnego z pewnością zaopiniowałaby takie osoby pozytywnie do przydziału lokalu z zasobów gminy.* (akta kontroli str. 941-947, 971-975)

W okresie objętym kontrolą MOPS zgłaszał trzykrotnie potrzebę przyznania lokalu socjalnego lub komunalnego osobom potrzebującym. W żadnym przypadku nie dotyczyło to osoby doświadczającej przemocy domowej. Analiza 30 procedur NK wykazała, że osoby doświadczające przemocy domowej nie wносиły o pomoc w tym zakresie, co również opisano w pkt. 3.2. Wystąpienia pokontrolnego. (akta kontroli str. 948-970)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W sprawozdaniach z realizacji Krajowego Programu za lata 2021–2023 nie wykazano wszystkich zadań przypisanych do realizacji Miastu, które w tym okresie wykonywano, tym samym sprawozdania zawierały nierzetelne dane. W szczególności: [1] nawiązywanie, rozwijanie i wzmacnianie współpracy między instytucjami rządowymi i samorządowymi oraz organizacjami pozarządowymi w zakresie pomocy osobom dotkniętym przemocą w rodzinie; [2] upowszechnianie informacji w zakresie możliwości i form uzyskania pomocy, w szczególności: medycznej, psychologicznej, pedagogicznej, prawnej, socjalnej, zawodowej i rodzinnej; [3] zapewnienie osobom dotkniętym przemocą w rodzinie pomocy przez punkty konsultacyjne; [4] wdrożenie systemu wsparcia osób pracujących bezpośrednio z osobami dotkniętymi przemocą w rodzinie i z osobami stosującymi przemoc, w formie m.in. superwizji, coachingu, doradztwa, grup wsparcia. [5] prowadzenie poradnictwa, w szczególności przez działania edukacyjne służące wzmocnieniu metod opiekuńczych i wychowawczych, alternatywnych wobec stosowania przemocy, jak również kompetencji rodziców i opiekunów w rodzinach zagrożonych przemocą w rodzinie oraz w stosunku do grup ryzyka, np. małoletnich w ciąży. Ponadto nie realizowano części zadań przypisanych do realizacji gminie w Krajowym Programie. (akta kontroli str. 781-865)

Dyrektor MOPS wyjaśnił, że *nie wykazano części zadań mimo ich realizacji na terenie miasta Bielsk Podlaski, gdyż na dzień sporządzania sprawozdania nie dysponowano danymi w tym zakresie. Informacje dotyczące realizowanych zadań przekazywane są do MOPS*

⁵⁴ Poniesione wydatki dotyczyły pokrycia kosztów pobytu osoby bezdomnej w noclegowni oraz samotnej matki z dzieckiem w Domu dla samotnych matek z dziećmi.

⁵⁵ Uchwała nr XXXVII/285/21 z 29 czerwca 2021 r.

w późniejszym terminie w związku z czym nie ma możliwości ujęcia ich w sprawozdaniu z Krajowego Programu. W roku 2022 w jednym przypadku, tj. wdrożenie systemu wsparcia osób pracujących bezpośrednio z osobami dotkniętymi przemocą w rodzinie i z osobami stosującymi przemoc, w formie m.in. superwizji, coachingu, doradztwa, grup wsparcia dane zostały omyłkowo wprowadzone do działu 4.3.1 diagnozowanie potrzeb. Część zadań określonych w Krajowym Programie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie nie została wprowadzona, ponieważ podejmowano działania w innym zakresie. (akta kontroli str. 976-979)

Zdaniem NIK MOPS powinien wyegzekwować od właściwych podmiotów przekazywanie danych, niezbędnych do sporządzenia sprawozdań z Krajowego Programu, w terminach umożliwiających ich rzetelne wykazanie.

2. MOPS nie udostępniła na stronie internetowej oraz na tablicy ogłoszeń w swojej siedzibie, danych dotyczących podmiotów realizujących w Mieście różne formy poradnictwa w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej, co było działaniem nierzetelnym. Informację pt. „Podmioty realizujące w mieście Bielsk Podlaski zadania na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej” zamieszczono w ww. miejscach dopiero w trakcie kontroli (19 czerwca 2024 r.). Dyrektor MOPS wyjaśnił, że: Wykaz był przygotowany wcześniej (stanowił podstawę do udzielenia wyjaśnień z dnia 04 czerwca 2024 r.). (akta kontroli str. 965-967)

OCENA CZĄSTKOWA

Miasto w okresie objętym kontrolą posiadało opracowane lokalne programy (m.in. Strategię, GPPP i Gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii), które w sposób spójny ujmowały problematykę przeciwdziałania przemocy domowej. Zawierały one m.in. diagnozę problemu oraz zadania, których realizacja była corocznie monitorowana. Konstrukcja przyjętych wskaźników realizacji programu nie dawała jednak możliwości oceny adekwatności i skuteczności podejmowanych działań. W Mieście zapewniony był dostęp do poradnictwa w zakresie przeciwdziałania przemocy, w tym psychologicznego i prawnego. NIK jednak zwraca uwagę, że nierzetelnie informowano o możliwości skorzystania z poradnictwa. Niektóre dane wykazane w sprawozdaniach z realizacji Krajowego Programu były nieprawidłowe – nie wykazano części zadań zrealizowanych na terenie Miasta z zakresu przeciwdziałania przemocy.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Zgodnie z art. 9a ust. 2 *upp*, w okresie objętym kontrolą w Mieście funkcjonowały ZI powołane zarządzeniami Burmistrza Miasta, kolejno z: 8 października 2019 r., 13 września 2021 r., 10 stycznia 2022 r. i 7 września 2023 r.⁵⁶ Powołanie ostatniego z ww. ZI⁵⁷ nastąpiło w terminie określonym w art. 16 ustawy o zmianie *upp*, a jego skład odpowiadał wymogom art. 9a ust. 3-5 *upp*.⁵⁸ Stosownie do art. 9a ust. 8 *upp*, ze wszystkimi podmiotami, posiadającymi przedstawicieli w ZI, Burmistrz zawarł porozumienia⁵⁹, które określały sposób i formę wymiany informacji pomiędzy członkami ZI (pisemnie, telefonicznie i mailowo za pośrednictwem przewodniczącego ZI lub pracownika socjalnego MOPS), oraz sprawy dotyczące uczestnictwa członków grup diagnostyczno-pomocowych w posiedzeniach i pracach tych grup (wskazano m.in., że obecność w posiedzeniach zespołu/grupy jest obowiązkowa). Wszyscy członkowie ZI zobligowani byli do wykonywania swoich obowiązków na podobnych warunkach. (akta kontroli str. 381-435)

W latach 2021–2023 odbyło się 12 posiedzeń ZI⁶⁰, z częstotliwością określoną w art. 9a ust. 7 *upp*, tj. do września 2023 r. nie rzadziej niż raz na trzy miesiące, a następnie nie rzadziej niż raz na dwa miesiące. Ze wszystkich spotkań sporządzono protokoły, do których załączono listy obecności. Wynikało z nich, że w okresie objętym kontrolą w posiedzeniach ZI uczestniczyło od siedmiu do 12 członków z 13 lub 14 powołanych do składu, tj. w żadnym

⁵⁶ W całym okresie objętym kontrolą przewodniczącym ZI był Dyrektor MOPS, a zastępcą – kierownik działu administracyjno-gospodarczego MOPS.

⁵⁷ Powołany zarządzeniem Burmistrza Miasta nr 74/2023 z 7 września 2023 r.

⁵⁸ W skład ZI, powołanego 7 września 2023 r. wchodził: przedstawiciele MOPS, PCPR, MKRPA, Komendy Powiatowej Policji w Bielsku Podlaskim, szkół podstawowych w Bielsku Podlaskim, SPZOZ w Bielsku Podlaskim, kuratorów sądowych, organizacji pozarządowych, żandarmerii wojskowej (od października 2023 r.) oraz specjalista w zakresie pomocy ofiarom przemocy w rodzinie, specjalistą psychoterapii uzależnień.

⁵⁹ Porozumienia związane z utworzeniem ostatniego ZI zostały zawarte w sierpniu 2023 roku.

⁶⁰ Po cztery w każdym roku. W liczbie tej nie uwzględniono pierwszego posiedzenia nowego ZI, po zmianie *upp* z 22 czerwca 2023 r., poświęconego wyborowi przewodniczącego i zastępcy przewodniczącego ZI.

przypadku frekwencja nie wynosiła 100%⁶¹, w tym w sześciu przypadkach⁶² była ona niższa niż 60%. Zgodnie z uchwałą Rady Miasta z 29 marca 2011 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków ZI oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania (w brzmieniu obowiązującym do 29 marca 2022 r.⁶³), Zespół obraduje na posiedzeniach, które odbywają się w obecności co najmniej 60% członków Zespołu. Na sytuację tę uwagę zwróciła kontrola PUW, o której szerzej napisano w pkt 1.3. Wystąpienia pokontrolnego, wskazując, że ww. zapis w uchwale rodzi ryzyko, że ZI nie będzie mógł się spotkać gdy nie osiągnie wymaganej frekwencji 60%, a w konsekwencji nie zostanie zachowana częstotliwość posiedzeń ZI określona w ustawie. (akta kontroli str. 436-478)

Najczęściej absencje na posiedzeniach ZI dotyczyły przedstawicieli SPZOZ (na 11 posiedzeniach), Policji (na 10 posiedzeniach, przy czym w dwóch przypadkach obecny był jeden z dwóch wyznaczonych reprezentantów KPP, a w pozostałych ośmiu - żaden), żandarmerii (na siedmiu posiedzeniach, tj. na wszystkich, w których był w składzie ZI). Dyrektor MOPS wyjaśnił: Członkowie ZI każdorazowo przy przekazywaniu informacji o posiedzeniu ZI byli powiadamiani o konieczności informowania przewodniczącego ZI lub jego zastępcę o niemożliwości udziału w posiedzeniu oraz zapewnienia zastępstwa. Część członków w sytuacjach nieobecności przekazywała informację o powodach niemożliwości udziału. Niektórzy członkowie nie uczestniczyli w posiedzeniach ZI oraz nie przekazali żadnej informacji zwrotnej. Nie są znane powody takiego postępowania. Zapisy regulaminów ZI były jednoznaczne, każdy z członków ZI zapoznał się z treścią regulaminu. Obecnie obowiązujący regulamin został przyjęty uchwałą ZI. Należy przyjąć, że każdy z członków ZI ma świadomość obowiązków wynikających z przynależności do ZI. Aby usprawnić pracę ZI w roku 2024 każdy z członków nowego ZI otrzymał dostęp do spersonalizowanej skrzynki mailowej. Obecnie część posiedzeń ZI ma formę zdalną z wykorzystaniem tych skrzynek mailowych. (akta kontroli str. 436-480, 948-964)

W regulaminach organizacyjnych ZI obowiązujących w okresie od stycznia 2021 roku do września 2023 roku⁶⁴ nie określono sposobu powiadamiania członków ZI o terminie posiedzenia. Z dokumentacji MOPS wynika, że w jednym z 10 przypadków nastąpiło to drogą mailową, zaś w pozostałych dziewięciu - telefonicznie (z czynności sporządzono notatki służbowe). Zgodnie z regulaminem ZI z 15 września 2023 r. od listopada 2023 roku, informacja o posiedzeniu zespołu przekazywana była przez przewodniczącego ZI lub zastępcę w formie mailowej. (akta kontroli str. 393-402, 984-999)

Na posiedzeniach ZI zajmowano się głównie analizą nowych zgłoszeń NK oraz zakończonych NK, a także analizą działań grup roboczych w toczących się procedurach NK. Ponadto: omawiano założenia GPPR na lata 2021–2024, przedstawiono zalecenia pokontrolne w zakresie dotyczącym przeciwdziałania przemocy po kontroli przeprowadzonej przez PUW, omówiono sprawozdanie z działalności ZI i grup roboczych, stanowiące element sprawozdania rocznego z realizacji GPPR za 2022 rok. Po zmianie *upp* z 22 czerwca 2023 r., ZI na posiedzeniach m.in.: podjął uchwały w sprawie regulaminu ZI i przekształcenia grup roboczych w GDP oraz analizował informacje dotyczące powołanych GDP i o ich działaniach związanych z realizacją procedury NK. (akta kontroli str. 436-480)

Zgodnie z art. 9a ust. 9 ustawy, MOPS zapewniał obsługę organizacyjno-techniczną i finansową⁶⁵ ZI, która polegała na:

- udostępnianiu pomieszczeń do prowadzenia posiedzeń grup roboczych/GDP,
- prowadzeniu Rejestrów „Niebieskich Kart” i grup roboczych/GDP,
- opracowywaniu dokumentów związanych z powoływaniem grup roboczych/GDP,
- prowadzeniu korespondencji,
- organizowaniu posiedzeń grup roboczych/GDP oraz ZI, w tym udostępnianiu pomieszczeń na te posiedzenia,
- przechowywaniu dokumentacji wynikającej z prowadzonych procedur,

⁶¹ Po nowelizacji *upp*, tj. po 22 czerwca 2023 r. frekwencja wynosiła 92% (na każdym brakowało jednej osoby - przedstawiciela jednej ze szkół lub żandarmerii wojskowej).

⁶² W marcu i wrześniu 2021 roku, w czerwcu i wrześniu 2022 roku oraz marcu i czerwcu 2023 roku.

⁶³ Zapis został usunięty Uchwałą nr XLVIII/358/22 Rady Miasta Bielsk Podlaski z dnia 29 marca 2022 r. zmieniającą uchwałę w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania

⁶⁴ Z 29 grudnia 2011 r. i 2 marca 2022 r.

⁶⁵ Od 22 czerwca 2023 r.

- zakup materiałów biurowych (papier) oraz formularzy NK,
- planowaniu i zapewnianiu środków związanych z funkcjonowaniem ZI.

(akta kontroli str. 587)

W okresie objętym kontrolą członkowie ZI oraz grup roboczych/GDP wykonywali zadania w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych. Za udział w posiedzeniach zespołu/grupy nie uzyskiwali dodatkowych wynagrodzeń, diet ani innych świadczeń.

(akta kontroli str. 551)

Członkowie ZI i grup roboczych/GDP oraz pracownicy zajmujący się problematyką przeciwdziałania przemocy podnosili swoje kompetencje uczestnicząc w szkoleniach, o czym szerzej napisano w pkt 1.1. Wystąpienia pokontrolnego.

NIK zwraca uwagę, że do zakończenia kontroli (28 czerwca 2021 r.) tylko dwóch z 26 członków ZI odbyło obowiązkowe szkolenie, o którym mowa w art. 9a ust. 5a znowelizowanej *upp*. Dyrektor MOPS wyjaśnił: *Zgodnie z art. 6 ust. 6 pkt 4 upp organizowanie szkoleń dla osób realizujących zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy domowej, w tym obowiązkowych szkoleń dla członków ZI i GDP należy do zadań własnych samorządu województwa. Oferta szkoleniowa z ROPS w zakresie obowiązkowego szkolenia dla członków ZI/grup roboczych/GDP wpłynęła do MOPS w dniu 12 października 2023 r. Do udziału w szkoleniu zgłosiło się 8 osób, z czego tylko 3 zostały zakwalifikowane, w tym 2 to członkowie ZI.*

W styczniu 2024 roku MOPS został zapytany przez ROPS o potrzeby dotyczące ww. szkolenia. W odpowiedzi poinformowano, że przeszkolenia wymagają jeszcze 24 osoby, a preferowaną formą szkolenia są szkolenia stacjonarne. *Istnieje możliwość przeprowadzenia szkolenia w siedzibie MOPS. Dyrektor w wyjaśnieniach dodał, że: W dniu 14 czerwca 2024 r. (...) wpłynęło z ROPS zaproszenie ZI oraz GDP na 3-dniowe szkolenie w formie zdalnej pn. „Współpraca Interdyscyplinarna na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej”, w terminie 20-22 sierpnia 2024 r. Tego samego dnia informacja o szkoleniu została przekazana członkom ZI i członkom GDP (gromadzenie zgłoszeń do udziału w szkoleniu jest obecnie w trakcie realizacji).*

(akta kontroli str. 948-964)

W okresie objętym kontrolą, w każdej sprawie po wpłynięciu do ZI formularza NK-A powoływana była grupa robocza/GDP. W latach 2021–2023 utworzono ich 384 (kolejno: 138, 130 i 116) i objęły one pomocą 532 osoby (169, 174 i 189).

(akta kontroli str. 544-549)

3.2. W okresie objętym kontrolą MOPS samodzielnie wszczął procedurę NK w czterech przypadkach, w dwóch otrzymał informację z innych ośrodków pomocy społecznej, w jednym przez placówkę oświatową, a w 376 otrzymał informację o wszczęciu tej procedury przez Policję.

(akta kontroli str. 544-549)

MOPS prowadził wykaz NK wpływających w danym roku, w którym ujmowano: kolejny numer karty, datę wpływu/założenia, oznaczenie podmiotu, który ją sporządził, imię i nazwisko osoby doznającej przemocy domowej i osoby podejrzanej o stosowanie przemocy domowej, adres zamieszkania/pobytu.

(akta kontroli str. 914)

Szczegółowym badaniem (analizą) objęto dokumentację 30 procedur NK dotyczących podejrzenia przemocy domowej (wszczętych sporządzonymi formularzami NK–A w czterech przypadkach przez MOPS, w dwóch przez ośrodki pomocy społecznej, a w 24 przez KPP), z których 28 zostało zakończonych, z uwagi na ustanie ww. przemocy i uzasadnione przypuszczenie zaprzestania dalszego stosowania tej przemocy oraz po zrealizowaniu indywidualnego planu pomocy lub w przypadku rozstrzygnięcia o braku zasadności podejmowania działań w rozumieniu art. 9h ust. 1 *upp*, natomiast dwie sprawy były nadal w toku. I tak:

1) We wszystkich przypadkach otrzymania sygnałów o podejrzeniu występowania przemocy (dwa od asystenta rodziny, jeden w wyniku wizyty osoby pokrzywdzonej w MOPS i jeden w wyniku otrzymania sygnału od świadka przemocy) oraz otrzymania NK–A wypełnionych przez Policję, pracownicy socjalni kontaktowali się z potencjalną ofiarą telefonicznie, bądź odbywali wizyty środowiskowe w miejscu zamieszkania potencjalnej ofiary w celu sprawdzenia uzyskanych informacji, co dokumentowano w notatkach służbowych.

2) W 29 przypadkach ZI lub grupy robocze sporządziły diagnozę sytuacji rodziny, zaś w jednym przypadku tego nie zrobiono, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. We wszystkich badanych sprawach grupy robocze opracowywały

indywidualne plany dla rodzin objętych procedurą NK, określające działania kierowane do osób doświadczających przemocy domowej, w tym dzieci oraz osób stosujących taką przemoc. Działania adresowane do osób doświadczających przemocy obejmowały m.in.: monitorowanie środowiska i sytuacji rodziny w celu podniesienia poczucia bezpieczeństwa (we wszystkich przypadkach) przez pracownika socjalnego i dzielnicowego raz w miesiącu; zaproszenie takiej osoby na posiedzenie grupy roboczej; informowano o przysługujących prawach i o możliwości skorzystania ze specjalistycznej pomocy prawnej, psychologicznej; przekazywano dane teleadresowe placówek udzielających specjalistycznego poradnictwa na terenie Miasta.

3) Żadna z osób pokrzywdzonych nie wniosowała o pomoc w zapewnieniu miejsca w ośrodkach wsparcia, czy ośrodkach interwencji kryzysowej (na terenie Miast nie znajdowały się takie ośrodki; MOPS dysponował wiedzą o takich miejscach funkcjonujących na terenie województwa podlaskiego, co szerzej opisano w pkt. 2.7. Wystąpienia pokontrolnego).

4) Wobec stosujących przemoc domową podjęto następujące środki: w sześciu przypadkach w trakcie interwencji zastosowano środki przymusu bezpośredniego (kajdanki) i doprowadzono do policyjnego pomieszczenia dla osób zatrzymanych, a w trzech wydano nakaz natychmiastowego opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia oraz zakaz zbliżania się do mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia.

5) Sprawców informowano o możliwości skorzystania z pomocy psychologa bądź uczestniczenia w programach korekcyjno-edukacyjnych prowadzonych przez powiat, w jednym przypadku skierowano do udziału w programie korekcyjno-edukacyjnym.

6) W trakcie realizacji procedury NK w sześciu przypadkach doszło do ponownych aktów przemocy, a w czterech założono NK-A po upływie od jednego do roku po zamknięciu procedury NK.

7) W przypadkach, w których w rodzinie dotkniętej przemocą były małoletnie dzieci informowano Wydział Rodzinny i Nieletnich Sądu Rejonowego i wnioskowano o wgląd w sytuację w rodzinie.

8) We wszystkich przypadkach, w których stwierdzono problem nadużywania alkoholu do grupy roboczej/GDP był powoływany przedstawiciel MKRPA.

8) Kuratorzy sądowi wchodzący w skład ZI wniesli w jednym przypadku o zarządzenie wykonania warunkowo zawieszanej kary pozbawienia wolności⁶⁶ wobec skazanego za przestępstwo związane z przemocą domową.

9) W analizowanych przypadkach MOPS współpracował z innymi ośrodkami pomocy społecznej, z Sądami Rejonowym oraz właściwymi miejscowo kuratorami sądowymi, KPP, instytucjami oświatowymi, MKRPA, PCPR, w tym uzyskiwał i przekazywał informację o sytuacji rodzin dotkniętych przemocą, liczbie prowadzonych procedur NK.

10) W jednym przypadku osoba pokrzywdzona podczas interwencji Policji, w trakcie której założono NK-A skorzystała z badania lekarskiego w celu ustalenia przyczyn i rodzaju uszkodzeń ciała związanych z użyciem przemocy domowej (art. 3 ust. 1 pkt 5 *upp*).

11) We wszystkich przypadkach rodziny dotknięte przemocą skorzystały z bezpłatnej pomocy w formie poradnictwa socjalnego, w czterech przypadkach z psychologicznego, a w trzech prawnego (tj. instrumentów określonych w art. 3 ust. 1 pkt 1). (akta kontroli str. 915-936)

3.3. W okresie objętym kontrolą wszczętych zostało 383 procedury NK⁶⁷, w tym 139 w 2021 roku, 128 w 2022 roku i 115 w 2023 roku. (akta kontroli str. 543)

Analiza dokumentacji 30 procedur NK⁶⁸ wykazała, że:

1. W każdym przypadku NK wpłynęły do Przewodniczącego ZI nie później niż 7 dni od ich sporządzenia⁶⁹.
2. W 29 przypadkach Przewodniczący ZI, zgodnie z § 8 ust. 1 *rozporządzenia z dnia 13 września 2011 r. Rady Ministrów w sprawie procedury „niebieskie karty” oraz wzorów*

⁶⁶ Art. 75 *kk*.

⁶⁷ W tym 376 (w latach 2021-2023 kolejno 138, 120 i 112) przez Policję, sześć (odpowiednio: jedna, dwie i trzy) przez pomoc społeczną w tym cztery przez MOPS i jedna (w 2023 roku) przez placówkę oświatową.

⁶⁸ W tym 24 wszczęte przez Policję i sześć przez pomoc społeczną (cztery przez MOPS i dwie przez ośrodki pomocy społecznej z innych gmin)

⁶⁹ Nie dotyczy procedur NK wszczętych na terenie innych gmin. W tych przypadkach dokumenty zostały przekazane w związku ze zmianą miejsca zamieszkania osób objętych procedurą NK w trakcie jej trwania.

formularzy „niebieska karta”⁷⁰ przekazał formularz NK-A członkom grupy roboczej/GDP w ciągu 3 dni od jego otrzymania, natomiast w jednym nastąpiło to po pięciu dniach. Dyrektor MOPS wyjaśnił: *Formularz „NK – A” wpłynął do Przewodniczącego ZI w dniu 05 stycznia 2022 r. o godz. 15.20. Dzień 6. stycznia 2022 r. był dniem ustawowo wolnym od pracy. Dzień 07 stycznia 2022 r. był dniem wolnym od pracy Zarządzeniem Dyrektora MOPS Nr. AG.021.1.5.2021 z dnia 28 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia dodatkowego dnia wolnego od pracy pracownikom MOPS w Bielsku Podlaskim za święto przypadające w sobotę 1 stycznia 2022 r. Dni 8 i 9 stycznia 2022 r. były dniami wolnymi od pracy wynikającymi z Regulaminu Pracy ośrodka. Formularz został więc przekazany grupie roboczej w możliwie najszybszym terminie tj. 10 stycznia 2022 r.*

3. W każdym przypadku w skład grup roboczych/GDP wchodził: pracownik socjalny i funkcjonariusz Policji. Dodatkowo – w 17 przypadkach – w skład grupy roboczej/GDP, wchodził także: przedstawiciel MKRPA (w 14 sprawach), kurator sądowy (w pięciu), asystent rodziny (w trzy) i pedagog szkolny (w trzech), przy czym w jednym przypadku do ZI nie powołał do grupy roboczej psychologa oraz kuratora, mimo że o ich powołaniu postanowiono podczas posiedzenia grupy roboczej, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.
4. Pierwsze posiedzenie grupy roboczej/GDP odbywało się w terminie od czterech do czternastu dni od otrzymania przez jej członków NK-A, w tym w przypadku spraw wszczętych po wejściu w życie rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta” z dnia 6 września 2023 r.⁷¹ – w ciągu czterech dni.
5. W każdej z badanych spraw powołana grupa robocza opracowywała plan pomocy rodzinie⁷², który następnie był realizowany. We wszystkich przypadkach zaplanowano monitorowanie sytuacji w rodzinach dotkniętych przemocą przez pracownika socjalnego i dzielnicowego (raz w miesiącu). (akta kontroli str. 481-542, 948-964)

W 30 zbadanych sprawach, w okresie objętym kontrolą, odbyło się łącznie 91 spotkań grupy roboczej (od jednego do pięciu na jedną sprawę). W przypadku najdłużej prowadzonej procedury spośród analizowanych (wszczętej 21 września 2021 r. i zakończonej 22 marca 2023 r.) odbyły się cztery spotkania (trzy w 2021 roku i jedno w 2023 roku – kończące procedurę). Dyrektor MOPS wyjaśnił: *posiedzenia grup roboczych odbywają się w zależności od potrzeb. W powyższej sprawie osoba doznająca przemocy była w stałym kontakcie zarówno z dzielnicowym, jak i pracownikiem socjalnym (wizyty w ośrodku tej osoby, wizyty w środowisku przez pracownika socjalnego i dzielnicowego, rozmowy telefoniczne). W tej sytuacji poszczególni członkowie grupy w toku wykonywanych czynności zawodowych mieli możliwość bieżącej oceny sytuacji rodziny. Z tego powodu nie zwoływano grup roboczych.*

(akta kontroli str. 481-542, 948-964)

W 15 sprawach (w 40 spotkaniach) uczestniczyli wszyscy powołani członkowie grup roboczych, zaś w pozostałych 15 sprawach w 24 z 51 posiedzeń nie był obecny przynajmniej jeden z powołanych członków grupy⁷³. Dyrektor MOPS wyjaśnił: *Szczegółowe powody nieobecności poszczególnych członków grupy roboczej/GDP wynikały głównie z urlopów oraz przebywania na zwolnieniach lekarskich. W takich sytuacjach każdorazowo była wskazywana osoba pełniąca obowiązki w okresie nieobecności. W niektórych sytuacjach takie zastępstwo było odnotowywane w protokole posiedzenia grupy roboczej/GDP. Informacje o nieobecnościach członków grupy roboczej/GDP były pozyskiwane telefonicznie lub bezpośrednio od osoby zastępującej. Aby zapewnić stałe składy GDP zmienione zostały zapisy regulaminu pracy ZI. Zgodnie z zapisem § 4 Regulaminu Funkcjonowania Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy Domowej oraz trybu i sposobu powoływania oraz funkcjonowania grup diagnostyczno-pomocowych w Gminie Miejskiej Bielsk Podlaski przyjętego Uchwałą Nr 1/2024 ZI z dnia 12 stycznia 2024 r. w skład GDP wchodzi funkcjonariusz policji wskazany przez przełożonego do pracy w miejscu zamieszkania osoby doświadczającej przemocy domowej wraz z pracownikiem socjalnym wskazanym przez swojego przełożonego do pracy z osobą doświadczającą przemocy domowej.*

(akta kontroli str. 481-542, 948-964)

⁷⁰ Dz. U. z 2011 r. Nr 209, poz. 1245. Dalej: rozporządzenie w sprawie NK z 2011 roku.

⁷¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1870

⁷² Poprzez wskazanie (zaznaczenie) w NK-C odpowiednich działań oraz w protokole z posiedzeń grupy roboczej.

⁷³ W 10 sprawach na 15 (z 36) posiedzeniach brakowało przedstawiciela Policji, w pięciu sprawach na ośmiu (z 15) posiedzeniach brakowało kuratora, w dwóch sprawach na dwóch (z sześciu) posiedzeniach brakowało przedstawiciela MKRPA, w jednej sprawie na jednym (z trzech) posiedzeń nie stawił się przedstawiciel oświaty.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki odebrania dzieci przez pracowników MOPS. (akta kontroli str. 551)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W jednym (z 30 analizowanych) przypadku ZI nie powołał do składu grupy roboczej psychologa i kuratora mimo, że na posiedzeniu, 29 kwietnia 2021 r., na którym analizowano sytuację rodziny, wobec której prowadzono procedurę NK podjęto decyzję o ich powołaniu. Na potrzebę powołania tych specjalistów do składu grupy roboczej wskazywała w szczególności przeprowadzona diagnoza.

Przewodniczący ZI wyjaśnił, że *Procedura NK została wszczęta w dniu 19.04.2021 r. przez KPP w Bielsku Podlaskim po interwencji kuratora społecznego w środowisku w dniu 17.04.2021 r. Kurator społeczny podjęła w tym dniu czynności odebrania dzieci oraz ich interwencyjne umieszczenie w Domu Dziecka w Białowieży – dzieci zostały umieszczone w pieczy zastępczej w dniu 19.04.2021 r. W związku z istotną zmianą w sytuacji dzieci kolejne posiedzenia grupy roboczej odbywały się w niezmienionym składzie. Z uwagi na zabezpieczenie dzieci procedura NK została zakończona w dniu 26.05.2021 r.*

NIK zwraca uwagę, że spotkanie grupy roboczej, na którym zadecydowano o powołaniu w jej skład dodatkowych specjalistów, odbyło się 29 kwietnia 2021 r., tj. po umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej i miesiąc przed zakończeniem procedury NK. (akta kontroli str. 915-936)

2. W jednym przypadku (z 30 analizowanych) nie sporządzono diagnozy sytuacji rodziny, wbrew wymogom określonym w § 17 ust. 3 pkt 1 *rozporządzenia w sprawie NK z 2011 roku*. Zgodnie z tym uregulowaniem członkowie ZI lub grupy roboczej podejmują działania w stosunku do osoby, wobec której istnieje podejrzenie, że stosuje przemoc w rodzinie, w szczególności diagnozują sytuację rodziny, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą.

Przewodniczący ZI wyjaśnił, że *osoba doznająca przemocy i osoba stosująca przemoc nie stawili się na posiedzenie grupy roboczej, mimo wystosowanych zaproszeń i wezwań. Diagnoza sytuacji rodziny nie została sporządzona, co nie oznacza, że sytuacja rodziny nie była znana członkom grupy roboczej. Rodzina od wielu lat była znana pracownikowi socjalnemu. Pracownik socjalny w ramach obowiązków służbowych przez wiele lat obejmował rodzinę pracą socjalną.* (akta kontroli str. 481-543)

NIK zwraca uwagę, że nieprzeprowadzenie diagnozy rodziny przez ZI mogło rzutować na prawidłowość zaplanowanej pomocy.

OCENA CZĄSTKOWA

W MOPS, podejmowano adekwatne do potrzeb, udokumentowane działania wobec osób doświadczających przemocy domowej lub ją stosujących, poza dwoma (z 30 analizowanych) przypadkami. Niezwłocznie powoływano grupy robocze i wyznaczano termin posiedzenia. W ramach procedury NK opracowywano indywidualne plany pomocy oraz współpracowano z innymi podmiotami. Dwa przypadki niepodjęcia adekwatnych do potrzeb działań przez ZI dotyczyły: [1] nieprzeprowadzenia diagnozy sytuacji rodziny objętej procedurą NK, co mogło wpłynąć na prawidłowe zaplanowanie pomocy oraz [2] niepowołania do składu grupy roboczej psychologa i kuratora, mimo zdiagnozowania takich potrzeb.

IV. Wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Zawarcie w umowie o świadczenie usług prawnych zapisów w pełni zabezpieczających interesy MOPS.
2. Wykazywanie prawidłowych danych w sprawozdaniach z realizacji Krajowego Programu.
3. Diagnozowanie, w każdym przypadku, sytuacji rodzin objętych procedurą NK.
4. Powoływanie do składu grup roboczych odpowiednich specjalistów.

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 Krakowie. 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.
Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosku	Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 28 czerwca 2024 r.

Kontroler
Beata Pawłowska
Główny specjalista kontroli państwowej
/podpisano elektronicznie/

Beata Palinowska
Główny specjalista kontroli państwowej
/podpisano elektronicznie/

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