



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.410.014.01.2015

P/15/046

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4, 25-520 Kielce

T +48 41 249 91 00, F +48 41 249 91 05

lki@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/046 Pomoc osobom dotkniętym przemocą w rodzinie.
Okres objęty kontrolą	Lata 2012-2015 r. (do czasu zakończenia kontroli) z uwzględnieniem działań wcześniejszych mających związek z kontrolą.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontroler	Zbigniew Biegaj, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97135 z dnia 9 października 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Kielcach (dalej: MOPR, Ośrodek).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Scelina, Dyrektor MOPR, od dnia 15 marca 2003 r. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

MOPR w zakresie rozwiązywania problemów związanych z przemocą w rodzinie opracował na lata 2008-2013 i 2014-2020 Gminny Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie (dalej: GPPPR), w którym przedstawiono dane dotyczące występowania zjawiska przemocy w rodzinie na terenie miasta Kielce oraz sposoby radzenia sobie z tymi problemami. W każdym z programów wymieniono koordynatorów oraz realizatorów. Zaplanowane działania związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie były zgodne z działaniami przewidzianymi w Krajowym Programie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie (dalej: KPPPR).

GPPPR stanowiły integralną część Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Kielce na lata 2010-2013 i 2014-2020, w których wskazywano na konieczność podejmowania działań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

W opracowanych GPPPR oraz przyjętych do realizacji działaniach ujętych w harmonogramach przedstawiono wskaźniki osiągnięcia celu. Natomiast nie przedstawiono wskaźników oceny podejmowanych działań określonych w programie, które pozwalałyby na faktyczną ocenę realizacji programu. Brak ww. wskaźników oceny miał wpływ na przeprowadzaną w każdym roku ewaluację podejmowanych działań, która miała charakter ogólny.

Działania podjęte przez MOPR w zakresie występowania przemocy w rodzinie dotyczące podnoszenia świadomości i wrażliwości społecznej były realizowane poprzez organizowanie i udział w kampaniach społecznych, w tym kampanii o zasięgu ogólnokrajowym „Biała wstążka”, opracowanie i publikowanie materiałów informacyjnych na temat zjawiska przemocy oraz plakatów, ulotek i broszur. Rodzice i opiekunowie dzieci uczestniczyli w realizacji programów edukacyjnych na temat przemocy w rodzinie.

Z roku na rok następował wzrost udzielanych porad i konsultacji specjalistycznych zarówno dla osób doświadczających przemocy jak i sprawców tej przemocy. Pomoc ta udzielana była potrzebującym w Ośrodku oraz w ramach funkcjonujących w MOPR Specjalistycznego Ośrodka Wsparcia dla Osób Doznających Przemocy w Rodzinie (dalej: SOW) i Ośrodka

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

Korekcyjno-Edukacyjnego, jak i utworzonego w 2012 r. we współpracy z MOPR Punktu Ochrony Ofiar przy Świętokrzyskiej Wojewódzkiej Komendzie Ochotniczych Hufców Pracy w Kielcach. Zwiększył się także udział sprawców przemocy w programach korekcyjno-edukacyjnych. Wynikało to także z faktu przekazywania przez sądy do MOPR wyroków wydanych wobec sprawców przemocy, w których zobowiązywano oskarżonego do uczestnictwa w oddziaływaniach korekcyjno-edukacyjnych. Nastąpił także wzrost udzielanych porad w ramach funkcjonujących trzech telefonów zaufania.

W MOPR w dostatecznym stopniu podejmowano działania zmierzające do ochrony przed dalszym krzywdzeniem osób poszkodowanych przez sprawców przemocy w rodzinie i zapewnienia im bezpiecznego schronienia. Ośrodek dysponuje hostelem z 10 miejscami dostępnymi całodobowo, domem dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży z 15 miejscami dostępnymi całodobowo. MOPR podejmował współpracę z Urzędem Miasta Kielce w zakresie zapewnienia możliwości uzyskania przez osoby zagrożone przemocą w rodzinie prawa do lokalu socjalnego. Ponadto osobom w celu ochrony przed dalszym krzywdzeniem zapewniono możliwość skorzystania z całodobowych miejsc udostępnianych przez jednostki pozarządowe.

Do funkcjonującego w 11-osobowym składzie Zespołu Interdyscyplinarnego (dalej: Zespół lub ZI) wchodził przedstawiciel MOPR, Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Policji, oświaty, ochrony zdrowia, prokuratury, sądu oraz organizacji pozarządowych. W ramach przysługujących obowiązków Zespół odbywał posiedzenia, organizował szkolenia, a także wdrażał procedurę „Niebieskie Karty” (dalej: NK) powołując grupy robocze.

W okresie objętym kontrolą członkowie grup roboczych wspólnie z osobą doznającą przemocy w rodzinie, w ramach realizacji procedury NK, opracowywali indywidualny plan pomocy dla osób doznających przemocy w rodzinie. Zrealizowanie indywidualnego planu pomocy, stanowiło podstawę do zakończenia procedury NK. Podejmowane działania przez członków grup roboczych w zdecydowanej większości badanych 30 spraw dotyczyło monitorowania środowiska oraz rodziny doznającej przemocy przez funkcjonariuszy policji i pracowników socjalnych, udzielenia pomocy socjalnej oraz korzystania z pomocy w SOW.

Otrzymywane środki na realizację GPPPR oraz działania podejmowane w ramach funkcjonowania SOW były niewystarczające. Pozyskiwane środki w ramach dotacji z budżetu państwa i miasta Kielce wspomagane były środkami przeznaczonymi na funkcjonowanie MOPR. Ze środków MOPR współfinansowano wynagrodzenia pracowników SOW, funkcjonowanie ZI i grup roboczych oraz utrzymanie hostelu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Tworzenie warunków na rzecz udzielania pomocy osobom doświadczającym przemocy w rodzinie

Opis stanu
faktycznego

1.1. W Statucie MOPR obowiązującym od 1 stycznia 2012 r. zapisano, że wykonuje on m.in. zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie². W Regulaminie organizacyjnym obowiązującym od dnia 23 stycznia 2012 r. określono zadania MOPR w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz sposób ich realizacji, w tym m.in. rozpoznawanie sytuacji ofiary przemocy w rodzinie i opracowanie planu pomocy, wsparcie w sytuacji kryzysowej, zapewnienie całodobowego schronienia osobom doznającym przemocy w rodzinie. W strukturze organizacyjnej MOPR wyodrębniono SOW, którego zadaniem było m.in. podejmowanie działań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie i zmniejszania jej negatywnych następstw w życiu społecznym i rodzinnym oraz zwiększania dostępności do profesjonalnej pomocy osobom i rodzinom, w których

² Dz. U. z 2015 r., poz. 1390.

występuje zjawisko przemocy. Do zadań SOW należy także uczestnictwo w pracach ZI i grup roboczych. [Dowód: akta kontroli str. 4-19]

Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Kielce na lata 2010-2013 i 2014-2020 (dalej odpowiednio: Strategia na lata 2010-2013 i Strategia na lata 2014-2020) przyjęta przez Radę Miasta Kielce, opracowana została przez zespół powołany ds. opracowania Strategii, przy udziale pracowników MOPR, na podstawie ustnych uzgodnień z Prezydentem Miasta Kielce. [Dowód: akta kontroli str. 20-21]

MOPR zebrał we własnym zakresie dane, materiały i informacje niezbędne dla opracowania założeń Strategii, z Urzędu Miasta, Głównego Urzędu Statystycznego i na podstawie Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2002 i 2011 r. Wykorzystano także analizy strategiczne opracowywane przez Miejski Urząd Pracy w Kielcach, Urząd Statystyczny w Kielcach, Urząd Miasta Kielce, MOPR, Świętokrzyskie Centrum Profilaktyki i Edukacji. W Strategii na lata 2014-2020 wykorzystano także dane związane z realizacją strategii obowiązującej w latach 2010-2013 oraz wynikające z diagnozy problemów społecznych miasta z lat 2009-2013.

Przedstawiony w Strategii system wsparcia obejmował pomoc osobom dorosłym i dzieciom doznającym przemocy w rodzinie, a także sprawców tej przemocy.

W przyjętych Strategiach zawarto analizę zjawiska przemocy domowej oraz wskazano SOW jako komórkę organizacyjną MOPR właściwą dla przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz zmniejszania jej negatywnych następstw w życiu rodzinnym i społecznym. Określono również rozmiary przemocy w rodzinie na terenie Kielc, wykorzystując dane liczbowe przedstawiane przez sądy, prokuraturę, MOPR oraz jednostki pozarządowe zajmujące się przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie. [Dowód: akta kontroli str. 22-23]

W MOPR został opracowany, w oparciu o zarządzenie Prezydenta Miasta Kielce GPPPR na lata 2008-2013. Podczas tworzenia tego programu współpracowano z takimi instytucjami jak m.in. prokuratura, Policja, sądy, Urząd Miasta Kielce, Świętokrzyska Wojewódzka Komenda Ochotniczych Hufców Pracy w Kielcach, szpitale na terenie miasta. Wykorzystywano pozyskane od tych instytucji dane i materiały nt. przemocy w rodzinie, a także informacje będące w posiadaniu MOPR, w tym: diagnozy zjawiska przemocy i zaniedbań dzieci przez rodziców nadużywających alkoholu na terenie miasta Kielce oraz sposobów przeciwdziałania temu zjawisku. Przewodniczącym Zespołu został Dyrektor MOPR.

W Programie przedstawiono dane dotyczące występowania zjawiska przemocy w rodzinie na terenie miasta Kielce, w tym m.in. liczby zarejestrowanych ofiar przemocy w 2006 r. (1.176 osób). Odnotowano 507 sprawców przemocy. Wskazano 366 sprawców przemocy domowej pod wpływem alkoholu. Wśród danych zawarto także informacje o podejmowanych w latach 2005-2006 działaniach wobec osób doznających przemocy w rodzinie, przez wyspecjalizowane jednostki świadczące usługi w tym zakresie. [Dowód: akta kontroli str. 20-23]

GPPPR na lata 2014-2020 opracowany został w MOPR przez Zespół. Program obowiązywał od 1 stycznia 2014 r. Zasady tworzenia tego Programu były analogiczne jak podczas opracowania GPPPR na lata 2008-2013. Do opracowania GPPPR na lata 2014-2020 wykorzystano również wyniki realizacji Programu na lata 2008-2013 (ewaluacja). W Programie przedstawiono dane dotyczące m.in. stanu realizacji procedury NK w latach 2008-2012, występowania w 2012 r. zjawiska przemocy w rodzinie na terenie Miasta (1.697 osób doznających przemocy), udzielanej w latach 2010-2013 specjalistycznej pomocy na rzecz osób doznających przemocy w rodzinie na terenie Kielc. Wśród danych zawarto także informacje o dotychczas podejmowanych działaniach wobec osób doznających przemocy w rodzinie, przez wyspecjalizowane jednostki świadczące usługi w tym zakresie.

W Programach zawarto harmonogramy ich realizacji w podziale na cele, sposób realizacji, podmioty odpowiedzialne za realizację, termin realizacji oraz wskaźniki realizacji zadania. Wskaźniki realizacji zadań, podobnie jak zawarte w KPPPR, odnosiły się do ilości działań i nie stanowiły podstawy do dokonania oceny stopnia realizacji zadania. W harmonogramie realizacji GPPPR na lata 2008-2013 przedstawiono kosztorys zadań (815 tys. zł).

Największe kwoty – 470 tys. zł (57,7%) przewidziano na realizację zajęć psychologiczno-edukacyjnych, warsztatów psychologicznych i programów profilaktycznych z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie dla dzieci, młodzieży i osób dorosłych oraz 200 tys. zł (24,5%) – na organizowanie aktywnych form spędzania czasu wolnego dla dzieci i młodzieży. Nie wskazano z jakich środków zadania te będą finansowane. Wydatki związane z realizacją GPPPR na lata 2014-2020 ujęto w harmonogramie wskazując, że w projekcie budżetu na realizację zadań w 2014 r. związanych z realizacją GPPPR zabezpieczono środki finansowe w kwocie 103,7 tys. zł (w podziale na dział, rozdział i paragraf wydatków budżetowych). [Dowód: akta kontroli, str. 20-23]

Kierownik SOW, Grażyna Pisarczyk wyjaśniła: *GPPPR na lata 2008-2013 i 2014-2020, zawierają wskaźniki oceny stopnia zakładanych celów. Dotyczą one każdego z wymienionych w Programach celu szczegółowego, zadania i działania. Wskaźniki te są tożsame z tymi, zawartymi w Krajowym Programie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie. KPPPR jest jedynym dostępnym oficjalnie dokumentem, na którym mogą wzorować się realizatorzy GPPPR. Ustawodawca w żadnym innym dokumencie nie wskazał jaka musi być konstrukcja merytoryczna gminnego, powiatowego czy wojewódzkiego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, nie zobowiązywał też do stosowania wskaźników oceny. Obowiązek nałożony na jednostki samorządu terytorialnego dotyczył wyłącznie opracowania i realizacji Programu. Pomimo tego, że ustawodawca nie nałożył na gminę obowiązku stosowania wskaźników oceny w GPPPR to informuję, że wskaźniki takie są zawarte w Programie i dodatkowo od siedmiu lat SOW sporządza prognozy dotyczące liczby i rodzin, które zostają objęte profesjonalną pomocą w kolejnym roku kalendarzowym. Prognozy zakładają również ile porad specjalistycznych będzie tej liczbie osób udzielona. Prognozy odnoszą się do wskaźników mierzalnych. Prognozy są sporządzane na okres półroczny i roczny w danym roku kalendarzowym i stanowią podstawę oceny stopnia osiągnięcia celów dot. GPPPR.* [Dowód: akta kontroli, str. 279-281]

W GPPPR na lata 2008-2013 i 2014-2020 nie zakładano działań zmierzających do tworzenia nowych jednostek organizacyjnych w ramach budowy systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Wskazywano natomiast działania mające na celu zwiększenie dostępności form pomocy, np. edukacja osób dorosłych (rodziców, opiekunów), w tym popularyzacja „Szkoły dla rodziców”, popularyzacja i zwiększenie dostępności do poradnictwa indywidualnego i grupowego, zainicjowanie nowych form działań profilaktycznych, edukacyjnych i pomocy specjalistycznej, w tym działalność Punktu Ochrony Ofiar, zajęcia z uczniami w szkołach i przedszkolach, spotkania z rodzicami, uruchomienie nowego *Telefonu zaufania*. [Dowód: akta kontroli, str. 22-23]

W GPPPR na lata 2014-2020 przedstawiono ewaluację Programu na lata 2008-2013. W części wnioskowej ewaluacji stwierdzono, iż nastąpiła poprawa współpracy pomiędzy partnerami Programu, zwiększenie dostępności do specjalistycznej bezpłatnej pomocy, w tym do telefonów zaufania, zwiększenia kompetencji służb w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie wśród realizatorów. Zwrócono uwagę na zwiększenie świadomości mieszkańców Kielc na temat zjawiska przemocy w rodzinie, np. poprzez zorganizowanie VI kampanii „Białej wstążki”. Za widoczne rezultaty realizacji GPPPR uznano: objęcie programem edukacyjnym kolejnych roczników dzieci, zwiększenie aktywności działań roboczych ZI, poprawę stanu bezpieczeństwa osób doznających przemocy w rodzinie. W 2013 r. w osiągniętych rezultatach wskazano na kontynuowanie sprawdzonych działań z lat poprzednich, takich jak: prowadzenie profilaktyki, rozwój zaplecza pomocowego, wzmocnienie kompetencji służb, doskonalenie współpracy służb w realizacji procedury NK, kontynuowano prowadzenie kampanii „Biała wstążka”. W podsumowaniu końcowym ewaluacji GPPPR zapisano, że podjęte działania doprowadziły do stale zwiększającej się wśród Kielczan świadomości skutków przemocy w rodzinie. Zapisano, że w latach 2008-2013 zrealizowano większość działań zaplanowanych w harmonogramie Programu na terenie miasta Kielce w latach 2008-2013. Wskazano, iż słabą stroną budowanego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie jest sporadyczne wykorzystywanie przez sądy i prokuraturę narzędzi prawnych, zarówno środków karnych jak i probacyjnych, zwłaszcza wobec osób stosujących przemoc w rodzinie. [Dowód: akta kontroli, str. 22-23]

Ponadto w okresie objętym kontrolą w MOPR opracowywano (na potrzeby planowania budżetowo-zadaniowego) prognozy dotyczące wzrostu liczby osób korzystających z pomocy Ośrodka, wzrostu liczby porad specjalistycznych w Ośrodku. W 2012 r. zakładano wsparcie dla 1.012 osób i udzielenie porad specjalistycznych dla 5.500 klientów. Faktycznie na koniec 2012 r. wsparciem objęto 1.697 osób i udzielono 6.277 porad specjalistycznych. W 2013 r. zakładano wzrost liczby klientów o 50 osób oraz udzielenie porad specjalistycznych dla 5.500 osób. Wykonanie w porównaniu do 2012 r. było niższe o 20 osób i wyniosło 1.677 osób oraz udzielono o 345 mniej porad specjalistycznych. W 2014 r. prognozowano wzrost klientów o 50 osób i udzielenie porad specjalistycznych na poziomie 7.017. Faktyczne wykonanie, to udzielenie wsparcia dla 2.754 osób i udzielenie 7.017 porad specjalistycznych. W 2015 r. prognozowano wzrost klientów SOW o 50 osób i wzrost porad specjalistycznych do ok. 7.100. Na 30 czerwca 2015 r. wsparciem objęto 2.555 klientów i udzielono 3.170 porad specjalistycznych. W każdej prognozie podawano uzasadnienie takich przewidywań. [Dowód: akta kontroli str. 141-154]

W MOPR w okresie objętym kontrolą nie przeprowadzano kontroli zewnętrznych w sprawach związanych z pomocą osobom dotkniętym przemocą w rodzinie. [Dowód: akta kontroli, str.686]

1.2. W okresie objętym kontrolą, MOPR na realizację działań związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie korzystał ze środków budżetu państwa oraz środków własnych miasta Kielce.

W 2012 r. na realizację zadań dotyczących przeciwdziałania przemocy w rodzinie w dziale 852 *Pomoc społeczna*, w rozdziale 85205 *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie* wydatkowano kwotę 968,9 tys. zł. Środki te zostały przeznaczone m.in. na pomoc specjalistyczną dla ofiar przemocy oraz sprawców przemocy w rodzinie, prowadzenie m.in. grupy edukacyjno-motywacyjnej dla osób doznających przemocy w rodzinie, grupy „Szkoła dla Rodziców”, przeprowadzenie treningu asertywności dla klientów MOPR, prowadzenie zajęć w ramach *Treningu Zastępowania Agresji Art.*, udzielanie specjalistycznych konsultacji dla osób doznających przemocy w rodzinie i stosujących przemoc, przeprowadzenie treningu asertywności dla klientów MOPR oraz udzielanie specjalistycznych konsultacji dla osób doznających przemocy w rodzinie. W kwocie wydatków zaplanowano wynagrodzenia osobowe pracowników, dodatkowe wynagrodzenia roczne wraz z pochodnymi od tych wynagrodzeń, zakup materiałów i wyposażenia SOW, szkolenie pracowników, podróże służbowe oraz usługi telekomunikacyjne. [Dowód: akta kontroli, str. 157-160]

Ponadto MOPR w 2012 r. w rozdziale 85219 – *Ośrodki pomocy społecznej*, wydatkował kwotę 243,2 tys. zł na działania związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie, w tym na wynagrodzenia pracowników MOPR w wysokości 199,6 tys. zł oraz na realizację GPPPR – 43,6 tys. zł. W rozdziale 85220 *Jednostki specjalistycznego poradnictwa, mieszkania chronione i ośrodki interwencji kryzysowej*, MOPR w ramach posiadanych środków finansowych współfinansował funkcjonowanie hostelu w kwocie 44,6 tys. zł. Wydatki poniesione w 2012 r. na przeciwdziałanie przemocy w rodzinie wyniosły ogółem 1.256,6 tys. zł. [Dowód: akta kontroli, str. 161-163, 164-165, 166-167]

W pozostałych latach objętych kontrolą na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie wydatkowano:

- w 2013 r. w rozdziale 85205 kwotę 1.169,2 tys. zł, w rozdziale 85219 – 202,8 tys. zł oraz w rozdziale 85220 – 15,4 tys. zł. Łączne wydatki poniesione w 2013 r. na przeciwdziałanie przemocy w rodzinie wyniosły 1.387,4 tys. zł;
- w 2014 r. w rozdziale 85205 – 1.035,3 tys. zł, w rozdziale 85219 – 464,4 tys. zł oraz w rozdziale 85220 – 11 tys. zł. Wydatki poniesione w 2014 r. na przeciwdziałanie przemocy w rodzinie wyniosły ogółem 1.510,7 tys. zł;
- w I półroczu 2015 r. w rozdziale 85205 kwotę 557,7 tys. zł (57,6% planu wydatków na 2015 r.) oraz w rozdziale 85219 – 295,5 tys. zł.

Powyższe środki zostały przeznaczone na takie same zadania jak w 2012 r. [Dowód: akta kontroli, str. 164-202]

W okresie objętym kontrolą na działania związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie, z gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych przeznaczono ogółem 73,3 tys. zł. Środki te przeznaczono na prowadzenie zajęć w ramach grup edukacyjno-motywacyjnych dla osób uzależnionych od alkoholu, treningów radzenia sobie ze złością, treningów umiejętności społecznych i treningów rozwoju osobistego. [Dowód: akta kontroli, str. 1030]

Udział wydatków na przeciwdziałanie przemocy w rodzinie w wydatkach miasta Kielce ogółem w okresie objętym kontrolą wykazywał tendencję wzrostową i wynosił: 0,11% – w 2012 r., 0,13% – w 2013 r., 0,14% – w 2014 r. i 0,16% – w I półroczu 2015 r., natomiast udział wydatków na przeciwdziałanie przemocy w wydatkach na pomoc społeczną wynosił odpowiednio: 2,31%, 2,42%, 2,2% i 2,67%.

Z wyjaśnienia Dyrektora MOPR Marka Sceliny wynika, że mimo zaangażowania środków finansowych w ramach funkcjonowania MOPR w okresie objętym kontrolą, środki otrzymywane w ramach dotacji z budżetu państwa i miasta były niewystarczające do realizacji wszystkich zadań w obszarze przeciwdziałania przemocy. Ograniczanie środków finansowych nie pozwoliło na zrealizowanie 11 zadań, dotyczących m.in.: utworzenia całodobowego ośrodka interwencji kryzysowej, prowadzenia systematycznych oddziaływań terapeutycznych dla osób doznających i stosujących przemoc w rodzinie, kontynuowania pracy Punktu Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie funkcjonującym przy Świętokrzyskiej Wojewódzkiej Komendzie Ochotniczych Hufców Pracy w Kielcach, usprawnienia obsługi organizacyjno-technicznej ZI. [Dowód: akta kontroli, str. 203-218]

Kierownik SOW, Grażyna Pisarczyk wyjaśniła: *dokonywano zmniejszania kosztów związanych z realizacją działań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie poprzez niezlecanie zadań do wykonywania innym podmiotom, np. w ramach etatowej pracy opracowywane były poradniki, materiały promocyjne, edukacyjne, artykuły do publikacji naukowych. Ograniczone były wydatki na prowadzenie w mieście kampanii społecznej „Biała wstążka” (bezpłatna sala w Urzędzie Miasta, bezpłatna obsługa techniczna, sprzęt), większość prelegentów na konferencjach naukowych nie pobierała wynagrodzenia. Przeznaczone środki na specjalistyczne szkolenia kadry, a następnie kadra bezpłatnie, w ramach pracy etatowej, szkoliła przedstawicieli służb wykonujących na terenie Miasta zadania z obszaru przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Bezpłatne szkolenia prowadzone były przez członków Zespołu. W ramach pracy etatowej specjaliści prowadzili bezpłatne mediacje, terapię par i rodzin. Bezpłatnie były opracowywane i realizowane niektóre programy np. Szkoła dla rodziców, Jak być lepszym rodzicem. Bezpłatnie były obsługiwane całodobowe telefony zaufania.* [Dowód: akta kontroli, str. 279-281]

1.3. W kontrolowanym okresie w 1.230 rodzinach objętych procedurą NK, 533 dzieci było świadkami lub doznało bezpośredniej przemocy. Ze względu na bezpośrednią przemoc wobec dzieci założono 20 NK. MOPR w celu wzmocnienia opiekuńczych i wychowawczych kompetencji rodziców w rodzinach zagrożonych przemocą, którym założono NK objął pomocą psychologiczną 1.277 osób, w tym 233 dzieci i udzielił 469 konsultacji. [Dowód: akta kontroli, str. 272]

Z 30 objętych badaniem rodzin³, wobec dwójki dzieci (z różnych rodzin) doświadczających przemocy w rodzinie (10% wszystkich takich spraw) wszczęto i realizowano procedurę NK. W ramach obowiązującej procedury poszczególne służby monitorowały sytuację w rodzinie. SOW prowadząc działania faktycznie koordynował pracę innych służb i egzekwował realizację powierzonych zadań. W ramach grupy roboczej wystąpiono do sądu rodzinnego o wgląd w sytuację dziecka, monitorowano sytuację w rodzinie, ze strony pracowników oświaty egzekwowano wykonywanie pracy z dzieckiem i rodzicami na terenie szkoły, przeprowadzano rozmowy edukacyjne z dzieckiem i rodzicem, przestrzegano obowiązku pouczania rodziców o konsekwencjach karania dziecka. Pracownik socjalny w ramach obowiązków monitorował losy dziecka, prowadził edukację na temat zjawiska przemocy w rodzinie, informował o ofercie pomocy dla dzieci i rodziców na terenie miasta w tym zapewniał kontakt z psychologiem. Działania dla ochrony przed dalszym krzywdzeniem były

³ Szczegółowy sposób doboru spraw opisano w drugim obszarze niniejszego wystąpienia.

konkretnie określone i wyznaczone: kontakt pedagoga z dzieckiem raz w tygodniu na terenie szkoły, spotkania i wizyty członków grupy roboczej z rodziną, w tym rozmowy z dzieckiem i dorosłymi dwa razy w miesiącu, spotkania dzielnicowego z rodziną jeden raz w miesiącu. Po zakończeniu procedury NK, pracownicy socjalni kontynuują rozpoznawanie sytuacji rodzinnej. W jednym przypadku rodzice dziecka uczestniczyli w terapii w Świętokrzyskim Centrum Profilaktyki i Edukacji w Kielcach. [Dowód: akta kontroli, str. 776-779, 790-792]

W MOPR w okresie objętym kontrolą wprowadzone zostały procedury interwencji w sytuacji zagrożenia życia i zdrowia małoletnich dzieci, tj. procedura interwencji w sytuacji zagrożenia życia i zdrowia małoletnich dzieci i konieczności umieszczenia ich poza rodziną (obowiązująca od 5 lipca 2010 r.) oraz procedura interwencji w sytuacji zagrożenia życia i zdrowia w związku z przemocą w rodzinie (obowiązująca od 23 lipca 2012 r., zmieniona 8 maja 2014 r.). W obowiązującej procedurze dokonano podziału zadań pomiędzy pracowników socjalnych MOPR zgodnie z art. 12a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, w tym obowiązku telefonicznego informowania Policji o konieczności udziału w czynnościach odebrania dziecka, dokonania oceny sytuacji dziecka pod kątem zagrożenia życia i zdrowia. Pracownicy gromadzą niezbędną dokumentację, wręczają obowiązkowo rodzicom lub opiekunom prawnym na piśmie pouczenie dotyczące prawa do złożenia zażalenia do sądu opiekuńczego na odebranie dziecka. Dokonują odebrania dziecka i umieszczenia go u osób najbliższych lub we wskazanej rodzinie zastępczej zawodowej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego lub placówce Opieki Doraźnej „Azył” w Kielcach. W procedurze wskazano, że właściwym do rozpatrzenia zażalenia jest III Wydział Rodzinny i Nieletnich Sądu Rejonowego w Kielcach. Pracownik MOPR ma obowiązek niezwłocznie powiadomić sąd opiekuńczy o odebraniu dziecka. Pracownicy wraz ze specjalistami Ośrodka Rodzinnej Opieki Zastępczej w Kielcach mogą realizować różnorodne oddziaływania służbowe na rzecz członków rodziny, której odebrano dziecko w związku z przemocą w rodzinie. [Dowód: akta kontroli, str. 269-271, 980-997]

W latach 2012-2015 (I półrocze) nie przeprowadzano interwencji związanych z przemocą w rodzinie w sytuacjach bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia dziecka. Natomiast podejmowano interwencje w związku z zaniedbaniami opiekuńczo-wychowawczymi wobec małoletnich dzieci, spowodowane nadużywaniem alkoholu przez rodziców. [Dowód: akta kontroli, str. 219-223, 279-281]

W latach 2012-2015 w celu wzmocnienia opiekuńczych i wychowawczych kompetencji rodziców w rodzinach zagrożonych przemocą w rodzinie, pracownicy MOPR realizowali w ramach funkcjonującego Zespołu Profilaktyki Rodzinnej grupowe formy wsparcia dla rodzin, w postaci warsztatów „Szkoła dla rodziców i wychowawców”. W 2012 r. warsztaty ukończyło sześć osób, w 2013 r. i 2014 r. po 13 osób.

W 2013 r. w ramach finansowanego przez budżet państwa programu osłonowego *Wspieranie jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie* organizowano warsztaty dla dzieci i rodziców, spotkania z rodzicami w kwestii kompetencji wychowawczych i skutków przemocy w rodzinie. Prowadzono także bezpłatne mediacje rodzinne, uruchomiono *Internetową Poradnię dla Rodziców* z całodobowymi dyżurami specjalistów z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

W 2014 r. zorganizowano *Trening Zastępowania Agresji Art.*, które ukończyły cztery osoby dorosłe oraz *Trening Kształtowania Umiejętności Prospołecznych dla dzieci START*, który ukończyło troje dzieci wraz z rodzicami.

W I półroczu 2015 r. Trening START ukończyło czworo dzieci oraz czworo rodziców. [Dowód: akta kontroli, str. 221-268, 625-639]

1.4. W badanym okresie MOPR, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, zapewniał osobom dotkniętym przemocą porady prawne, psychologiczne, socjalne, medyczne, zawodowe i rodzinne. W latach 2012, 2013 i w I półroczu 2015 r. w MOPR zatrudnionych było 28 specjalistów, natomiast w 2014 r. – 29. Najwięcej w badanym okresie zatrudnionych było pedagogów, terapeutów, specjalistów pracy z rodziną (łącznie od 14 do 15 osób w zależności od badanego roku), psychologów

(od pięciu do siedmiu) oraz pracowników socjalnych (od czterech do sześciu). Ponadto zatrudniano w każdym roku prawnika i osobę świadczącą usługę poradnictwa medycznego. Osoby te zatrudnione były na podstawie umowy o pracę, a świadczenia udzielane były na zasadzie rotacji w godzinach od 8.00 do 16.00 oraz od 10.00 do 18.00 (za wyjątkiem osoby świadczącej usługę poradnictwa medycznego, która zatrudniona była na umowę zlecenie). W przeliczeniu na pełny etat w 2012 r. i 2013 r. zatrudniano 23 osoby, w 2014 r. – 27 natomiast w I półroczu 2015 r. – 25.

Konsultacje specjalistyczne udzielane były klientom MOPR w chwili zgłoszenia się osoby potrzebującej pomocy oraz po uprzednim osobistym lub telefonicznym umówieniu się klienta ze specjalistą w sytuacji braku konieczności natychmiastowej interwencji ze strony MOPR. [Dowód: akta kontroli, str. 272-276]

Porady i konsultacje dla osób doznających przemocy w rodzinie udzielano w SOW, w dni robocze. Natomiast w ramach funkcjonującego w SOW Punktu Interwencyjno-Konsultacyjnego dla Osób Doznających Przemocy w Rodzinie, czynnego przez całą dobę, osoby pokrzywdzone mogły uzyskać także pomoc w soboty i dni świąteczne. [Dowód: akta kontroli, str. 273-276]

Ponadto w latach 2012-2015 (do stycznia.) funkcjonował Punkt Ochrony Ofiar, we współpracy MOPR ze Świętokrzyską Wojewódzką Komendą Ochotniczych Hufców Pracy w Kielcach, w którym pełnili dyżury prawnik, psycholog oraz pedagog. W ramach dyżurów specjaliści udzielili ogółem 317 porad i konsultacji dla 192 osób doznających przemocy w rodzinie. [Dowód: akta kontroli, str. 277-278]

W okresie objętym kontrolą specjaliści udzielili 5.467 porad i konsultacji. Najwięcej porad dla osób doznających przemocy w rodzinie udzielonych zostało przez pedagogów, terapeutów, specjalistów pracy z rodziną – 1.906, psychologa – 1.277, prawnika – 1.131. Specjaliści z zakresu pracy z dziećmi udzielili porad dla 469 osób. Pracę z dziećmi realizowali specjaliści z zakresu psychologii i pedagogiki, którzy posiadają dodatkowe wykształcenie i uprawnienia w postaci m.in. studium psychoterapii, studiów podyplomowych, certyfikatów szkoły dla rodziców. W latach 2012-2015 (I półrocze) z pomocy dla osób doświadczających przemocy w rodzinie udzielanej przez SOW skorzystało 6.230 osób. [Dowód: akta kontroli, str. 272]

W 2012 r. w MOPR działały dwa „telefony zaufania” natomiast w latach 2013-2015 – trzy. Jeden spośród dwóch telefonów działających w okresie 2012-2015 (I półrocze) czynny był od poniedziałku do piątku w godzinach od 8.00 do 18.00 natomiast drugi przez całą dobę. Utworzony w 2013 r. trzeci telefon zaufania, czynny całą dobę, przeznaczony był dla osób pozostających w kryzysie emocjonalnym. W kontrolowanym okresie przeprowadzono ogółem 1.570 rozmów, z czego w 527 przypadkach w wyniku rozmowy telefonicznej udzielono pomocy w związku z przemocą w rodzinie, a 187 rozmówcom wskazano możliwość uzyskania pomocy dotyczącej uzależnienia od środków psychoaktywnych ze współwystępującą przemocą w rodzinie. Innych trudnych sytuacji życiowych, których źródłem była przemoc dotyczyły 856 telefony. [Dowód: akta kontroli, str. 402-405]

Z analizy wybranych sześciu zakresów czynności pracowników SOW, w tym: kierownika, specjalisty pracy socjalnej, konsultanta psychologa, specjalisty pracy z rodziną, konsultanta pedagoga oraz terapeuty wynika, że wszyscy posiadają wykształcenie wyższe w specjalnościach: pedagogika, psychologia, posiadają ukończone studia podyplomowe w zakresie opieki społecznej, psychoedukacji zaburzeń dzieci i młodzieży, organizacji pomocy społecznej.

Kierownik SOW posiada certyfikat Ogólnopolskiego Pogotowia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia” w zakresie pomocy ofiarom przemocy w rodzinie oraz Certyfikat superwizora w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie Instytutu Psychologii Zdrowia Polskiego Towarzystwa Psychologicznego.

Pozostali pracownicy posiadają ukończone kursy specjalistyczne, w tym m.in. studium przeciwdziałania przemocy w rodzinie, szkoła dla rodziców i wychowawców, integratywna systemowa psychoterapia krótkoterminowa, pomoc psychologiczna i interwencja kryzysowa w pracy z trudnym klientem, systemowe zrozumienie rodziny, podejście systemowe w terapii rodziny, trening interpersonalny.

Certyfikaty specjalisty w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie posiada trzech pracowników MOPR. [Dowód: akta kontroli, str. 282-396]

W okresie objętym kontrolą, w ramach posiadanych środków finansowych MOPR przeprowadził 26 szkoleń dla specjalistów SOW pracujących z ofiarami przemocy, w tym: przeprowadzano superwizję w zakresie pomocy psychologicznej dla osób pracujących bezpośrednio w obszarze przeciwdziałania przemocy. Były to szkolenia powtarzające się, w których uczestniczyło ogółem 126 specjalistów SOW pracujących z ofiarami przemocy oraz z ich sprawcami. [Dowód: akta kontroli, str. 397-401]

MOPR w ramach KPPPR zrealizował w 2012 r. i 2013 r. dwa programy terapeutyczne, w których uczestniczyły 1.753 osoby dotknięte przemocą w rodzinie. W 2014 r. i w I półroczu 2015 r. realizacja programów terapeutycznych odbywała się w ramach działalności MOPR i pracy etatowej. W czterech grupach wsparcia realizowanych w okresie objętym kontrolą uczestniczyło 61 osób. Natomiast w 12 grupach terapeutycznych uczestniczyły 173 osoby. Łączne koszty poniesione przez Miasto w związku z realizacją powyższych działań wyniosły 52,7 tys. zł. [Dowód: akta kontroli, str. 694]

1.5. Osoby dotknięte przemocą w rodzinie, w celu ochrony przed dalszym krzywdzeniem miały możliwość korzystania ze schronienia w hostelu funkcjonującym przy SOW, z 10 miejscami całodobowymi oraz w domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży z 15 miejscami całodobowymi. W ramach funkcjonującego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie w Centrum Interwencji Kryzysowej przy Caritas w Kielcach osoby pokrzywdzone miały prawo korzystania z 30 miejsc całodobowych oraz ze schroniska dla kobiet ofiar przemocy przy PCK w Kielcach z 15 miejscami całodobowymi. Alternatywą dla osób pokrzywdzonych były także mieszkania chronione prowadzone przez MOPR i organizacje pozarządowe. Odrębną formą ochrony przed dalszym krzywdzeniem osób doświadczających przemocy była możliwość występowania do Wydziału Mieszkalnictwa Urzędu Miasta w Kielcach z wnioskiem o przyznanie lokalu socjalnego lub komunalnego dla ofiar przemocy.

W latach 2012-2015 dziewięć osób uzyskało ochronę przed dalszym krzywdzeniem poprzez umieszczenie w mieszkaniach chronionych. Zapewniono bezpieczne schronienie w hostelu 171 osobom, z tego dla 87 kobiet i 84 dzieci. W domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży schronienie w latach 2012-2015 znalazło 75 kobiet. [Dowód: akta kontroli, str. 406]

W Centrum Interwencji Kryzysowej przy Caritas w Kielcach przyjęte zostały 214 osoby doświadczające przemocy w rodzinie, natomiast w schronisku dla kobiet ofiar przemocy w rodzinie PCK w Kielcach, w latach 2012-2015 schronienie uzyskało 16 kobiet i 24 dzieci. [Dowód: akta kontroli, str. 925-926]

Z wyjaśnienia Prezydenta Miasta Kielce Wojciecha Lubawskiego wynika, że Wydział Mieszkalnictwa Urzędu Miasta współpracuje z MOPR i realizuje potrzeby rodzin doświadczonych przemocą w rodzinie, z chwilą dysponowania odpowiednim mieszkaniem dla rodziny, biorąc pod uwagę jej liczebność i uzyskane dochody. Przy realizacji wniosku rodziny doświadczającej przemocy ważnym jest, aby przyznane mieszkanie znajdowało się w środowisku, w którym rodzina będzie się czuła bezpiecznie. Mieszkania, którymi dysponuje gmina pochodzą głównie z naturalnego ruchu ludności, tj. po zgonie, eksmisji lub wyprowadzeniu się najemcy. Średni czas oczekiwania rodziny na mieszkanie, od chwili zgłoszenia przez MOPR potrzeby zapewnienia lokalu rodzinie, jest dłuższy niż 6 miesięcy. Czas oczekiwania na przyznanie mieszkania w 2013 r. wynosił od pięciu miesięcy do dwóch lat, w 2014 r. – trzy miesiące, natomiast w I półroczu 2015 r. od roku do pięciu lat. Na dzień 30 września 2015 r. gmina posiadała dziewięć wolnych lokali.

Z ww. wyjaśnień wynika także, że w latach 2013-2015⁴ z lokalowego zasobu gminy mieszkanie otrzymało dziewięć rodzin doświadczających przemocy w rodzinie, w tym

⁴ W 2012 r. nie przydzielono mieszkań rodzinom doświadczającym przemocy. W 2013 r. przydzielono trzy mieszkania, w 2014 r. jedno mieszkanie i w 2015 r. – pięć mieszkań.

siedem socjalnych i dwa komunalne. W tym samym okresie dokonano wykwaterowania sześciu sprawców przemocy z zajmowanych wspólnie z osobą pokrzywdzoną mieszkania. Z wyjaśnienia wynika, że na dzień 2 listopada 2015 r. w Wydziale Mieszkalnictwa Urzędu Miasta brak jest informacji dotyczącej konieczności zapewnienia mieszkania rodzinom, które mieszkają ze sprawcą przemocy. Na liście oczekujących na mieszkanie znajduje się 19 rodzin, które doświadczyły przemocy w rodzinie i z tego tytułu mają doliczone punkty, jednak nie mieszkają ze sprawcami przemocy i na mieszkanie oczekują z tytułu niezaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Na bieżąco realizowane są wyroki sądowe zasądzające eksmisję sprawców przemocy rodzinnej. W tym przypadku po wezwaniu gminy, przez komornika sądowego, do wskazania pomieszczenia tymczasowego lub schroniska do którego ma być usunięty sprawca, wniosek realizowany jest w przeciągu miesiąca.

Gmina pozyskała dofinansowanie z Banku Gospodarstwa Krajowego na budowę 57 lokali socjalnych. W pierwszym etapie powstanie osiem lokali socjalnych. Miasto Kielce posiada w zasobie mieszkaniowym 4.458 mieszkań. Natomiast na dzień 31 grudnia 2014 r. na mieszkanie oczekiwało 1.237 osób.

Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta Kielce zostały określone w uchwałach Rady Miasta Kielce. W warunkach kwalifikujących do najmu lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu miasta, wymienione zostały osoby będące ofiarami udokumentowanej przemocy w rodzinie. Wśród karty oceny złożonego wniosku o przydział mieszkania dodatkowe punkty przyznano osobom będącym ofiarą udokumentowanej przemocy. [Dowód: akta kontroli, str. 407-436]

1.6. W okresie objętym kontrolą działania MOPR na rzecz podnoszenia świadomości społecznej w zakresie przemocy w rodzinie polegały głównie na organizowaniu w każdym roku (od 2006 r.) kampanii przeciw przemocy w rodzinie „Biała Wstążka” pod hasłem „Kocham, lubię, szanuję, nie biję”. Każda edycja ww. kampanii trwała od 25 listopada do 10 grudnia. W ramach kampanii organizowano „Tydzień Edukacji Prawnej” z udziałem prokuratora, adwokata, radcy prawnego, komornika, kuratora rodzinnego. Mieszkańcy Kielc i okolic skorzystali z bezpłatnych porad prawnych, prowadzono zajęcia profilaktyczne dotyczące zjawiska przemocy w rodzinie w liceach, szkołach i przedszkolach. W każdym roku organizowane są konferencje naukowe. Przedsięwzięcie reklamowano poprzez konferencje prasowe, zamieszczano materiały edukacyjne i reklamowe na terenie całego miasta. Opracowano i wydano *Poradnik Prawny*, publikacje naukowe z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Zorganizowano promocję kampanii z zawodnikami ekstraklasy szczypiornistów Vive Targi Kielce włączając kibiców. Dobrą praktyką jest wręczanie honorowej nagrody statuetki „Biała Wstążka” za znaczący wkład w budowanie lokalnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie w gminie Kielce. Również w ramach kampanii rozstrzygany jest konkurs na „Lidera dobrych praktyk”, tj. najaktywniejszych liderów działań interdyscyplinarnych na terenie miasta Kielce. [Dowód: akta kontroli, str. 24-52, 53-140]

MOPR w ramach podnoszenia poziomu wiedzy i świadomości społecznej w zakresie przyczyn i skutków przemocy corocznie organizował, od 25 lutego do 2 marca, wspólnie z Ośrodkiem dla Osób Pokrzywdzonych Przystępstwem Caritas „Tydzień Pomocy Ofiarom Pokrzywdzonym Przystępstwem”, świadcząc bezpłatne porady prawne, psychologiczne, konsultacje z pracownikiem socjalnym i pedagogiem. [Dowód: akta kontroli, str. 640-641]

MOPR uczestniczy także w Świątokrzkich Dniach Profilaktyki „Sprawiedliwość i Miłość w Rodzinie i Społeczeństwie” organizowanych przez wojewodę świętokrzyskiego. MOPR w ramach akcji promuje swoją działalność poprzez udzielanie porad i konsultacji specjalistycznych przez specjalistów zatrudnionych w SOW. MOPR organizował dla profesjonalistów pracujących w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie superwizję w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Organizowano także warsztaty edukacyjne pn. „Jak być lepszym, sprawiedliwym rodzicem”. [Dowód: akta kontroli, str. 642-647]

1.7. MOPR dokonywał oceny i ewaluacji realizowanych działań na rzecz osób doświadczających przemocy w rodzinie. Taką ewaluację dokonano m.in. przed

sporządzeniem GPPRR na lata 2014-2020 (opisanej w pkt. 1.1. niniejszego wystąpienia). Pracownicy SOW dokonali także oceny realizacji programów terapeutycznych. W ocenie uwzględniano ankiety ewaluacyjne wypełnione przez uczestników programów, którzy pozytywnie ocenili realizację programów. Po zakończeniu każdego cyklu działań terapeutycznych, uczestnicy wypełniali ankiety, które miały formę samooceny dotyczącej wzrostu ich kompetencji i umiejętności. [Dowód: akta kontroli, str. 927-936]

Również ZI w każdym roku okresu objętego kontrolą przeprowadzał na posiedzeniach analizę problemów związanych z prawidłowym i skutecznym udzielaniem pomocy osobom objętym procedurą NK i funkcjonowaniem grup roboczych. Wśród problemów wskazywano na niechęć do współpracy osób objętych pomocą w ramach indywidualnego planu pomocy, częstą nieobecność członków grup na spotkaniach, brak możliwości zmuszenia sprawców przemocy do nawiązania kontaktu z grupą roboczą realizującą procedurę NK. Zespół dokonywał także oceny stanu realizacji procedury NK w latach 2011-2013, jak również w każdym roku objętym kontrolą kontrolował realizację procedury NK przez grupy robocze. [Dowód: akta kontroli, str. 687-690]

2.1. W okresie objętym kontrolą w SOW w Ośrodku Korekcyjno-Edukacyjnym dla Osób Stosujących Przemoc w Rodzinie realizowany był Integracyjny Program Korekcyjno-Edukacyjny dla Osób Stosujących Przemoc w Rodzinie (dalej również: Program K-E). W 2012 r. zajęcia realizowano na podstawie opracowanego na 2012 r. Programu K-E. Również w 2013 r. zrealizowano zajęcia według opracowanego Programu K-E na 2013 r. Natomiast w 2014 r. zrealizowane były dwie edycje, według Programu K-E opracowanego w 2014 r. W pierwszym półroczu 2015 r. zrealizowano jedną edycję, z dwóch zaplanowanych do końca roku. [Dowód: akta kontroli str. 437-443, 906-918, 999-1026]

Realizowane w 2012 r. i 2013 r. Programy zostały opracowane z uwzględnieniem wytycznych KPPRR na lata 2006-2013 do tworzenia modelowych programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie. Celem programu było zatrzymanie przemocy, korekcja, edukacja, ochrona ofiar przemocy. Spodziewane efekty, to m.in. uzyskanie wiedzy nt. zjawiska przemocy w rodzinie oraz systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, zwiększenie poziomu wiedzy nt. konsekwencji prawnych stosowania przemocy w rodzinie, uznanie przez osobę stosującą przemoc w rodzinie faktu jej stosowania, przyjęcie przez uczestników odpowiedzialności za swoje zachowania, zwiększenie umiejętności wychowawczych, wzrost poziomu świadomości szkód wyrządzanych najbliższym, m.in. własnym dzieciom, poprawienie relacji z członkami rodziny. Program ten spełniał wymogi określone w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 lutego 2011 r. w sprawie standardu podstawowych usług świadczonych przez specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie, kwalifikacji osób zatrudnionych w tych ośrodkach, szczegółowych kierunków prowadzenia oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych wobec osób stosujących przemoc w rodzinie oraz kwalifikacji osób prowadzących oddziaływania korekcyjno-edukacyjne⁵ (dalej: rozporządzenie z dnia 22 lutego 2011 r. Ministra Pracy i Polityki Społecznej). Głównymi założeniami Programu była pomoc osobom stosującym przemoc w zaprzestaniu jej stosowania. Opracowany Program realizowany był w oparciu o elementy terapii skoncentrowanej na rozwiązaniach z wykorzystaniem elementów treningu *Zastępowania Zachowań Agresywnych TZA ART*, treningów relaksacyjnych i interpersonalnych. Program zakładał przeprowadzenie 20 spotkań indywidualnych, po 60 minut każde. Podstawową formą pracy korekcyjnej były spotkania grupowe, które odbywały się w Ośrodku, raz w tygodniu w wymiarze trzech godzin. Pełny cykl zajęć grupowych obejmował 20 spotkań, w wymiarze 60 godzin. Grupa miała charakter otwarty. Prowadzona była przez dwie osoby. [Dowód: akta kontroli str. 437-443, 999-1026]

Programy K-E realizowane w latach 2014-2015 również spełniały wymogi określone w ww. rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Programy zawierały elementy Programu Education Groups For Men Who Batter – the Duluth Model. W jego realizacji wykorzystywane były narzędzia i scenariusze zajęć stosowanych w tym modelu pracy

⁵ Dz. U. Nr 50, poz. 259.

z osobą stosującą przemoc w rodzinie oraz elementy terapii skoncentrowanej na rozwiązaniach treningu *Zastępowania Zachowań Agresywnych TZA ATR*. Głównymi założeniami Programów K-E były: pomoc osobom stosującym przemoc w zaprzestaniu jej stosowania oraz wspomaganie procesu zmian w życiu sprawcy w obszarach poznawczym, emocjonalnym i behawioralnym. [Dowód: akta kontroli str. 906-918]

Czas trwania Programu K-E wynosił siedem miesięcy w latach 2012-2013, natomiast w 2014 r. i I półroczu 2015 r. – po pięć miesięcy. [Dowód: akta kontroli str. 444]

Liczba osób przystępujących do Programu K-E była zróżnicowana i w każdym badanym roku ulegała zwiększeniu. W 2012 r. do Programu K-E przystąpiło dziewięciu sprawców przemocy, w 2013 r. – 12, w 2014 r. – 24, a w I półroczu 2015 r. – 17.

W 2012 r. realizację Programu ukończyła jedna osoba, w 2013 r. – dwie, natomiast w 2014 r. i w I półroczu 2015 r. – po trzy. [Dowód: akta kontroli str. 444]

W 2012 r. spośród 40 zorganizowanych sesji grupowych, w 38 sesjach uczestniczyły 54 osoby stosujące przemoc w rodzinie (w dwóch sesjach nie uczestniczył żaden sprawca przemocy). W 2013 r. w 50 sesjach uczestniczyło 107 osób stosujących przemoc w rodzinie. Frekwencja wśród uczestników sesji wynosiła od jednej do pięciu osób. W 2014 r. w 40 sesjach uczestniczyło 191 osób stosujących przemoc w rodzinie – uczestnictwo na zajęciach wynosiło od 2 do 10 osób stosujących przemoc w rodzinie. W I półroczu 2015 r. w I edycji Programu K-E w 20 sesjach uczestniczyły 192 osoby. Liczebność grupy na zajęciach wynosiła od ośmiu do 12 osób stosujących przemoc w rodzinie. [Dowód: akta kontroli str. 445-470]

W okresie objętym kontrolą do programu K-E sady skierowały ogółem 11 sprawców przemocy⁶. [Dowód: akta kontroli str. 471]

Z badania dokumentacji 20 losowo wybranych osób uczestniczących w realizacji Programu K-E wynika, że z 10 osób stosujących przemoc w rodzinie w latach 2012-2013, osiem przystąpiło do Programu K-E po przeprowadzonych rozmowach pracowników SOW, natomiast dwie – na wniosek kuratora sądowego. W 2014 r. i w I półroczu 2015 r. osiem osób stosujących przemoc w rodzinie zostało skierowanych do Programu K-E na podstawie prawomocnego wyroku sądu, a dwie przez Rejon Opiekuńczy MOPR i SOW. [Dowód: akta kontroli str. 445-470]

W okresie objętym kontrolą MOPR przekazywał za pośrednictwem Wydziału Polityki Społecznej Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach informacje z prowadzonych Programów K-E dla osób skazanych przez sąd za czyny związane ze stosowaniem przemocy w rodzinie. Dane te uwidaczniane były w raportach Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej. [Dowód: akta kontroli str. 472-477]

Ośrodek o rozpoczęciu każdego Programu K-E dla osób stosujących przemoc w rodzinie informował Sąd Rejonowy w Kielcach, Prokuratury Rejonowe Kielce-Wschód i Kielce-Zachód oraz Komendę Miejską Policji w Kielcach. Do informacji załączano Program K-E, wskazywano miejsce jego realizacji oraz harmonogram zajęć grupy korekcyjno-edukacyjnej dla osób stosujących przemoc w rodzinie. Mimo podejmowanych działań przez MOPR w latach 2012-2013 jednostki te nie kierowały osób skazanych przez sądy za czyny związane ze stosowaniem przemocy w rodzinie do uczestnictwa w Programie K-E. [Dowód: akta kontroli str. 478-479]

Realizacja programów K-E, w okresie objętych kontrolą, finansowana była ze środków budżetu państwa przekazywanych przez wojewodę świętokrzyskiego w ramach zadań z zakresu administracji rządowej. W okresie objętym kontrolą wydatkowane środki finansowe na realizację Programu wyniosły ogółem 51 tys. zł, w tym w 2012 r. – 19,3 tys. zł w 2013 r. – 10,8 tys. zł, w 2014 r. – 13,6 tys. zł i w I półroczu 2015 r. – 7,3 tys. zł. [Dowód: akta kontroli str. 480-493]

⁶ W 2012 r. sądy do programu K-E zgłosiły dwie osoby, w 2013 r. – jedną oraz w 2014 r. i 2015 r. (do 30 czerwca) – po cztery.

Kierownik SOW Grażyna Pisarczyk wyjaśniła: *Otrzymane środki na oddziaływania korekcyjno-edukacyjne pozwalają na realizację tego zadania w podstawowym zakresie. W Kielcach na uwagę zasługuje fakt, że wdrożono standard dotyczący finansowania superwizji dla trenerów programów. Niemniej jednak zmiana kalkulacji, zawartej w budżecie nowego KPPPR wpłynęła na obniżenie wysokości dotacji na oddziaływania korekcyjno-edukacyjne. Brakuje środków na realizację całorocznych programów k-e oraz na oddziaływania psychologiczne i terapeutyczne wobec osób stosujących przemoc w rodzinie. Pomimo że KPPPR został przyjęty na lata 2014 – 2020 to nie uruchomiono dotychczas zwiększonych środków finansowych ani na utrzymanie SOW, ani na programy dla sprawców.* [Dowód: akta kontroli str. 279-281]

W okresie objętym kontrolą przeprowadzono sześć edycji programu oddziaływań psychologiczno-terapeutycznych, do których przystąpiło ogółem 151 osób. Programy ukończyło 139 osób, natomiast 12 osób nadal realizuje Program (rozpoczęty w 2015 r.). W 2012 r. z pomocy Ośrodka Korekcyjno-Edukacyjnego skorzystało 113 osób, którym udzielono 421 specjalistycznych konsultacji z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, prawa, psychologii, pedagogiki, leczenia uzależnień. Organizowano również programy oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych w formie indywidualnych spotkań, obejmując nimi łącznie 62 osoby. Zrealizowano także program dla osób bezdomnych a także uzależnionych od alkoholu stosujących przemoc w rodzinie. W zajęciach uczestniczyły 24 osoby, ukończyło go osiem osób. Organizowano także warsztaty psychologiczne, w których wzięło udział 207 osób.

W 2013 r. poza uczestnictwem w Programie K-E, 96 sprawcom przemocy udzielono 402 specjalistycznych konsultacji, w tym głównie z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Zrealizowano także indywidualny program oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla 38 osób, który obejmował od siedmiu do 15 spotkań. W 2014 r. z konsultacji specjalistycznych skorzystało 100 osób, udzielono im 397 konsultacji. Zrealizowano program oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych w systemie indywidualnym dla 26 osób. W I półroczu 2015 r. z innych form pomocy Ośrodka Korekcyjno-Edukacyjnego skorzystały 103 osoby, którym udzielono 269 konsultacji z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie. [Dowód: akta kontroli str. 444, 596-600, 691]

W okresie objętym kontrolą nie odmówiono osobie zgłaszającej się do programu terapeutycznego uczestnictwa w nim. Również każda zgłaszająca się osoba objęta była indywidualnym kontaktem i ofertą pomocy w zakresie terapeutycznym oraz poradnictwa prawnego i psychologicznego. W toku prowadzonego monitoringu wobec osób, które ukończyły Program K-E nie stwierdzono przypadków ponownego stosowania przez te osoby przemocy w rodzinie.

Dyrektor MOPR Marek Scelina, w złożonych wyjaśnieniach, za główne problemy związane z opracowaniem i realizacją programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie uznał: *w pierwszych latach realizacji programu niską frekwencję oraz skuteczność programów, brak wiedzy na temat skazań i orzeczonych przez sądy środków karnych, zapobiegawczych, probacyjnych wobec sprawców. Dyrektor wyjaśnił, że aktualnie stan ten ulega poprawie. Ośrodek otrzymuje odpisy prawomocnych wyroków z sądów rejonowych, co zdecydowanie poprawiło skuteczność działania wobec sprawców przemocy w rodzinie. Za problemy uznał także: monitorowanie uczestników programu, przez okres trzech lat po zakończeniu programu, brak uregulowań prawnych dotyczących ochrony osób pracujących z uczestnikami programu w warunkach wolnościowych. Wskazał również, że program powinien być realizowany w sposób ciągły przez cały rok, oferta pomocy powinna być poszerzona o programy psychologiczne i terapeutyczne, powinny być opracowane standardy pracy z osobami stosującymi przemoc w rodzinie, powinno być wydane odrębne rozporządzenie dotyczące programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych.* [Dowód: akta kontroli str. 203-218]

2.2. W okresie objętym kontrolą realizacją Programu K-E zajmowało się dwóch trenerów posiadających kwalifikacje określone w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 lutego 2011 r. Zajęcia prowadziło także dwóch pedagogów posiadających wymagane kwalifikacje. [Dowód: akta kontroli str. 653-678]

W 2014 r. zajęcia z grupą korekcyjno-edukacyjną dla osób stosujących przemoc w rodzinie prowadził również pracownik MOPR, posiadający wymagane kwalifikacje w postaci ukończonych studiów na kierunku pedagogika w zakresie resocjalizacji i profilaktyki społecznej oraz ukończonych kursów w zakresie pracy z osobami stosującymi przemoc – podstawowego i zaawansowanego, studium przeciwdziałania przemocy w rodzinie I stopień, interdyscyplinarne szkolenie dla osób pracujących w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie. [Dowód: akta kontroli str. 679-685]

2.3. Głównym założeniem Programu K-E realizowanym w latach 2012-2013 było zaprzestanie przez sprawców stosowania przemocy wobec ofiar. Program realizowany był w oparciu o elementy terapii skoncentrowanej na rozwiązaniach z wykorzystaniem elementów treningu *Zastępowania Zachowań Agresywnych TZA ART*. W Programie określono jego założenia w sześciu obszarach. Wskazano wymagane kwalifikacje przez trenerów prowadzących zajęcia. Zajęcia zaplanowano w formie sesji, które odbywały się raz w tygodniu w wymiarze trzech godzin. Grupa miała mieć charakter otwarty. Pełny cykl zajęć grupowych wynosi 20 spotkań. W Programie określono przebieg zajęć w trzech częściach, wskazano cele zajęć oraz formy pracy grupowej (wykłady, ćwiczenia, pokazy multimedialne i filmowe, dyskusje grupowe, praca indywidualna).

Do Programu K-E opracowano zasady uczestnictwa w jego realizacji oraz zasady wydawania zaświadczeń o jego realizacji i ukończeniu. Zasady określały formalne wymogi dotyczące systematycznej obecności na zajęciach w grupie oraz obowiązek zgodnego z zasadami współżycia społecznego zachowania w trakcie zajęć. Postanowiono, że osoby zobowiązane przez sąd do udziału w Programie K-E, w przypadku nieprzestrzegania ustalonych zasad, będą usuwane z listy uczestników Programu K-E, o czym będzie informowany sąd. W Programie K-E określono system monitorowania zachowań związanych z przemocą u osób uczestniczących w Programie K-E. Ewaluacja Programu K-E wykonywana będzie z wykorzystaniem ankiet ewaluacyjnych wypełnianych przez jego uczestników oraz zapisków obserwacji własnej prowadzących program. W zasadach Programu przedstawiono, że zajęcia odbywają się w grupach do 10 osób. Czas trwania pełnego cyklu Programu K-E wynosi siedem miesięcy, w którym uczestnik powinien ukończyć 20 sesji indywidualnych i 20 sesji grupowych odnotowanych w dzienniczku Programu K-E. [Dowód: akta kontroli str. 437-443]

Opracowany w 2014 r. Integratywny Program Oddziaływań Korekcyjno-Edukacyjnych zawierał informację, że koreluje on z kierunkami pracy z osobami stosującymi przemoc w rodzinie zawartymi w KPPPR. Program K-E wchodzi w skład systemu działań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Przedstawiono charakterystykę Programu K-E wskazując, że jest on adresowany do osób dorosłych, które zostaną skierowane lub dobrowolnie podejmą decyzję o uczestnictwie w zajęciach. Założono elastyczność i całoroczną dostępność do programu. Jeden pełny cykl zajęć grupowych to 20 spotkań, tj. 60 godzin, trwa około pięć miesięcy oraz jedno spotkanie indywidualne. Dla zachowania ciągłości oferty pomocowej przewidziano realizowanie w ciągu roku dwóch edycji Programu K-E, dwa cykle obejmą okres 10 miesięcy. W pozostałym okresie klienci pozostają w kontakcie indywidualnym z pracownikami etatowymi SOW, korzystając ze spotkań indywidualnych. [Dowód: akta kontroli str. 907-918]

Dostępność do uczestnictwa w Programie K-E była całoroczna. W latach 2012-2013 programy były realizowane przez cały rok, każda osoba zgłaszająca się do Programu K-E była przyjmowana po wypełnieniu zgody dotyczącej przestrzegania zasad obowiązujących w Ośrodku Korekcyjno-Edukacyjnym podczas realizacji programu K-E. W latach 2014-2015 w związku ze zmianą finansowania budżetowego Programów K-E od marca 2014 r., osoby zgłaszające się do Programu K-E kierowane były na indywidualne zajęcia konsultacyjne, które były integralną częścią Programu K-E. [Dowód: akta kontroli str. 919]

2.4. Z analizy losowo wybranej dokumentacji 20 osób stosujących przemoc w rodzinie, które przystąpiły do realizacji Programu K-E w okresie objętym kontrolą wynika, że 10 osób uzyskało zaświadczenie i dyplom o ukończeniu Programu K-E. Zrealizowany Program K-E składał się z 20 spotkań grupowych i spotkań indywidualnych. W dokumentacji znajdowała się ankieta ewaluacyjna Programu K-E wypełniona przez jego uczestnika, arkusz

ewaluacyjny efektów wypełniony przez trenerów oraz dokumentacja dotycząca monitorowania zachowań związanych z przemocą u osób uczestniczących w Programie. Z analizy ankiet ewaluacyjnych wynika, że osoby stosujące przemoc w rodzinie pozytywnie oceniły uczestnictwo w Programie w zakresie zwiększenia ich wiedzy o radzeniu sobie ze złością, rozpoznawaniu mechanizmów przemocy, znajomości procedur prawnych w sprawach karnych i cywilnych oraz umiejętności rozpoznawania mitów i stereotypów dotyczących ról mężczyzn, kobiet i dziecka w rodzinie. Uczestnicy Programu pozytywnie ocenili zaangażowanie osób go realizujących, zarówno w formie zajęć grupowych jak i indywidualnych.

Monitorowanie zachowań związanych z przemocą u osób uczestniczących w Programie realizowano zgodnie z przyjętymi w nim zasadami, tj. po zakończeniu pełnego cyklu: w pierwszym, drugim i piątym miesiącu, następnie raz w roku, przez okres trzech lat, od momentu ukończenia Programu. Nawiązywano kontakt z kuratorem sądowym, Policją, pracownikami gminnych ośrodków pomocy społecznej oraz członkami ZI. Z prowadzonego monitoringu wynikało, że w sześciu przypadkach nie odnotowano przemocy w rodzinie, w jednym przypadku sytuacja rodzinna jest stabilna. W trzech przypadkach próby kontaktu ze sprawcą przemocy w rodzinie zarówno telefonicznego jak i pod wskazanym adresem nie przynosiły żadnego efektu. [Dowód: akta kontroli str. 494-595]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na potrzebę określenia w GPPPR wskaźników oceny podejmowanych działań określonych w programie w sposób pozwalający na faktyczny pomiar realizowanych zadań. Wskaźniki realizacji zadań określone w GPPPR odnosiły się do ilości działań i nie stanowiły podstawy do wskazania właściwej oceny zrealizowanego zadania.

Ocena cząstkowa

W opracowanych Strategiach oraz GPPPR prawidłowo zdiagnozowano skalę występowania zjawiska przemocy w rodzinie oraz określono działania w zakresie przeciwdziałania tym zjawiskom, w tym: zapobieganie występowania przemocy w rodzinie poprzez podnoszenie świadomości i wrażliwości społecznej, zwiększenia skuteczności ochrony ofiar przemocy w rodzinie i zwiększenia dostępności pomocy. W GPPPR oraz przyjętych do realizacji działaniach ujętych w harmonogramach przedstawiono wskaźniki osiągnięcia celu. Natomiast nie przedstawiono wskaźników oceny podejmowanych działań określonych w programie, które pozwalałyby na faktyczną ocenę realizacji programu. Brak ww. wskaźników oceny miał wpływ na przeprowadzaną w każdym roku ewaluację podejmowanych działań, która miała charakter ogólny. Otrzymywane środki finansowe na realizację podejmowanych działań dotyczących przemocy w rodzinie były niewystarczające i były wspomagane przez środki przeznaczone na działalność MOPR. Osoby doświadczające przemocy w rodzinie miały zapewniony dostęp do poradnictwa specjalistycznego. Funkcjonujący hostel oraz dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży zapewniały osobom doświadczającym przemocy ochronę. Podejmowane działania wobec sprawców przemocy przynosiły pozytywne efekty w postaci zwiększającego się udziału sprawców w realizacji programów korekcyjno-edukacyjnych oraz większej z roku na rok liczby osób, które ukończyły program. Zwiększeniu ulegało także uczestnictwo sprawców przemocy w indywidualnych programach korekcyjno-edukacyjnych oraz Programach K-E przeznaczonych dla osób uzależnionych stosujących przemoc w rodzinie.

2. Realizacja indywidualnych planów pomocy dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie w ramach procedury „Niebieskie karty”

Opis stanu
faktycznego

2.1. Sposób funkcjonowania ZI.

Zespół w składzie 10-osobowym został powołany przez Prezydenta Miasta Kielce w dniu 26 września 2011 r. W skład Zespołu weszli: prokurator, dwóch funkcjonariuszy Policji, psycholog, lekarz, specjalista Zespołu Kuratorskiej Służby Sądowej wykonującej orzeczenia

w sprawach karnych, sekretarz Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Kielcach, zastępca dyrektora MOPR, kierownik SOW oraz prezes Świętokrzyskiego Stowarzyszenia Pomocy Ofiarom Przepływstw. Na przewodniczącego Zespołu Prezydent powołał zastępcę dyrektora MOPR. W dniu 6 września 2013 r. powołano do składu Zespołu przedstawiciela Caritas Diecezji Kieleckiej, zwiększając skład Zespołu do 11 członków. [Dowód: akta kontroli str. 601-615]

W okresie objętym kontrolą Zespół odbył 19 posiedzeń, w tym pięć w 2012 r., sześć w 2013 r., pięć w 2014 r. oraz trzy posiedzenia w I półroczu 2015 r. Na posiedzeniach Zespołu przedstawiane były zagadnienia związane z: koordynacją działań na terenie Miasta w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, nadzoru nad realizacją GPPPR i Programu Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie, w tym procedury NK, opracowaniem programów prowadzonych kampanii „Białej wstążki”, prowadzeniem w Komendzie Miejskiej Policji w Kielcach spotkań dotyczących prawidłowej realizacji procedury NK we współpracy służb oraz prowadzenie spotkań z koordynatorami NK z Rejonów Opiekuńczych MOPR w celu usprawnienia współpracy pomiędzy Policją a MOPR w realizacji procedury NK. Frekwencja na posiedzeniach Zespołu wynosiła od 73% do 100%. Każda nieobecność była usprawiedliwiona. [Dowód: akta kontroli str. 616, 687-690]

Wśród wszystkich członków ZI przeprowadzono anonimowe badania ankietowe dotyczące ich pracy. Z analizy 11 ankiet wynika m.in., że:

- ośmiu ankietowanych wykonuje pracę w ZI w ramach obowiązków służbowych, trzy osoby wykazały, że ich praca w tym zakresie nie jest wykonywana wyłącznie w ramach przypisanych im obowiązków;
- 10 osób odpowiedziało, że przed rozpoczęciem prac w Zespole zajmowało się zawodowo przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie. Tylko jeden z członków Zespołu nie zajmował się tą problematyką;
- 10 ankietowanych uznało, że zapewnia się im wystarczającą liczbę szkoleń, przeciwnego zdania była jedna osoba. Mimo odpowiedzi pozytywnej, czterech członków Zespołu chciałaby uczestniczyć w następujących szkoleniach: z przepisów prawa dotyczących przemocy w rodzinie (trzy osoby), pracy ze sprawcami przemocy w rodzinie (dwie osoby), prowadzeniu procedury NK (jedna osoba), narzędzi do diagnozowania i skalowania przemocy w rodzinie (trzy osoby), metodologii pracy grupy roboczej (dwie osoby). Członek Zespołu uznający liczbę przeprowadzanych szkoleń za niewystarczającą wyraził potrzebę uczestnictwa w dwóch szkoleniach, dotyczących pracy ze sprawcami przemocy w rodzinie oraz przepisów prawa w zakresie przemocy w rodzinie;
- siedmiu ankietowanych uznało, że pracę w Zespole łatwo jest pogodzić z obowiązkami zawodowymi i służbowymi. Pozostałych czterech członków Zespołu stwierdziło, że praca w Zespole stwarza dodatkowe problemy w wykonywaniu obowiązków służbowych;
- dwie osoby w związku z wyborem do ZI zostało odciążonych od części wykonywanych obowiązków służbowych.

Podobną ankietę przeprowadzono wśród 76 członków grup roboczych powołanych przez Zespół. Z analizy ankiet wynika m.in., że:

- 69 ankietowanych (90,7%) wykonuje swoją pracę w grupie roboczej wyłącznie w ramach obowiązków służbowych. Natomiast siedem osób stwierdziło, że pracę tę wykonuje poza obowiązkami służbowymi;
- 52 osoby podały, że przed rozpoczęciem pracy w grupie roboczej zajmowało się zawodowo przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie. Pozostałych 24 członków grup roboczych, tj. 31,6% ankietowanych nie miało takich doświadczeń zawodowych;
- 54 ankietowanych uznało, że nie zapewniono im wystarczającej liczby szkoleń. Odmiennego zdania było 22 członków grup roboczych. Członkowie przedstawili następujące preferencje szkoleniowe: 40 (52,6%) członków grup roboczych chciałoby uczestniczyć w szkoleniu dot. narzędzi do diagnozowania i skalowania przemocy w rodzinie, 39 (51,3%) wskazało na szkolenia dot. pracy ze sprawcami przemocy w rodzinie, 37 (48,7%) członków grup roboczych preferowało szkolenie w zakresie przepisów prawnych. Natomiast w szkoleniu dotyczącym prowadzenia procedury NK chciało uczestniczyć 23 (30,3%)

członków grup roboczych, a w metodologii pracy grupy roboczej – 17 członków (17,7% ogółu ankietowanych);

- 33 osoby uznały, że łatwo jest pogodzić pracę w grupie roboczej z obowiązkami zawodowymi. Zdaniem większości (42 ankietowanych) praca w grupie roboczej stwarza dodatkowe problemy w wykonywaniu obowiązków służbowych. Jedna osoba nie udzieliła odpowiedzi. [Dowód: akta kontroli, str. 617-620]

W latach 2012-2015 dla 1.230 rodzin zagrożonych przemocą, dla których uruchomiono procedurę NK, Zespół wdrożył procedurę interwencyjną powołując 1.230 grup roboczych, które odbyły 5.325 posiedzeń podejmując działania interdyscyplinarne w zakresie przeciwdziałania przemocy. Największą liczbę rodzin objętych procedurą NK odnotowano w 2014 r. (599 rodzin), a najniższą w 2012 r. (141 rodzin). [Dowód: akta kontroli, str. 616]

2.2. W latach 2012-2015 (do 30 czerwca) z 1.230 założonych NK, najwięcej wypełnionych NK Zespół otrzymał z komisariatów Policji – 1.121 (91,3%). Pozostałe środowiska zajmujące się przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie zgłosiły do Zespołu 109 wypełnionych formularzy „Niebieska Karta-A” (dalej NK-A), z czego 94 przekazali pracownicy rejonów opiekuńczych i SOW. Tendencje powyższe potwierdzają badania przeprowadzone na wybranej losowo próbie 30 spraw osób, dla których zostały opracowane indywidualne plany pomocy i w których zamknięcie procedury NK nastąpiło z powodu ustania przemocy w rodzinie. Policja zgłosiła rozpoczęcie procedury NK w 21 środowiskach, w ośmiu jednostki organizacyjne MOPR oraz w jednym przypadku wystąpienie przemocy wobec dziecka zgłosiła szkoła podstawowa w Kielcach. [Dowód: akta kontroli str. 621, 1028]

Funkcjonariusze Policji w siedmiu przypadkach nie dotrzymali terminu przekazania do przewodniczącego Zespołu formularzy NK-A (2012 r. jedna NK, w 2014 r. pięć NK i w I połowie 2015 r. jedna NK. Termin siedmiu dni od dnia wszczęcia procedury, wynikający z § 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta”⁷, przekroczone od dwóch do sześciu dni.

Przewodniczący Zespołu bez zbędnej zwłoki powoływał grupy robocze przekazując formularz NK-A. W żadnej sprawie nie przekroczone ustawowego terminu wynoszącego trzy dni od otrzymania formularza NK-A.

Średni czas oczekiwania na pierwsze posiedzenie grupy roboczej dla badanych 30 spraw wynosił 17 dni, w tym najkrótszy czas oczekiwania wyniósł 6 dni a najdłuższy 84 dni.

Średni czas oczekiwania przez osoby pokrzywdzone przez sprawców stosujących przemoc na przygotowanie indywidualnego programu pomocy wyniósł 18 dni. Z badanych spraw, pięć indywidualnych programów pomocy uzgodniono z osobami pokrzywdzonymi po upływie jednego lub więcej miesięcy od wszczęcia procedury NK. Najdłuższy czas oczekiwania wyniósł 84 dni. Główną przyczyną powstałych opóźnień, od powołania grupy roboczej do opracowania indywidualnego planu pomocy, było niezgłaszanie się osób pokrzywdzonych na posiedzenie grupy roboczej mimo otrzymywanych zaproszeń. W przypadku długiego oczekiwania (84 dni) na posiedzenie grupy roboczej, członkowie po powołaniu do składu grupy roboczej nawiązali kontakt z osobą pokrzywdzoną. Odbyły się konsultacje z psychologiem, Policja zabezpieczyła pokrzywdzoną i przyjęła od niej zeznania, dodatkowo pokrzywdzona została objęta pomocą prawną SOW. [Dowód: akta kontroli str. 621, 924]

Z analizy 253 protokołów z posiedzeń grup roboczych, dotyczących 30 objętych badaniem osób wynikało, że osoby pokrzywdzone korzystały z opieki socjalnej. W 12 sprawach grupa robocza przed ustaleniem wspólnie z poszkodowaną osobą indywidualnego planu pomocy odbywała spotkania w środowisku pokrzywdzonej osoby. Dokonywano systematycznego monitorowania środowiska i rodziny przez dzielnicowego oraz pracownika socjalnego. Podejmowano działania wobec osób potrzebujących pomocy finansowej nieobjętych systemem pomocy socjalnej. Członkowie grup roboczych uczestniczyli w spotkaniach z osobami pokrzywdzonymi w ich miejscu zamieszkania, informując o warunkach

⁷ Dz. U. Nr 209, poz. 1245.

korzystania ze świadczeń socjalnych, korzystania z pomocy psychologa i prawnika oraz pomocy medycznej, jak również skorzystania z terapii w SOW.

Nie stwierdzono wśród badanych spraw, aby na posiedzenie grupy roboczej zapraszani byli jednocześnie osoby doświadczające przemocy w rodzinie i osoby podejrzane o stosowanie przemocy w rodzinie. Z 30 wzywanych osób podejrzanych o stosowanie przemocy w rodzinie, na posiedzenie grupy roboczej zgłosiło się 20 sprawców, którzy w obecności członków grupy roboczej wypełnili formularz „Niebieska Karta-D”. Osobom podejrzany o stosowanie przemocy w rodzinie zaproponowano kontakt z Ośrodkiem Korekcyjno-Edukacyjnym w celu otrzymania pomocy w postaci uczestnictwa w programie oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych oraz zajęć indywidualnych – spotkań ze specjalistami, jak również uczestnictwa w terapii odwykowej w Ośrodku Terapeutycznym Uzależnień i Współuzależnień. Z oferowanej pomocy skorzystało sześć osób podejrzanych o stosowanie przemocy w rodzinie. [Dowód: akta kontroli, str. 622]

Spotkania osób doświadczających przemocy w rodzinie z członkami grupy roboczej odbywały się w pokojach dzielnicowych z zapewnieniem prywatności rozmowy. SOW dysponuje pokojem przystosowanym do odbywania spotkań grup roboczych zarówno z osobą doznającą przemocy w rodzinie, jak i sprawcą. [Dowód: akta kontroli, str. 623]

Kierownik SOW, Grażyna Pisarczyk wyjaśniła, że rozmowy z osobami pokrzywdzonymi odbywały się z zachowaniem standardów poufności, prywatności, bez obecności osób trzecich, w wyodrębnionych pomieszczeniach. Z pięciu osób, które przesłały anonimowe ankiety na temat prawidłowości zapewnienia pomocy osobie doświadczającej przemocy w rodzinie, trzy oceniły, że warunki w jakich odbywały się spotkania grup roboczych były dostateczne, a dwie uznały, że warunki były dobre. [Dowód: akta kontroli, str. 623, 1029]

2.3. Skład osobowy 30 grup roboczych utworzonych dla realizacji procedury NK wynosił od trzech do sześciu członków. Członkami grupy roboczej byli przedstawiciele Policji, pracownicy socjalni Rejonów Opiekuńczych, pracownicy SOW, w tym Ośrodka Korekcyjno-Edukacyjnego dla Osób Stosujących Przemoc w Rodzinie, Punktu Interwencyjno-Konsultacyjnego dla Osób Doznających Przemocy w Rodzinie. W posiedzeniach grup roboczych uczestniczyli także pedagodzy, kuratorzy zawodowi oraz asystent rodziny. [Dowód: akta kontroli, str. 624]

Praca grupy roboczej poprzedzona była dokonaniem diagnozy wstępnej na podstawie otrzymanego formularza NK-A, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji rodziny, w tym występowania przemocy w rodzinie. Z 30 badanych spraw, w 12 członkowie zespołu roboczego monitorowali sytuację rodziny w miejscu zamieszkania przed opracowaniem indywidualnego planu pomocy.

Indywidualny plan pomocy dla osób doznających przemocy w rodzinie opracowany był z ich udziałem i przez te osoby akceptowany. Nie odnotowano przypadków, w których osoba pokrzywdzona nie akceptowałaby opracowanego planu. Indywidualny plan pomocy opracowany na wspólnym spotkaniu członków grupy roboczej i osoby doświadczającej przemocy dotyczył działań przedstawicieli jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Policji, oświaty, ochrony zdrowia, kuratora sądowego oraz innych specjalistów w dziedzinie przemocy w rodzinie. Kierunek tych działań uzależniony był od dokonanych ustaleń przez członków grupy roboczej dotyczących zakresu, skali i przyczyn występowania przemocy w rodzinie. Z analizy spraw wynika, że we wszystkich indywidualnych planach pomocy dla osób doświadczających przemocy w rodzinie podstawowymi działaniami akceptowanymi przez osoby poszkodowane były praca socjalna oraz systematyczne wizyty sprawdzające stan bezpieczeństwa osoby, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie, przeprowadzane przez dzielnicowego i pracownika socjalnego.

W 21 indywidualnych planach pomocy uwzględniono działanie polegające na wskazaniu warunków korzystania ze świadczeń socjalnych. Natomiast 23 osobom poszkodowanym zaproponowano, przy ich akceptacji, działanie polegające na możliwości bezpłatnego skorzystania z pomocy psychologicznej, prawnej oraz w formie poradnictwa medycznego, zawodowego i rodzinnego. W planach dla 21 osób zaproponowano skierowanie do placówki dla ofiar przemocy w rodzinie, w szczególności do specjalistycznego ośrodka wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie. Dla pięciu osób, co do których istniało podejrzenie, że są dotknięte przemocą, do Policji należało poinformowanie ich, że znęcanie się fizyczne

i psychiczne jest przestępstwem i przedstawienie aspektów odpowiedzialności karnej. W dwóch sprawach, gdzie osobami doświadczającymi przemocy były dzieci, w planie pomocy ujęto działania polegające na objęciu dziecka pomocą pedagogiczną i psychologiczną.

W trakcie odbytych 253 posiedzeń grup roboczych, każdorazowo dokonywano oceny realizacji przyjętych działań w planach. Podstawowymi wskaźnikami realizacji celów były m.in. liczba i częstotliwość odbytych wizyt w środowisku osoby doznającej przemocy w rodzinie, liczba wizyt w SOW, w tym udzielonej pomocy psychologicznej i prawnej. Wskaźnikiem wskazującym na osiągnięcie celu było zaprzestanie przemocy w rodzinie oraz poprawa relacji rodzinnych. W 30 badanych sprawach ZI podjął decyzje o zakończeniu procedury NK w związku ze zrealizowaniem założeń planu pomocy oraz ustaniem przemocy w rodzinie. [Dowód: akta kontroli, str. 622]

2.4. Po zakończeniu procedury NK w 30 badanych sprawach, do dnia 30 listopada 2015 r. (data badania przez NIK) nie nastąpiło wznowienie procedury NK. W jednym przypadku odnotowano natomiast wszczęcie procedury NK wobec osoby podejrzanej o stosowanie przemocy, którą uznano za osobę stosującą przemoc w stosunku do innej osoby niż dotychczas. [Dowód: akta kontroli, str. 648]

W badanych 30 sprawach cztery osoby pokrzywdzone złożyły zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa znęcania się fizycznego i psychicznego z art. 207 Kodeksu karnego. Natomiast jedna osoba podejrzana o stosowanie przemocy otrzymała nakaz zgłaszania się raz w tygodniu na komisariat Policji i otrzymała zakaz zbliżania się do osoby pokrzywdzonej. Nie stwierdzono łamania ww. zakazu przez sprawcę. [Dowód: akta kontroli, str. 695-803]

Analiza dziewięciu ankiet, z 10 przekazanych przez kierownika SOW osobom, dla których zostały opracowane indywidualne plany pomocy, dla których zamknięcie procedury NK nastąpiło z powodu ustania przemocy, oraz z którymi utrzymywany jest kontakt, na temat prawidłowości zapewnienia pomocy osobie doświadczającej przemocy w rodzinie wykazała, m.in. że wszystkie osoby ankietowane otrzymały informację o przebiegu i celu procedury NK. Ankietowani pozytywnie odnieśli się do warunków spotkań z Zespołem i grupami roboczymi (5 osób oceniło jako dobre, 4 osoby jako bardzo dobre). Wszyscy ankietowani uznali, że członkowie grup roboczych właściwie dokonali analizy sytuacji rodziny i właściwie określili potrzeby w zakresie pomocy. Sześciu ankietowanych uznało, że dobrze zwymparowano ich potrzeby w indywidualnym planie pomocy. Dwie osoby oceniło działanie grupy roboczej bardzo dobrze. Jedna osoba nie miała zdania. Najwyższe oceny w zakresie skuteczności udzielanej pomocy otrzymali: Policja oraz pracownicy SOW. Ocenę profesjonalizmu udzielania pomocy przez Zespół określono w granicach od oceny 4 do 5. Podobne oceny uzyskali prawnik, pracownik oświaty, kurator sądowy. [Dowód: akta kontroli, str. 649-651]

Analiza pięciu wypełnionych ankiet z 30 przesłanych osobom, dla których zostały opracowane indywidualne plany pomocy i dla których zamknięcie procedury nastąpiło z powodu ustania przemocy, trzy osoby wskazały, że przedstawiono im jasno przebieg i cele procedury NK. Jeden ankietowany uznał, że nie otrzymał informacji oraz jeden nie miał zdania. Trzech ankietowanych warunki w jakich odbywały się spotkania grup roboczych i Zespołu uznało za dostateczne, dwóch za dobre. Za najbardziej pomocne działania ankietowani uznali pomoc pracownika socjalnego, prokuratora, specjalisty ds. uzależnień oraz rodziny. Trzech ankietowanych wskazało, że może bez skrępowania i wstydu mówić o przemocy w rodzinie. Jedna osoba uznała, że miała zahamowania w tym zakresie natomiast jeden ankietowany nie miał zdania w tej sprawie. Według ankietowanych sposoby na poprawę skuteczności udzielanej pomocy to: zatrudnienie ludzi, którzy znają zjawisko przemocy w rodzinie, umieją zdiagnozować sytuację w rodzinie i zaproponować ofertę pomocy, potrafią chronić i wspierać osoby pokrzywdzone, dążyć do karania osób dokonujących przemocy w rodzinie. [Dowód: akta kontroli, str. 1029]

Z wyjaśnienia Kierownika SOW Grażyny Pisarczyk wynika, że po zakończeniu procedury NK, członkowie grup roboczych nie mają podstaw prawnych do przetwarzania ich danych osobowych. Ustaje również przemoc w rodzinie, czyli przesłanka dająca postawę do ingerowania przedstawicieli służb – grup roboczych w system rodzinny. Monitorowanie

losów osób pokrzywdzonych odbywa się za ich zgodą i w ramach kompetencji zawodowych przedstawiciela danej instytucji, np. pracownika socjalnego realizującego pracę socjalną w tym środowisku, pracownika oświaty z placówki, do której uczęszcza dziecko z rodziny, specjalisty, który udziela rodzinie wsparcia psychologicznego, prawnego i socjalnego. [Dowód: akta kontroli, str. 279-281]

W okresie objętym kontrolą wszystkie osoby, które opuściły SOW były monitorowane przez jego pracowników, poprzez osobisty lub telefoniczny kontakt. Udzielano pomocy osobom monitorowanym poprzez towarzyszenie w sądzie podczas rozpraw o przyznanie alimentów, na rozprawach w sprawach karnych o znęcanie się sprawcy nad rodziną, omawianie na każdym spotkaniu sytuacji w rodzinie. W okresie objętym kontrolą monitorowanie wykonywane przez pracowników SOW dotyczyło 171 osób doznających przemocy w rodzinie korzystających z SOW. [Dowód: akta kontroli, str. 938-963]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Zespół został powołany zgodnie z ustawą o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. W jego skład weszli przedstawiciele instytucji realizujących zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie na terenie miasta Kielce. Zespół bez zbędnej zwłoki podejmował działania związane z wdrażaniem procedury NK, powołując grupy robocze. Opracowywane przez członków grup roboczych przy udziale osób doznających przemocy plany pomocy spełniały według ankietowanych ich oczekiwania. Podstawą zakończenia procedury NK było ustanie przemocy i zrealizowanie planu pomocy.

IV. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸ 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 Kielcach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi 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.

Kielce, dnia grudnia 2015 r.

Kontroler
Zbigniew Biegaj
główny specjalista kp.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Wicedyrektor
Tadeusz Mikołajewicz

⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

