



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.410.014.02.2015

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 (do czasu zakończenia kontroli), z uwzględnieniem działań wcześniejszych mających związek z kontrolą.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontroler	1. Stanisław Łuczyński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97143 z dnia 17 listopada 2015 r. 2. Karol Pokora, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97146 z dnia 24 listopada 2015 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-4]
Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Skarżysku-Kamienniej, ul. Sikorskiego 19, 26-110 Skarżysko-Kamienna (dalej: MOPS lub Ośrodek).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dyrektorem MOPS od 1 września 1990 r. jest Bożena Bętkowska. [Dowód: akta kontroli str. 5]

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna	W latach 2012-2015 (I półrocze) MOPS wydatkował na pomoc społeczną łącznie 104.548,4 tys. zł. (wydatki w ramach działu 852 „pomoc społeczna” i 853 „pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej”), co stanowiło 23% wydatków ogółem (462.168.2 tys. zł) poniesionych przez gminę w badanych latach. W planach finansowych MOPS na lata 2012-2015 nie określano kwot planowanych wydatków na zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie i w związku z powyższym nie wykazywano ich wielkości w rozdziale 85205 „Zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie”, pomimo wykazywania potrzeb rzeczowych na zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie – w sprawozdaniach z działalności Ośrodka za lata 2012-2014. Brak określania w planach finansowych MOPS, wydatków na zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie w rozdziale 85205 było niezgodne z rozporządzeniem Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych² oraz z przepisem art. 236 ust. 3 pkt 1 lit b ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³. W gminie Skarżysko-Kamienna nie funkcjonuje ośrodek wsparcia z powodu braku zapewnienia przez gminę środków finansowych na ten cel. W badanych latach procedura „Niebieska Karta” (dalej: NK) realizowana była wyłącznie w oparciu o posiadane zasoby kadrowe, infrastrukturalne oraz środki finansowe będące w dyspozycji Ośrodka na pomoc społeczną. Brak gminnego ośrodka wsparcia powoduje, iż nie ma możliwości świadczenia specjalistycznej pomocy w formie m.in. terapii rodzinnej, w zakresie pracy z dziećmi, czy pracy z osobami doświadczającymi przemocy seksualnej, poradnictwa medycznego lub zawodowego. W sytuacjach, gdy dana osoba powinna uczestniczyć w terapii rodzinnej, pracownicy socjalni kierują ją do wyspecjalizowanych placówek poza terenem miasta
--------------	--

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według 3-stopniowej skali ocen jest nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie daje prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, NIK stosuje ocenę opisową.

² Dz. U. z 2014 r., poz. 1053 j. t.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

Skarżysko-Kamienna, tj. do Świętokrzyskiego Centrum Profilaktyki i Edukacji w Kielcach lub do Domowego Ogniska w Radomiu.

Na terenie miasta Skarżysko-Kamienna nie funkcjonują placówki wsparcia dziennego świadczące specjalistyczną pomoc dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie. Funkcjonuje natomiast Hostel dla Nieletnich w Zespole Placówek Opieki, Wychowania i Interwencji „Przystań” (jednostka organizacyjna powiatu skarżyskiego), w którym schronienie może znaleźć tylko jedna rodzina znajdująca się w sytuacji kryzysowej, w tym dotknięta przemocą domową.

W MOPS funkcjonuje Punkt Interwencji Kryzysowej, w którym w latach 2012-2015 (I półrocze) porad specjalistycznych udzielali: psycholog, specjalista pracy z rodziną oraz specjalista pracy socjalnej. Czas oczekiwania na wizytę do ww. specjalistów wynosił ok. jednego tygodnia. Ośrodek zapewniał również udzielanie porad prawnych osobom potrzebującym pomocy w tym zakresie. W badanych latach, z porad psychologa, prawnika i pracownika socjalnego MOPS korzystało ogółem 985 osób (kobiet, mężczyzn i dzieci), w tym: 236 w 2012 r., 228 w 2013 r., 321 w 2014 r. oraz 200 w I półroczu 2015 r.

W latach 2012-2015 (I półrocze) wszczętych zostało sześć procedur NK, w związku ze stosowaniem przemocy wobec dzieci⁴. W odniesieniu do każdej z ww. spraw opracowany był indywidualny plan pomocy rodzinie (dalej: ipp) przez grupę roboczą (dalej: GR) powołaną na posiedzeniach Zespołu Interdyscyplinarnego (dalej: ZI). Pracownicy socjalni dokumentowali zarówno posiedzenia GR, jak też prowadzenie monitoringu sytuacji w danej rodzinie pod względem występowania zjawiska przemocy. W wyniku prowadzonych działań uzyskiwano informacje wskazujące np., że sytuacja określonej rodziny (w tym małoletnich dzieci) wymagała dalszego monitorowania przez kuratora sądowego, pracownika socjalnego i asystenta rodziny albo, że ustała przemoc w rodzinie i istniało uzasadnione przypuszczenie o zaprzestaniu dalszego jej stosowania.

W latach 2012-2015 (I półrocze) w toku prowadzonych procedur NK nie dochodziło do przypadków eksmisji sprawcy z lokalu. W ww. latach ZI nie był oficjalnie informowany przez organa ścigania i sądownicze o liczbie i rodzaju środków zapobiegawczych, karnych i probacyjnych, wywiązywania się sprawców z nałożonych obowiązków, nakazów i zakazów. W toku prowadzenia procedury NK pracownicy socjalni pozyskiwali taką wiedzę od członków rodziny, z którymi pracowali i dokumentowali ten stan w notatkach służbowych. W „Gminnym Programie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie na lata 2014-2018”, wskaźniki służące do oceny realizacji działań oraz założonych w nim rezultatów, określone zostały w sposób ogólnikowy, bez podania np. wartości procentowych wyrażających stopień realizacji danego działania, tj. takiej wartości, która uznawana byłaby za wartość spełniającą osiągnięcie zakładanego rezultatu.

W gminie Skarżysko-Kamienna nie ma ośrodka wsparcia, który prowadziłby pracę ze sprawcą przemocy. Czynności w ww. zakresie może prowadzić Powiatowy Ośrodek Interwencji Kryzysowej przy PCPR. Dyrektor MOPS nie zawierała w latach 2012-2015 (I półrocze) pisemnego porozumienia o wzajemnej współpracy ze starostą powiatu skarżyskiego w zakresie związanym z realizacją zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

W okresie objętym kontrolą nie funkcjonował w MOPS lokalny telefon zaufania, z powodu braku środków finansowych na wynagrodzenia dla specjalistów udzielających telefonicznych porad oraz na opłaty abonamentowe za telefon.

MOPS realizował procedury NK w okresie objętym kontrolą, co potwierdziło badanie próby 30 spraw, dla których zostały opracowane ipp i w których zamknięcie procedury NK nastąpiło z powodu ustania przemocy. Nieprawidłowości dotyczyły m.in. długiego czasu oczekiwania (wynoszącego od jednego do czterech miesięcy) w 25 sprawach przez osobę pokrzywdzoną przez najbliższych, od wszczęcia procedury NK na przygotowanie ipp, niezaproszenia w 10 sprawach przez członków GR na posiedzenia GR osób, co, do których istniało podejrzenie, że są dotknięte przemocą w rodzinie oraz nie wezwania w 14 sprawach

⁴ W tym pięć procedur wszczętych przez Policję oraz jedna przez Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Skarżysku-Kamiennej.

przez przewodniczącą ZI na posiedzenia GR osób, wobec których istniało podejrzenie, że stosują przemoc w rodzinie.

Pomimo braku ustawowego obowiązku monitorowania losów osób pokrzywdzonych po zakończeniu procedury NK, w przypadku 14 spraw NIK stwierdziła, że przedstawiciele MOPS (w tym m.in. pracownicy socjalni, psycholodzy, terapeuci, asystenci rodziny) oraz policjanci dzielnicowi pozostawali w kontakcie z osobami pokrzywdzonymi po zakończeniu przez nich udziału w procedurze NK.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Tworzenie warunków na rzecz udzielania pomocy osobom doświadczającym przemocy w rodzinie

1. Rozpoznawanie zjawiska przemocy w rodzinie

Opis stanu
faktycznego

1.1. Zgodnie ze statutem MOPS⁵, celem działania Ośrodka jest m.in. umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężania trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości.

Ośrodek opracowuje i realizuje miejską strategię rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, a także innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka. Do statutowych zadań Ośrodka należy m.in.: wspieranie rodzin przeżywających trudności w pełnieniu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz prowadzenie zadań związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie. [Dowód: akta kontroli str. 6-8, 11-12]

Również statut MOPS stanowiący załącznik do uchwały rady miasta Skarżysko-Kamienna z 29 października 2009 r.⁶ określał, iż do statutowych zadań Ośrodka należało m.in. opracowywanie i realizowanie miejskiej strategii rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, a także innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka. [Dowód: akta kontroli str. 613]

W latach 2012-2014 w Ośrodku zatrudnionych było 28 pracowników socjalnych w zespołach pracy socjalnej Działu Pomocy Środowiskowej, w tym średnio 25 osób wykonujących prace polegające m.in. na analizie i ocenie zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia pomocy społecznej. Liczba pracowników spełniała wymogi art. 110 ust. 11 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁷ - w Skarżysku-Kamiennym zamieszkiwało w badanych latach ok. 48 tys. mieszkańców. [Dowód: akta kontroli str. 111-115]

1.2. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym MOPS⁸, Ośrodek (będący jednostką budżetową gminy) wykonuje zadania gminne (własne i zlecone) z zakresu pomocy społecznej, w tym m.in. dotyczące przeciwdziałania przemocy w rodzinie. W Dziale Pomocy Środowiskowej MOPS funkcjonuje:

- Zespół Pracy Socjalnej (nr 1, 2 i 3), do którego zadań należy m.in. rozpoznawanie i analiza indywidualnych potrzeb mieszkańców danego rejonu miasta;
- Zespół Asysty Rodziny zajmujący się m.in. wspieraniem rodziny poprzez konsultacje i działania o charakterze edukacyjnym w zakresie prawidłowego wychowania i opieki nad dziećmi;
- Zespół Pracy Socjalnej z Rodziną, do którego zadań należy m.in. realizacja procedury NK oraz prowadzenie dokumentacji pracy socjalnej w tym zakresie;

⁵ Statut MOPS uchwalony przez Radę Miasta Skarżysko-Kamienna uchwałą nr XXI/28/2012 z 22 marca 2012 r.

⁶ Statut MOPS stanowił załączniki do uchwały rady miasta Skarżysko-Kamienna nr XLII/105/2009 z dnia 29 października 2009 r.

⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.

⁸ Regulamin organizacyjny wprowadzony zarządzeniem nr 6/2015 dyrektora MOPS z dnia 1 kwietnia 2015 r.

- Zespół ds. Analiz i Strategii zajmujący się m.in. opracowywaniem dokumentów o znaczeniu strategicznym dla gminy w szczególności w zakresie strategii rozwiązywania problemów społecznych. [Dowód: akta kontroli str. 13-15, 19-22]

W latach 2009-2015 (do 31 marca 2015 r.) obowiązywały w Ośrodku dwa regulaminy organizacyjne⁹, z których jeden w okresie od 16 listopada 2009 r. do 21 marca 2012 r., drugi od 22 marca 2012 r. do 31 marca 2015 r. Według powyższych regulaminów, do zadań Działu Pomocy Środowiskowej MOPS należało m.in. rozpoznawanie potrzeb w zakresie pomocy społecznej, podejmowanie interwencji w sytuacjach kryzysowych, udzielanie wsparcia klientom, świadczenie pracy socjalnej oraz przygotowywanie (na zlecenie kierownika Działu) materiałów służących do opracowywania diagnoz, programów i projektów w zakresie rozwiązywania problemów społecznych. [Dowód: akta kontroli str. 613]

1.3. Uchwałą Rady Miasta Skarżyska-Kamiennej z 6 października 2005 r.¹⁰ przyjęta została do realizacji „Gminna Strategia Polityki Społecznej miasta Skarżyska-Kamiennej na lata 2005-2015” (dalej: Strategia), w której ujęto m.in. obszar problemowy dotyczący przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Celem strategicznym związanym z realizacją ww. obszaru było podniesienie świadomości społecznej na temat przemocy w rodzinie oraz zwiększenie skuteczności interwencji wobec osób stosujących przemoc. Osiągnięcie powyższego celu strategicznego miało nastąpić poprzez:

- wspieranie działań oraz tworzenie warunków zmierzających do powstania i działalności zintegrowanego systemu interwencji na terenie miasta;
- prowadzenie działań edukacyjnych i korekcyjnych dla osób doświadczających przemocy;
- propagowanie wiedzy z zakresu przeciwdziałania przemocy;
- działania zmierzające do podniesienia poziomu kompetencji osób udzielających pomocy ofiarom i sprawcom, w tym także działania interwencyjne.

Strategia podlegała corocznej ocenie komisji polityki społecznej (składającej się z przedstawicieli Rady Miasta, Urzędu Miasta Skarżyska-Kamiennej (dalej: UM) i organizacji pozarządowych) w zakresie stopnia wdrażania i realizacji przyjętych zadań. Ww. komisję powoływał na okres kadencji Rady Miasta, Prezydent Miasta Skarżysko-Kamienna. Na koordynatora realizacji i aktualizacji Strategii wyznaczono dyrektora MOPS.

Efektom realizacji Strategii w obszarze dotyczącym przeciwdziałania przemocy w rodzinie miało być zwiększenie świadomości społecznej w zakresie występującego zjawiska przemocy oraz profesjonalna pomoc dla osób dotkniętych przemocą. W Strategii nie określono mierników służących do wyrażania stopnia osiągania przyjętych celów i założonych efektów realizacji Strategii.

Realizatorami Strategii (poza MOPS) był: UM, Komenda Powiatowa Policji w Skarżysku-Kamiennej (dalej: KPP), Sąd Rejonowy w Skarżysku-Kamiennej (dalej: Sąd Rejonowy), Prokuratura Rejonowa w Skarżysku Kamiennej, placówki oświatowe oraz organizacje pozarządowe na terenie Skarżyska-Kamiennej¹¹. [Dowód: akta kontroli str. 23-28, 45, 49, 51-57]

Analiza rocznych sprawozdań MOPS z realizacji Strategii za lata 2012-2015 wykazała, że w badanych latach¹²:

- kontynuowane były prace ZI oraz udzielano bezpłatnych porad prawnych z zakresu prawa rodzinnego¹³. W 2014 r. punkt interwencyjno-konsultacyjny podkomisji ds. przemocy w rodzinie, udzielał bezpłatnych porad w zakresie prawa rodzinnego

⁹ Regulamin organizacyjny wprowadzony zarządzeniem nr 16/2009 dyrektora MOPS z dnia 16 listopada 2009 r. oraz zarządzeniem nr 10/2012 dyrektora MOPS z dnia 22 marca 2012 r.

¹⁰ Uchwała nr XXIX/68/2005 z dnia 6 października 2005 r. w sprawie Gminnej Strategii Polityki Społecznej miasta Skarżyska-Kamiennej.

¹¹ Wykaz organizacji pozarządowych określono w załączniku do przedmiotowej Strategii.

¹² W odniesieniu do okresu objętego kontrolą, sprawozdania MOPS z realizacji Strategii obejmowały okresy roczne poczynając od lipca 2011 r. do czerwca 2012 r. oraz dalsze okresy roczne, tj. od lipca 2012 r. do czerwca: 2013 r., 2014 r. i 2015 r.

¹³ Raz w miesiącu w 2011 r. i dwa razy w miesiącu w 2012 i w 2013 r.

i przemocy w rodzinie dla osób uzależnionych i współuzależnionych od alkoholu oraz dla osób dotkniętych przemocą;

- w programie edukacyjnym o nazwie „Przemocy stop” dla osób doświadczających przemocy w rodzinie i sprawców przemocy, wzięło udział ogółem 396 osób uzależnionych oraz współuzależnionych od alkoholu. Program realizowało Stowarzyszenie Trzeźwościowe „Kamienna” w okresie od lipca 2011r. do czerwca 2014 r.;
- w Punkcie Interwencji Kryzysowej MOPS, z porad udzielonych przez prawnika, psychologa i pracownika socjalnego skorzystało (w latach 2012-2013) 1.580 osób przeżywających kryzysy rodzinne z powodu występowania zjawiska przemocy w rodzinie oraz alkoholizmu. W 2014 i 2015 r. Punkt Interwencji Kryzysowej udzielił odpowiednio: 2.162 i 1.374 porad dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie i osób uzależnionych od alkoholu;
- w trakcie 24 posiedzeń ZI, w 86 przypadkach podjęte zostały decyzje o powołaniu GR, a w 58 o zakończeniu procedury NK;
- w okresie od lipca 2012 r. do czerwca 2013 r. zorganizowano (jednorazowe) zajęcia warsztatowe dla pedagogów i nauczycieli ze szkół na terenie miasta Skarżyska-Kamiennej, których tematem było przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. Przeprowadzono również (jednorazowe) szkolenia dla 24 nauczycieli ze świetlic środowiskowych na terenie miasta, których tematem była m.in. *Praca z dziećmi z rodzin dysfunkcyjnych*.

W związku z brakiem określenia w Strategii mierników służących do wyrażania stopnia osiągnięcia przyjętych celów, sprawozdania roczne z realizacji Strategii nie zawierały również oceny co do stopnia zrealizowania założonych celów. [Dowód: akta kontroli str. 221-222, 225-226, 228, 232-233, 235, 241-242, 339, 342-343]

1.4. Stosownie do wymogów określonych w art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie¹⁴, uchwałą Rady Miasta Skarżyska-Kamiennej z 29 października 2014 r.¹⁵, przyjęty został do realizacji „Gminny Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie na lata 2014-2018” (dalej: Program). Jego celem jest zmniejszenie skali zjawiska przemocy w rodzinie, zwiększenie skuteczności ochrony ofiar tej przemocy oraz dostępności pomocy, zwiększenie skuteczności działań interwencyjnych i korekcyjnych wobec osób stosujących przemoc w rodzinie. Zarządzeniem nr 92/2013 Prezydenta Miasta Skarżysko-Kamienna powołany został Zespół Zadaniowy do opracowania Programu. W jego skład weszli przedstawiciele: MOPS (jako koordynator), Poradni Terapii Uzależnienia i Współuzależnienia od Alkoholu w Skarżysku-Kamiennej, KPP, Sądu Rejonowego, służby zdrowia i UM. Z Programu wynika, że w 2014 r. gmina Skarżysko-Kamienna zleciła przeprowadzenie „Lokalne diagnozy, monitoringu oraz strategii rozwiązywania problemów uzależnień i innych zagrożeń społecznych dla miasta Skarżysko-Kamienna”, z tym, że nie wskazano (w Programie) konkretnego podmiotu, któremu zlecono przeprowadzenie badań w ww. zakresie oraz rodzaju i wielkości populacji objętej badaniem. Z zamieszczonej w Programie *diagnozie problemów związanych z przemocą* odnoszącej się do dorosłych respondentów oraz do uczniów wynika m.in., że:

- dorośli respondenci (76%) nie lekceważyli problemu przemocy domowej i nie uważali, że jest on sztucznie wyolbrzymiany;
- co trzeci z badanych mieszkańców Skarżyska-Kamiennej uznał, iż zjawisko przemocy domowej występuje w 21% do 50% rodzin. Co dziesiąty badany był ofiarą przemocy ze strony współmałżonka. W co dziesiątym przypadku była to przemoc fizyczna. Co siódmy badany stosował kary cielesne wobec dzieci, a co dwunasty z badanych uczniów był karany przez rodziców w sposób niebezpieczny. Nikt z badanych nie przyznawał się do doznawania przemocy seksualnej;
- w latach 2011-2012 w Wydziale Karnym Sądu Rejonowego osadzono łącznie 90 osób oskarżonych o popełnienie przestępstwa znęcania się nad osobą najbliższą, skazując

¹⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 1390.

¹⁵ Uchwała nr LVII/109/2014 z 29 października 2014 r.

ogółem 72 osoby, w tym 62 osoby na karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania.

W Programie określone zostały zadania do wykonania na rzecz osób dotkniętych przemocą w rodzinie, których realizatorami w latach 2014-2018 są m.in.: MOPS, KPP, Wydział Edukacji i Zdrowia UM, Komisja ds. Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (dalej: KRPA), organizacje pozarządowe i placówki opiekuńczo-wychowawcze w Skarżysku-Kamiennej. I tak np. planowane do wykonania zadania polegały m.in. na:

- udzielaniu specjalistycznej pomocy psychologicznej ofiarom przemocy w rodzinie poprzez: porady i konsultacje psychologiczne, terapie indywidualne, grupę wsparcia, terapię rodzinną (realizatorzy – MOPS, organizacje pozarządowe oraz KRPA);
 - kierowaniu osób dotkniętych przemocą do ośrodków wsparcia (realizator – MOPS);
 - zwiększeniu dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacji dla osób uzależnionych i współuzależnionych od alkoholu (realizatorzy – Wydział Edukacji i Zdrowia UM, zakłady opieki zdrowotnej oraz kluby abstynenta);
 - wspomaganiu rodzin dotkniętych problemami społecznymi w realizacji ich podstawowych funkcji poprzez prowadzenie placówek opiekuńczo-wychowawczych wsparcia dziennego (realizatorzy – MOPS, placówki opiekuńczo-wychowawcze, organizacje pozarządowe, KRPA oraz parafie);
 - udzielaniu pomocy prawnej dla ofiar przemocy w rodzinie m.in. z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego jeśli jego naruszenie stanowi ewidentne podłoże sytuacji kryzysowej, realizowane poprzez pisanie wniosków i pozwów sądowych oraz udzielanie pomocy w załatwieniu spraw urzędowych (realizatorzy – MOPS, organizacje pozarządowe, KRPA);
 - prowadzenie całodobowych interwencyjnych dyżurów telefonicznych (realizator – KPP);
 - podjęcie inicjatywy utworzenia w latach 2014-2018 gminnego ośrodka wsparcia dla ofiar przemocy domowej (realizator – Urząd Miasta, organizacje pozarządowe).
- [Dowód: akta kontroli str. 58, 73-77, 81-82, 88-89, 98-101, 613]

Wskaźniki służące do oceny realizacji działań oraz założonych w Programie rezultatów, określone zostały w sposób ogólnikowy¹⁶, tj. bez podania np. wartości procentowych wyrażających stopień realizacji danego działania, tj. takiej wartości, która uznawana byłaby za wartość spełniającą osiągnięcie zakładanego rezultatu. I tak np. w odniesieniu do celu szczegółowego dotyczącego „podniesienia poziomu wiedzy i świadomości społecznej mieszkańców miasta Skarżysko-Kamienna na temat zjawiska przemocy w rodzinie i możliwości uzyskania pomocy”:

- liczba egzemplarzy „Informatorów” – to zdefiniowany w Programie wskaźnik służący do oceny realizacji działania polegającego na opracowaniu i wydaniu „Informatora” zawierającego podstawową wiedzę o zjawisku przemocy w rodzinie. Wskaźnik ten nie odnosił się jednak do liczby rozpropagowanych „Informatorów”. W konsekwencji tak sformułowanego wskaźnika, trudno stwierdzić jaka jego wielkość jest prawidłowa i pozwala na dokonanie oceny, co do stopnia zrealizowanego działania w zakresie dotyczącym zarówno opracowania i wydania „Informatorów”, jak też stopnia rozpowszechnienia „Informatorów”;
- liczba uczestników oraz liczba trenerów prowadzących spotkania, to zdefiniowane w Programie kolejne dwa wskaźniki służące do oceny założonego rezultatu dotyczącego upowszechnienia informacji na temat przemocy w rodzinie i możliwości jej przeciwdziałania. Wskaźniki te nie wyrażają jednak jaka liczba uczestników lub trenerów (prowadzących seminaria dotyczące współpracy interdyscyplinarnej służb, instytucji i organizacji w zakresie przeciwdziałania przemocy) uznawana będzie za prawidłową i stanowi podstawę do oceny stopnia zrealizowania zakładanego rezultatu,

¹⁶ W części tabelarycznej Programu pn. *cele, rezultaty, działania, wskaźniki i źródła weryfikacji wskaźników*, wyszczególniono kolumnę o nazwie *wskaźniki*, z tym, że w kolumnie tej wskaźniki określono opisowo w następujący sposób: „liczba uczestników”, „liczba trenerów”, „liczba podejmowanych działań”, „liczba informatorów”. Żaden ze wskaźników nie wyrażał jakiegokolwiek wartości np. procentowej, uznawanej za prawidłową.

tj. upowszechnienia informacji na temat przemocy w rodzinie i możliwości jej przeciwdziałania. [Dowód: akta kontroli str. 94-99]

Termin wykonania wszystkich zadań przewidzianych do realizacji w ramach Programu określono na lata 2014-2018 bez odniesienia np. do rocznych etapów realizacji poszczególnych zadań. Źródłami finansowania Programu mają być środki własne podmiotów realizujących zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, środki finansowe z budżetu miasta Skarżysko-Kamienna oraz środki pozyskane ze źródeł zewnętrznych.

W Programie nie określono wysokości kwot źródeł jego finansowania w poszczególnych latach realizacji, tj. 2014-2018. [Dowód: akta kontroli str. 88]

Na lata 2012-2014 (do października 2014 r.) nie opracowano gminnego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Dyrektor MOPS wyjaśniła, że o konieczności jego opracowania ustnie informowała Prezydenta Miasta Skarżysko-Kamienna na posiedzeniu ZI w IV kwartale 2012 r. oraz ponownie na posiedzeniu ZI w dniu 5 kwietnia 2013 r. Zespół zadaniowy do opracowania tego programu został powołany zarządzeniem Prezydenta Miasta w kwietniu 2013 r. [Dowód: akta kontroli str. 616]

Do 25 listopada 2015 r. MOPS nie opracowywał sprawozdania z realizacji Programu za okres rocznej realizacji, tj. od 1 listopada 2014 r. do 1 listopada 2015 r. Zgodnie z zapisami Programu zawartymi w części zatytułowanej *Monitoring i ewaluacja Programu*, dla dokonania oceny stopnia osiągania zamierzonych rezultatów, Program zostanie poddany okresowej ocenie. Sprawozdanie z realizacji Programu za okres od 1 listopada 2014 r. do 31 grudnia 2015 r., opracowane zostanie w I kwartale 2016 r. [Dowód: akta kontroli str. 99, 220]

Z uzyskanej w toku kontroli, opinii dyrektora MOPS w sprawach związanych z udzielaniem pomocy osobom doświadczającym przemocy w rodzinie wynika m.in., że:

- według dyrektora mało skuteczne były postanowienia sądu dotyczące leczenia odwykowego osób uzależnionych od alkoholu, w systemie stacjonarnym, ze względu na długi okres oczekiwania na miejsce trwający nawet 2 lata. Najbardziej powszechnymi i dostępnymi formami pomocy były praca socjalna, pomoc psychologiczna i prawna. Z powodu braku środków finansowych brak jest gminnego ośrodka wsparcia z ofertą kompleksowych form pomocy dostosowanych do indywidualnych potrzeb danej rodziny. Brak jest również mieszkań dla osób doświadczających przemocy domowej. Braki w zasobach kadrowych oraz infrastrukturze zakłócały przebieg szybkiego i skutecznego postępowania w sytuacji zagrożenia życia i/lub zdrowia osób dotkniętych przemocą. Dyrektor wyjaśniła również, że w planie budżetu MOPS na 2012 r. ujęte były środki finansowe w kwocie 50.000 zł na adaptację pomieszczeń w celu utworzenia ośrodka wsparcia. Kwota miała być przekazana z budżetu miasta. Ze względu na brak środków finansowych, gmina nie przekazała środków na ten cel. Nie ma możliwości zwiększenia ilości zasobów kadrowych, gdyż gmina nie posiada środków na dodatkowe etaty;
- w opinii dyrektora MOPS trudno ocenić, jaki odsetek osób doświadczających przemocy domowej nie zwracał się o pomoc i dlaczego. Można założyć, iż powody były różne i złożone, m.in.: lęk, że same sobie nie poradzą (zwłaszcza jeśli chodzi o utrzymanie dzieci); lęk o bezpieczeństwo swoje i dzieci – bo sprawca zagroził, że skrzywdzi je lub zabije, jeśli odejdą; wstyd za to, co dzieje się w ich rodzinie (często obwiniają za to siebie); brak miejsca, gdzie mogłyby zamieszkać; obawa przed opinią rodziny i środowiska; specyficzne pojmowanie dobra dziecka – aby dzieci miały ojca i nie wychowywały się w rodzinie rozbitej; miłość do swoich partnerów oraz wiara, że oni się zmienią – nie chcą kończyć związku, chcą tylko, aby przemoc ustała. Nie można też wykluczyć sytuacji braku wiedzy osób doświadczających przemocy o możliwościach uzyskania pomocy i przysługujących im prawach. Spośród wszczętych procedur NK, tam gdzie był tylko monitoring sytuacji, w ok. 10% przypadków, osoby doświadczające przemocy odmawiały wszelkiej współpracy. Niektóre z nich przeczyły występowaniu przemocy, inne bały się że problem się

pogłębi, jeszcze inni nie widzieli sensu w jakichkolwiek działaniach. Niektóre osoby postrzegały natomiast podejmowane działania, jako nękanie ze strony służb;

- w ocenie dyrektora ok. 80% sprawców przemocy nie chciało skorzystać z pomocy lub proponowanych programów korekcyjno-edukacyjnych. Przede wszystkim sprawcy nie uznawali swojej winy. Główną barierą dotarcia do sprawców przemocy domowej był brak skutecznych narzędzi przymusu do realizacji programów terapeutycznych oraz ich poczucie bezkarności. Pracownik socjalny mógł tylko motywować sprawcę do podjęcia programu terapeutycznego, nie mógł go do tego zmusić. Nie było ani jednego przypadku eksmisji sprawcy ze wspólnego mieszkania. Z analizy dokumentacji procedury NK wynikało, że występowały przypadki, gdzie pomimo zakazu zbliżania się sprawcy, osoby doświadczające przemocy zmanipulowane przez sprawcę wpuszczały go do mieszkania. Natomiast uzyskanie stosownego postanowienia o zakazie zbliżania się sprawcy do swojej „ofiary” lub jego eksmisja z mieszkania to proces, który trwa zbyt długo. Tak, jak w przypadku sądowego nakazu, do podjęcia programu terapeutycznego przez sprawcę, należy działać szybko, interwencyjnie, bo tylko wówczas przemoc zostanie przerwana, a osoby jej doświadczające uzyskają bezpieczeństwo. [Dowód: akta kontroli str. 213-219, 616]

W okresie objętym kontrolą nie były przeprowadzane w Ośrodku, kontrole zewnętrzne w zakresie związanym z udzielaniem pomocy osobom doświadczającym przemocy w rodzinie. [Dowód: akta kontroli str. 590]

2. Środki na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem, przemocy rodzinie.

2.1. W latach 2012-2015 (I półrocze) MOPS wydatkował na pomoc społeczną łącznie 104.548,4 tys. zł¹⁷, co stanowiło 23% wydatków ogółem (462.168,2 tys. zł) poniesionych przez gminę w badanych latach.

Źródłem finansowania wydatków na pomoc społeczną (104.548,4 tys. zł) były środki własne gminy – 50.688,8 tys. zł, środki budżetu państwa – 49.918,7 tys. zł, środki Europejskiego Funduszu Społecznego - 3.940,9 tys. zł.

W planach finansowych MOPS na lata 2012-2015 nie określano kwot planowanych wydatków na zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. [Dowód: akta kontroli str. 143-145]

W okresie objętym kontrolą w ramach wydatków poniesionych w rozdziale 85219 „Ośrodki pomocy społecznej” MOPS sfinansował:

- wypłatę dodatku specjalnego dla pracownika Ośrodka z tytułu prowadzenia dokumentacji ZI w łącznej wysokości 10.375 zł¹⁸;
- zakup prenumeraty „Teczka procedur przeciwdziałanie przemocy w rodzinie” oraz zakup pakietu materiałów „Reaguj na przemoc” w kwocie ogółem 3.770 zł. [Dowód: akta kontroli str. 144]

W sprawozdaniach z działalności MOPS za lata 2012-2014, dyrektor Ośrodka określiła rzeczowe potrzeby w zakresie pomocy społecznej i przedłożyła sprawozdania radzie miasta Skarżyska-Kamiennej, w tym m.in. potrzeby związane z realizacją zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, które dotyczyły:

- stworzenia miejsc pobytu dla osób dotkniętych przemocą;
- utworzenia ośrodków wsparcia dla rodzin, które mogą korzystać z usług i porad w godzinach popołudniowych;
- utworzenia stanowiska ds. obsługi ZI;
- stworzenia możliwości podnoszenia przez pracowników socjalnych swoich kwalifikacji poprzez udział w różnego rodzaju kursach i szkoleniach w związku ze wzrostem

¹⁷ Wydatki w ramach działu 852 „pomoc społeczna” i 853 „pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej”.

¹⁸ Wydatki w ramach § 4010 klasyfikacji budżetowej „Wynagrodzenia osobowe pracowników”.

i różnorodnością nowych zadań nakładanych na ośrodki pomocy społecznej. [Dowód: akta kontroli str. 116, 123, 125, 133, 134, 142]

Potrzeby wykazywane w ww. sprawozdaniach za lata 2012-2014 nie zostały zrealizowane za wyjątkiem szkoleń przeprowadzonych dla pracowników socjalnych MOPS w zakresie związanym z przemocą w rodzinie, co omówiono w pkt. 4.3 wystąpienia pokontrolnego.

Z opinii dyrektora MOPS w sprawie, czy środki przeznaczane na zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie były wystarczające do realizacji wszystkich zadań, wynika m.in., że w związku z nieprzekazaniem przez gminę w latach 2012-2015 środków finansowych na realizację zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, wszelkie działania w tym zakresie MOPS realizował w ramach ustalonego przez radę miasta budżetu na dany rok bez uwzględnienia środków na zadania dotyczące przeciwdziałania przemocy. W celu realizacji ustawowych zadań z zakresu przemocy w rodzinie, niezbędne jest budowanie systemu pomocy rodzinom dotkniętym przemocą domową i tworzenie rozwiązań systemowych na gruncie lokalnym. Odczuwalny jest brak Gminnego Ośrodka Wsparcia, w którym zatrudnieni byłiby specjaliści mogący udzielać szybkiej i profesjonalnej pomocy (psycholodzy, pedagodzy, prawnicy, terapeuci uzależnień, pracownicy socjalni - specjaliści pracy z rodziną). Pracownicy socjalni współpracując z innymi podmiotami starają się udzielać optymalnego wsparcia na miarę posiadanych zasobów kadrowych i finansowych. Nikt z potrzebujących nie pozostaje bez pomocy. [Dowód: akta kontroli str. 213, 216]

3. Działania w celu wzmocnienia opiekuńczych i wychowawczych kompetencji rodziców w rodzinach zagrożonych przemocą.

3.1. W MOPS nie opracowano programu działań profilaktycznych w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie i działań edukacyjnych służących wzmocnieniu opiekuńczych i wychowawczych kompetencji rodziców. Nie opracowano również procedur realizacyjnych dotyczących monitorowania losów dzieci zagrożonych przemocą w rodzinie. [Dowód: akta kontroli str. 220]

Dyrektor MOPS wyjaśniła m.in.: z powodu braku środków finansowych, nie opracowano programu działań profilaktycznych w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie i działań edukacyjnych służących wzmocnieniu opiekuńczych i wychowawczych kompetencji rodziców. Zakres takich programów wpisuje się jednak w działania realizowane w gminie przez partnerów Gminnej Strategii Polityki Społecznej miasta Skarżyska-Kamiennej na lata 2005-2015 oraz w działania realizowanych w ramach Gminnego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014-2018, a także poprzez pracę socjalną świadczoną przez pracowników socjalnych.

Dyrektor wyjaśniła również, że w MOPS nie opracowano procedur realizacyjnych monitorowania losów dzieci zagrożonych przemocą w rodzinie, ponieważ ustawodawca nie wprowadził takiego obowiązku. W związku z apelem Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Rzecznika Praw Dziecka odnoszącym się do przeciwdziałania przemocy w rodzinie, MOPS nie podejmował „nowych” działań profilaktycznych związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie, w tym skierowanych do dzieci. Pracownicy socjalni zawsze informują o możliwych formach pomocy, w tym dotyczących przemocy domowej. Reagują na każdy sygnał ze środowiska mogący świadczyć o możliwości stosowania przemocy wobec dziecka. W tym celu współpracują z przedstawicielami różnych instytucji, m.in.: Policji, Sądu, oświaty, służby zdrowia. Wnoszą też o wsparcie rodziny przez asystenta rodziny. Ponieważ w gminie nie ma ośrodka wsparcia i ośrodka interwencji kryzysowej, usługi poradnictwa w zakresie m.in. problemu przemocy domowej prowadzi Punkt Interwencji Kryzysowej przy MOPS, w którym usługi poradnictwa świadczy specjalista pracy socjalnej, psycholog i prawnik.

Oprócz działań prewencyjnych (informowanie, uświadamianie rodzin co to jest przemoc i gdzie można szukać pomocy) prowadzone są działania przewidziane prawem w ramach procedury NK. W wielu przypadkach MOPS kieruje zapytania do różnych instytucji, prosząc o stosowne informacje na temat funkcjonowania rodziny, m.in. do: Policji (czy były interwencje, z jakiego powodu i kiedy), do placówek oświatowych (w sprawie jak funkcjonuje dziecko w środowisku szkolnym, przedszkolnym oraz o relacje między rodzicami dziecka, a placówką), kuratora sądowego (o opinię o funkcjonowaniu rodziny). Występuje też z wnioskami do KRPA w sprawie leczenia odwykowego uzależnionych członków rodziny.

Działanie te, choć nie wszystkie nakierowane są bezpośrednio na dzieci, to mają istotne znaczenie dla poprawy funkcjonowania całej rodziny oraz uzyskanie jak najszerszej wiedzy z różnych źródeł na temat sytuacji życiowej danej rodziny, aby pomoc była optymalna. W przypadku sygnałów mogących świadczyć o krzywdzeniu dzieci, wówczas do różnych instytucji kierowano pisma w sprawie nieodpowiednio sprawowanej opieki nad dziećmi przez rodziców. I tak np. w 2012 r. i 2013 r. MOPS skierował w ww. sprawach 20 pism do Sądu Rejonowego oraz 3 do pedagogów szkolnych. W I półroczu 2015 r. skierowano: 11 pism do Sądu Rejonowego, 16 do placówek oświatowych oraz 3 do placówek służby zdrowia. W latach 2012-2015 w gminie Skarżysko-Kamienna nie wystąpiły przypadki odebrania dziecka na podstawie art. 12a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie¹⁹. [Dowód: akta kontroli str. 346-348]

3.2. W latach 2012-2015 (I półrocze) wszczętych zostało sześć procedur NK, w związku ze stosowaniem przemocy w wobec dzieci, w tym pięć przez funkcjonariuszy Policji oraz jedna przez PCPR. Przeprowadzona w toku kontroli analiza akt sześciu spraw dotyczących monitorowania losów dzieci w związku ze stosowaniem przemocy wobec nich wykazała, że:

- w każdym analizowanym przypadku opracowany był ipp przez GR powołaną na posiedzeniach ZI. Pracownicy socjalni MOPS dokumentowali zarówno posiedzenia GR, jak też prowadzenie monitoringu sytuacji w danej rodzinie pod względem występowania zjawiska przemocy. W wyniku prowadzonych działań uzyskiwano informacje wskazujące np., że sytuacja określonej rodziny (w tym małoletnich dzieci) wymagała dalszego monitorowania przez kuratora sądowego, pracownika socjalnego i asystenta rodziny (w jednym przypadku na sześć analizowanych) albo, że ustała przemoc w rodzinie i istniało uzasadnione przypuszczenie o zaprzestaniu dalszego jej stosowania (w czterech przypadkach na sześć analizowanych). W jednym przypadku rodzina nie była zainteresowana współpracą z GR i w związku z powyższym członkowie GR złożyli wniosek o zakończenie procedury NK;
- pracownicy socjalni dokumentowali również w notatkach służbowych (zamieszczonych w aktach poszczególnych spraw) bieżące rozpoznawanie sytuacji w danej rodzinie, w której występowała przemoc. W trakcie posiedzeń GR sporządzane były „Niebieskie Karty-D” w odniesieniu do osób, co do których istniało podejrzenie stosowania przemocy wobec dziecka. W związku z prowadzonym monitoringiem losów dzieci zagrożonych występowaniem przemocy, nie wystąpiły przypadki konieczności odebrania dziecka na podstawie art. 12a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. [Dowód: akta kontroli str. 584-589]

4. Formy poradnictwa dla osób doświadczających przemocy w rodzinie.

4.1. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu pomocy w rodzinie, osobie dotkniętej przemocą w rodzinie udziela się bezpłatnej pomocy, m.in. w formie poradnictwa medycznego, psychologicznego, prawnego, socjalnego, zawodowego i rodzinnego.

W okresie objętym kontrolą, wsparcia dla osób doświadczających przemocy w rodzinie zapewniali pracownicy socjalni zatrudnieni w MOPS, jeden psycholog i jeden prawnik. W roku 2012 i 2013 procedurą NK zajmowali się wszyscy pracownicy socjalni wykonujący pracę socjalną w terenie. Natomiast w styczniu 2014 r. dokonano pilotażowo zmiany organizacji pracy w Dziale Pomocy Środowiskowej MOPS wyodrębniając w nim zespół do pracy z rodzinami, w których występuje przemoc domowa. W kwietniu 2015 r. zmieniony został regulamin organizacyjny i ww. zespół działa pod nazwą Zespołu Pracy Socjalnej z Rodziną, którego celem jest przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. W związku z powyższym liczba pracowników socjalnych (w przeliczeniu na pełny etat) zajmujących się realizacją ww. celu w latach 2012-2013 wynosiła odpowiednio: 25 i 24 etaty, natomiast w 2014 i 2015 r. (w związku z wprowadzeniem zmian organizacyjnych w MOPS) wynosiła odpowiednio 6,25 i 6,75 etatu.

¹⁹ Zgodnie z art. 12a, w razie bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia dziecka w związku z przemocą w rodzinie, pracownik socjalny wykonujący obowiązki służbowe ma prawo odebrać dziecko z rodziny i umieścić je u innej niezamieszkującej wspólnie osoby najbliższej, w rozumieniu art. 115 §11 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, w rodzinie zastępczej lub w placówce opiekuńczo-wychowawczej.

W latach 2012-2015 (I półrocze), z porad psychologa, prawnika i pracownika socjalnego MOPS korzystało ogółem 985 osób (kobiet, mężczyzn i dzieci), w tym: 236 w 2012 r., 228 w 2013 r., 321 w 2014 r. oraz 200 w I półroczu 2015 r. W badanych latach z porad psychologa korzystały - 162 osoby, prawnika - 28 osób, pracownika socjalnego – 795 osób. Udział udzielonych porad (dla mężczyzn i kobiet) przez pracowników socjalnych MOPS, w ogólnej liczbie porad udzielonych w badanych latach stanowił 81%. [Dowód: akta kontroli str. 518]

W MOPS funkcjonuje Punkt Interwencji Kryzysowej, w którym w latach 2012-2015 (I półrocze) porad specjalistycznych udzielali: psycholog, specjalista pracy z rodziną oraz specjalista pracy socjalnej. Czas oczekiwania na wizytę do ww. specjalistów wynosił ok. jednego tygodnia. Pracownik socjalny udzielał porad osobom jej potrzebującym w każdą: środę i czwartek w godzinach od 15³⁰ do 18⁰⁰; psycholog w: poniedziałek i wtorek w godzinach od 10³⁰ do 18³⁰ oraz w czwartek od 7³⁰ do 13³⁰. Ponadto w każdą środę w badanym okresie, porad prawnych osobom zwracającym się o pomoc udzielał prawnik w wymiarze dwóch godzin, po wcześniejszym telefonicznym umówieniu.

Porad i wsparcia psychologicznego dla osób dotkniętych przemocą udzielał także psycholog PCPR w Skarżysku-Kamiennym, do którego pracownicy socjalni kierowali zarówno osoby doświadczające przemocy, jak też sprawców przemocy. Czas oczekiwania na tego rodzaju porady wynosił ok. tygodnia. MOPS nie zawierał w latach 2012-2015 (I półrocze) pisemnego porozumienia o wzajemnej współpracy ze starostą powiatu skarżyskiego w zakresie związanym z realizacją zadań dotyczących przeciwdziałania przemocy w rodzinie. [Dowód: akta kontroli str. 499-500]

4.2. W gminie Skarżysko-Kamienna nie funkcjonuje ośrodek wsparcia z powodu braku zapewnienia przez gminę środków finansowych na ten cel. Brak gminnego ośrodka wsparcia powoduje, iż nie ma możliwości świadczenia specjalistycznej pomocy w formie m.in. terapii rodzinnej, w zakresie pracy z dziećmi, czy pracy z osobami doświadczającymi przemocy seksualnej, poradnictwa medycznego lub zawodowego. W sytuacjach, gdy dana osoba powinna uczestniczyć w terapii rodzinnej, pracownicy socjalni kierują ją (poprzez podanie danych adresowych, numeru telefonu, służenie pomocą w zorganizowaniu pierwszej wizyty o ile osoba wyrazi taką wolę) do wyspecjalizowanych placówek poza terenem miasta Skarżysko-Kamienna, tj. do Świętokrzyskiego Centrum Profilaktyki i Edukacji w Kielcach lub do Domowego Ogniska w Radomiu (z tym, że dyrektor MOPS nie zawierała pisemnych porozumień z ww. jednostkami).

Dyrektor MOPS wyjaśniła, że w sytuacji braku środków finansowych na dojazd do ww. jednostek przez osoby wymagające udzielenia pomocy, MOPS może przyznać zasiłek na ten cel, lecz dotychczas nie było takiej konieczności, gdyż sytuacja rodzin, które korzystały z takiego wsparcia, była dobra. Poradnictwo medyczne świadczą publiczne placówki służby zdrowia. Pracownik socjalny informuje osoby doznające przemocy o ich prawach w tym zakresie. Poradnictwo zawodowe świadczy Powiatowe Biuro Pracy, o ile zachodzi taka konieczność.

W badanych latach procedura NK realizowana była wyłącznie w oparciu o posiadane zasoby kadrowe, infrastrukturalne oraz środki finansowe będące w dyspozycji Ośrodka na pomoc społeczną (bez zapewnionych środków w rozdziale 85205), tj. na zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Procedurę NK realizuje Zespół Pracy Socjalnej z Rodziną (w którym zatrudnionych jest sześciu pracowników socjalnych, w tym dwóch specjalistów pracy z rodziną). Ww. Zespół świadczy również pracę socjalną w rodzinach przeżywających trudności opiekuńczo-wychowawcze, współpracując w tym celu z Zespołem Asysty Rodziny. [Dowód: akta kontroli str. 499-500, 617]

4.3. W latach 2012-2015 (za wyjątkiem 2013 r.) pracownicy Zespołu Pracy Socjalnej z Rodziną uczestniczyli w niżej wymienionych szkoleniach związanych z przemocą w rodzinie:

- w 2012 r. – w szkoleniu *Praca ze sprawcą przemocy* (którego inicjatorem był Instytut Szkoleń i Analiz Gospodarczych w Warszawie) wzięło udział dwóch pracowników socjalnych;

- w 2014 r. – w szkoleniach: *Jak rozmawiać z osobą stosującą przemoc podczas procedury NK* (którego inicjatorem było Stowarzyszenie na Rzecz Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie *Niebieska Linia* w ramach zadania: „Ogólnopolskie pogotowie dla ofiar przemocy w rodzinie i Niebieska Linia” na zlecenie PARPA²⁰) oraz *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie* (którego inicjatorem było ww. Stowarzyszenie) wzięło udział łącznie czterech pracowników socjalnych. (Ponadto na studia podyplomowe z zakresu *Pomocy pedagogiczno-psychologicznej i interwencji kryzysowej* uczęszczał jeden pracownik ww. Zespołu);
- w 2015 r. – w szkoleniach: *Zabezpieczenie dobra małoletnich dzieci odbieranych z rodzin* (którego inicjatorem był Instytut Szkoleń i Analiz Gospodarczych w Warszawie); *Uzależnienia wśród dzieci i młodzieży – diagnoza i interwencja* (którego inicjatorem był Urząd Marszałkowski w Kielcach) oraz *szkolenie dla kadry instytucji pomocy społecznej w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie* (którego inicjatorem był Instytut Rozwoju Służb Społecznych w Warszawie) – wzięło udział ogółem siedmiu pracowników;
- w dniach 17-18 czerwca 2015 r., dwóch pracowników socjalnych ww. Zespołu wzięło udział w konsultacjach narzędzi do projektu „Monitorowanie losów dziecka – standard postępowania pracowników socjalnych – narzędzie służące ochronie dzieci przed przemocą w rodzinie”, którego inicjatorem było Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej w Warszawie.

W okresie objętym kontrolą nie funkcjonował w MOPS lokalny telefon zaufania, z powodu braku środków finansowych na wynagrodzenia dla specjalistów (udzielających telefonicznych porad) oraz na opłaty abonamentowe za telefon. Natomiast na terenie Skarżyska-Kamiennej funkcjonuje Stowarzyszenie „Wzajemna Pomoc”, które poprzez telefon zaufania zapewnia udzielanie pomocy osobom jej potrzebującym, w formie porad telefonicznych psychologa, pedagoga oraz innych specjalistów, od poniedziałku do piątku w godzinach od 11⁰⁰ do 13⁰⁰.

Również z powodu braku otrzymywania przez MOPS środków finansowych od gminy przeznaczonych na działania w formie programów terapeutycznych, o których mowa w Krajowym Programie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie (KPPPR) na lata 2014-2020²¹, nie były te działania realizowane. [Dowód: akta kontroli str. 499-500]

5. Zapewnienie osobom dotkniętym przemocą w rodzinie ochrony przed dalszym krzywdzeniem.

5.1. Na terenie miasta Skarżysko-Kamienna nie funkcjonują placówki wsparcia dziennego świadczące specjalistyczną pomoc dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie. Funkcjonuje natomiast Hostel dla Nieletnich w Zespole Placówek Opieki, Wychowania i Interwencji „Przystań” (jednostka organizacyjna powiatu skarżyskiego), w którym schronienie może znaleźć tylko jedna rodzina znajdująca się w sytuacji kryzysowej, w tym dotknięta przemocą domową (w hostelu może przebywać jednocześnie nie więcej niż trzy osoby, w tym matka lub ojciec z dwojgiem dzieci). W hostelu od sierpnia 2015 r. przebywa matka z dwojgiem dzieci, wobec której przemoc stosował mąż (gmina Skarżysko-Kamienna nie jest obciążana kosztami pobytu tej rodziny w hostelu). W latach 2012-2015 (I półrocze) nie zachodziła konieczność skierowania do ww. hostelu (przez MOPS), osób z powodu przemocy w rodzinie. MOPS nie zgłaszał do gminy potrzeby przyspieszenia lub otrzymania mieszkań w pierwszej kolejności dla osób doświadczających przemocy w rodzinie, ponieważ gmina nie ma wolnych mieszkań socjalnych. W związku z powyższym działania MOPS w ww. zakresie nie odniosłyby żadnego skutku.

Dyrektor MOPS wyjaśniła, że pracownik socjalny ustalił telefonicznie z pracownikiem Hostelu termin przyjęcia matki z dziećmi, wobec której mąż stosował przemoc. W gminie nie było bezpiecznego schronienia dla osób doświadczających przemocy np. mieszkania chronionego, z powodu braku środków finansowych na ten cel.

W rejestrze Zespołu ds. Społeczno-Lokalowych UM w latach 2012-2015 (I półrocze) znajdowały się 3 rodziny (matki z dziećmi), w odniesieniu do których wszczęte były

²⁰ Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych

²¹ KPPPR – rozdział VI-Obszar, kierunki i działania Programu, obszar 2, pkt 2.3.1.

procedury NK z powodu przemocy w rodzinie. Rodziny te oczekiwały (i oczekują nadal) na przydział mieszkania socjalnego. I tak: w roku 2012 – jedna rodzina oczekiwała na przydział mieszkania, a czas oczekiwania wynosił 36 miesięcy (licząc od daty wniosku z 7 maja 2012 r. złożonego do UM, do dnia 30 czerwca 2015 r.). W 2014 r. jedna rodzina dotknięta przemocą złożyła wniosek 20 lutego 2014 r o przydział mieszkania, a czas oczekiwania liczony w sposób jak wyżej wynosił 16 miesięcy. W 2015 r. jedna rodzina dotknięta przemocą złożyła wniosek 15 czerwca 2015 r., a czas oczekiwania na przydział mieszkania wynosił ok. miesiąca. MOPS tylko w przypadku tej ostatniej rodziny występował pisemnie do UM o przyspieszenie przydziału lokalu. Zgodnie z art. 17 ust 1 ustawy o pomocy społecznej, prowadzenie i zapewnienie mieszkań chronionych jest zadaniem własnym gminy o charakterze obowiązkowym, z tym, że w gminie Skarżysko-Kamienna nie ma mieszkań chronionych z powodu braku środków finansowych na ten cel. [Dowód: akta kontroli str. 501, 617]

5.2. W latach 2012-2015 (I półrocze) w toku prowadzonej procedury NK nie dochodziło do przypadków eksmisji sprawcy z lokalu. W ww. latach ZI nie był oficjalnie informowany przez organa ścigania i sądownicze o liczbie i rodzaju środków zapobiegawczych, karnych i probacyjnych, wywiązywania się sprawców z nałożonych obowiązków, nakazów i zakazów. W toku prowadzenia procedury NK pracownicy socjalni pozyskują taką wiedzę od członków rodziny, z którą pracują, a na powyższą okoliczność sporządzają notatki służbowe.

Przewodnicząca ZI wystosowała 30 listopada 2015 r. do Sądu Rejonowego pismo o informację w sprawie środków zapobiegawczych orzeczonych wobec sprawców przemocy wraz z wykazem 23 sprawców przemocy w rodzinie.

Z udzielonej przez Sąd Rejonowy odpowiedzi wynika, że wobec: 16 sprawców zastosowane zostały środki zapobiegawcze, 13 – środki karne, 5 – środki probacyjne orzeczone przez sąd przy warunkowym zawieszeniu kary. (Wobec niektórych sprawców przemocy zastosowano kilka środków).

W gminie Skarżysko-Kamienna nie ma ośrodka wsparcia, który prowadziłby pracę ze sprawcą przemocy. Czynności w ww. zakresie może prowadzić Powiatowy Ośrodek Interwencji Kryzysowej przy PCPR, w ramach programu korekcyjno-edukacyjnego (sprawca dobrowolnie wyraża zgodę na udział w tym programie). W latach 2012-2015 (I półrocze) sądowy nakaz uczestnictwa w programie korekcyjno-edukacyjnym nałożony został na trzech sprawców przemocy. [Dowód: akta kontroli str. 501-502, 516-517]

5.3. Zakończenie procedury NK odbywa się na posiedzeniu ZI zarówno w przypadkach powołania GR, jak też w przypadkach, w których rodziny objęte są tylko monitoringiem służb (zwykle MOPS i Policji). W przypadkach powołania GR, zakończenie procedury NK odbywa się po uzyskaniu rekomendacji członków GR w przedmiocie ustania przemocy (GR sporządza na tę okoliczność protokół).

W wyniku działań pomocowych ze strony GR, osoby doznające przemocy zmieniają swoje postrzeganie na problem przemocy: nabierają pewności siebie, są świadome problemu, wiedzą gdzie szukać pomocy w sytuacji ponownego wystąpienia aktów przemocy (znają adresy i numery telefonów instytucji pomocowych). W przypadkach prowadzenia monitoringu sytuacji rodziny, zakończenie procedury NK następuje dopiero wówczas, gdy zachodzi zgodność co do faktu, iż przemoc ustała lub jej istnienia nie stwierdzono (na podstawie jednoznacznej oceny sytuacji dokonanej przez pracownika socjalnego i funkcjonariusza Policji, co do faktu ustania przemocy).

Według kierownika Działu Pomocy Środowiskowej MOPS, monitorowanie losów osób dotkniętych przemocą, po zakończeniu procedury NK, nie jest praktyczne z uwagi na wielowątkowość prowadzonych spraw oraz różnorodność problemów współistniejących z przemocą (zaangażowanie różnych instytucji i wielu specjalistów). Ponadto prowadzenie ww. monitoringu po zakończeniu procedury NK, skutkowałoby dodatkowymi czynnościami administracyjnymi obciążającymi MOPS, na którego ustawodawca nałożył obowiązek obsługi organizacyjno-technicznej ZI. W MOPS brak jest odpowiedniej liczby pracowników do prowadzenia takiego monitoringu. Ponadto ze względu na niewystarczające zaplecze pomocowe (brak ośrodka wsparcia dla osób doznających przemocy), pracownik socjalny przejmując działania na rzecz rodzin dotkniętych przemocą (wspiera ich, podpowiada,

naprowadza, poszukuje różnych rozwiązań, informuje np. w zakresie obowiązujących przepisów prawa w ramach posiadanej wiedzy). Pracownik socjalny współpracuje z policjantami dzielnicowymi, co umożliwia pozyskiwanie bieżących informacji na temat losów rodzin, a w sytuacjach kryzysowych podejmowanie niezwłocznej interwencji. [Dowód: akta kontroli str. 501-502, 516-517]

5.4. Z informacji uzyskanej w toku kontroli od Prezydenta Miasta Skarżysko-Kamienna w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy wynika, że w latach 2012-2015 (I półrocze) w gminie Skarżysko-Kamienna obowiązywała uchwała nr XX/9/2008 Rady Miasta Skarżyska-Kamiennej z 31 stycznia 2008 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz uchwała nr XIII/91/2011 Rady Miasta Skarżyska-Kamiennej z 29 września 2011 r. w sprawie zmiany ww. uchwały (nr XX/9/2008).

Zasady najmu zawarte w powyższych uchwałach stanowią, iż osoby doświadczające przemocy w rodzinie są uprawnione do najmu lokalu socjalnego w przypadku gdy „przebywają czasowo w schronisku dla ofiar przemocy” (§ 7 pkt 6 uchwały nr XX/9/2008) oraz, że w odniesieniu do tych osób nie bierze się pod uwagę (przy najmie lokalu), kryterium dochodowego. W powyższych uchwałach nie ma jednak zapisu, iż takim osobom przysługuje prawo przyznania mieszkania w pierwszej kolejności. W latach 2012-2015 (I półrocze) nie zdarzyło się, aby został złożony wniosek o przydział mieszkania przez osobę powołującą się na wymieniony przepis § 7 pkt 6 ww. uchwały.

Według stanu na koniec grudnia: 2012 r., 2013 r. i 2014 r. liczba komunalnych lokali mieszkalnych w gminie Skarżysko-Kamienna wynosiła odpowiednio: 1395, 1319, 1283, natomiast liczba osób oczekujących na przyznanie lokalu mieszkalnego wynosiła odpowiednio: 574, 590, 597. [Dowód: akta kontroli str. 504, 506-515]

6. Działania na rzecz zmiany postrzegania przez społeczeństwo problemu przemocy w rodzinie.

W latach objętych kontrolą, MOPS nie organizował kampanii społecznych na rzecz zmiany postrzegania przez społeczeństwo problemu przemocy w rodzinie i w związku z powyższym nie dokonywano oceny ich wyników. Nie podejmowano też współpracy z lokalnymi mediami, organizacjami pozarządowymi oraz kościołami, mającymi na celu podnoszenie poziomu wiedzy i świadomości społecznej w zakresie przyczyn i skutków przemocy w rodzinie. MOPS opublikował w 2013 r. *Biuletyn Informacyjny*, zawierający informacje m.in. o działaniu ZI oraz Klubu Integracji Społecznej, którego głównym celem jest reintegracja społeczna i zawodowa podopiecznych MOPS.

Ośrodek zapewnił rozpropagowanie ulotek z zamieszczonymi w każdej z nich tytule „Reaguj na przemoc”. Treść ulotek oprócz wprost sformułowanej zachęty do ich przeczytania poruszała zagadnienia związane z przemocą poprzez zamieszczone w ulotkach bloki tematyczne o nazwach: *Groźą Ci surowe kary! Przestań stosować przemoc!; Nieprawda, że nikt Ci nie uwierzy!; Nie czekaj na tragedię zacznij działać!; Nie musisz tego znosić! Jak pozbyć się sprawcy przemocy?* Na stronie internetowej MOPS zamieszczona była informacja dotycząca m.in. procedury NK. [Dowód: akta kontroli str. 351-356]

Dyrektor Ośrodka wyjaśniła: *W latach 2012-2015 (I półrocze) MOPS nie przeprowadzał lokalnych kampanii społecznych w zakresie przemocy domowej, w tym reklam w lokalnej telewizji, ponieważ brak jest środków finansowych na ten cel. Wszelkie działania związane z realizacją zadań w sferze przemocy w rodzinie MOPS wykonuje w oparciu o posiadane zasoby kadrowe oraz środki własne, gmina nie przekazuje na ten cel dodatkowych środków. Indywidualne uświadamianie w zakresie skutków i przyczyn stosowania przemocy w rodzinie prowadzą pracownicy socjalni w każdej rodzinie korzystającej z pomocy.*

Informacje o tym, co to jest przemoc i gdzie można uzyskać pomoc, przekazują na bieżąco rodzinom pracownicy socjalni świadczący pracę socjalną na ich rzecz. Reagują też na każdy sygnał mogący świadczyć o przemocy w rodzinie, zwłaszcza krzywdzenia małoletnich dzieci. Swego rodzaju lokalną koalicją działającą na rzecz rodzin uwikłanych w przemoc domową jest gminny Zespół Interdyscyplinarny. (...) W ramach profilaktyki przemocy w rodzinie w maju 2015 r. na zlecenie MOPS wyprodukowano ulotki i plakaty informacyjne, które rozdano do rozpropagowania wszystkim członkom ZI (realizacja ze środków własnych MOPS, kwota 1230 zł). Ulotki te na bieżąco rozdają pracownicy socjalni

rodzinom, w których założono NK oraz prewencyjnie rodzinom, w których nie prowadzi się procedury NK. W 2013 r. MOPS opublikował Biuletyn Informacyjny o zakresie swojej działalności i formach pomocy, w którym zawarto także informacje dotyczące przemocy w rodzinie. Biuletyn został rozprowadzony do placówek oświatowych, zdrowia, Policji (realizacja w ramach projektu systemowego „Nowe szanse w MOPS”). [Dowód: akta kontroli str. 358]

7. Ewaluacja efektów na rzecz pomocy osobom doświadczającym przemocy.

W okresie objętym kontrolą, MOPS nie prowadził i nie zlecał badań na grupie osób doświadczających przemocy, w celu pozyskania ich opinii i doświadczeń wynikających z tytułu korzystania z pomocy oferowanej przez Ośrodek. Dla podniesienia skuteczności działań skierowanych do rodziny uwiękłej w przemoc domową, w styczniu 2014 r. dokonano zmiany organizacji pracy w Dziale Pomocy Środowiskowej wyodrębniając w jego strukturze zespół do pracy z rodzinami, w których występuje przemoc domowa (i prowadzona jest procedura NK) oraz z rodzinami, które przeżywają trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych wobec swoich dzieci. Do grudnia 2013 r. pracę socjalną z tymi rodzinami prowadzili pracownicy socjalni czterech rejonów opiekuńczych odpowiadających granicom administracyjnym czterech dzielnic miasta. Zespół Pracy Socjalnej z Rodziną na rzecz rodzin uwiękłych w przemoc domową świadczy pracę socjalną, której celem jest przerwanie przemocy i poprawa funkcjonowania rodziny zarówno w relacjach wewnątrzrodzinnych, jak i społecznych. Są to działania o charakterze wspierającym, kooperatywnym lub dyrektywnym. Poza pracą socjalną dostępnymi formami pomocy jest pomoc psychologiczna oraz prawna. Procedura NK prowadzona jest w ramach środków finansowych będących w dyspozycji MOPS i posiadanych zasobów kadrowych oraz lokalowych. Ewaluacji skuteczności oferowanych form pomocy dokonują pracownicy socjalni wspólnie z członkami GR, jednostkowo w odniesieniu do konkretnych spraw. W przypadku braku skuteczności danej formy zastępują ją inną.

W latach 2013-2015 (I półrocze), w toku pracy z rodzinami, u których występowała przemoc domowa, w 4 przypadkach pracownicy socjalni ww. Zespołu poinformowali Policję lub kuratora sądowego o ponownym stosowaniu przemocy w rodzinie przez osoby uprzednio skazane. W każdym z ww. przypadków sprawcy przemocy byli skazani wyrokami w zawieszeniu i mieli sądowy nadzór kuratora. Pracownik socjalny każdemu ze sprawców proponował udział w programie korekcyjno-edukacyjnym, lecz odmówili oni korzystania z tej formy pomocy, jak również z innych form (terapia odwykowa od alkoholu, pomoc psychologiczna). [Dowód: akta kontroli str. 349-350]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość.

W planach finansowych MOPS na lata 2012-2015 nie określano kwot planowanych wydatków na zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie i w związku z powyższym nie wykazywano ich wielkości w rozdziale 85205 „Zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie”, mimo wykazywania w rocznych sprawozdaniach z działalności MOPS za lata 2012-2014, potrzeb rzeczowych na zadania dotyczące przeciwdziałania przemocy w rodzinie. [Dowód: akta kontroli str. 116, 123-125, 133-134, 142-145]

Oszacowane (w toku kontroli) przez MOPS roczne potrzeby w zakresie utworzenia ośrodka wsparcia oraz stanowiska ds. obsługi Zespołu Interdyscyplinarnego stanowiły kwotę 240.000 zł. [Dowód: akta kontroli str. 575]

Brak określania w planach finansowych MOPS, wydatków na zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie w rozdziale 85205 było niezgodne z rozporządzeniem Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych oraz z przepisem art. 236 ust. 3 pkt 1 lit b ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zgodnie z ww. rozporządzeniem, w rozdziale 85205 ujmuje się wydatki na realizację zadań, o których mowa w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

Bożena Bętkowska wyjaśniła: w budżecie MOPS w latach 2012-2015 (I półrocze) nie zostały zaplanowane wyodrębnione wydatki na realizację zadania związanego z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie (według obowiązujących podziałek klasyfikacji budżetowej, tj. rozdział 85205 „Zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie”) z uwagi na fakt, iż w zarządzeniach Prezydenta Miasta Skarżyska-Kamiennej w sprawie harmonogramu prac związanych z opracowaniem projektu budżetu miasta Skarżyska-Kamiennej znajduje się zapis o ograniczeniu planowanych wydatków wyłącznie do wydatków niezbędnych. Stąd też wydatki na realizację powyższego zadania ponoszone są w ramach zatwierdzonego budżetu w rozdziale 85219 „Ośrodki pomocy społecznej”.

Corocznie do biura Rady Miasta przekazywane jest sprawozdanie z działań związanych z realizacją zadań związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie, w którym wykazywane są potrzeby naszego Ośrodka związane m.in. z: utworzeniem ośrodka wsparcia, utworzeniem stanowiska ds. obsługi zespołu interdyscyplinarnego, stworzeniem miejsc pobytu dla osób wymagających okresowo pomocy całodobowej (m.in. ofiar przemocy). Z powodu trudnej sytuacji finansowej naszej gminy w latach 2012-2015 (I półrocze) na powyższe potrzeby nie otrzymaliśmy środków finansowych. Natomiast w ramach zatwierdzonego budżetu w latach 2012-2015 (I półrocze) sfinansowane zostały wydatki związane z: wypłatą dodatku specjalnego dla pracownika z tytułu prowadzenia dokumentacji Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego w Skarżysku-Kamiennej, zakupem prenumeraty „Teczka procedur przeciwdziałanie przemocy w rodzinie”, zakupem pakietu materiałów „Reaguj na przemoc”. [Dowód: akta kontroli str. 212]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W Strategii nie określono mierników służących do wyrażania stopnia osiągnięcia przyjętych celów i założonych efektów jej realizacji, które w istotny sposób umożliwiłyby MOPS (jako koordynatorowi tej Strategii) dokonywanie adekwatnej oceny w tym zakresie. W związku z brakiem określenia ww. mierników, sprawozdania roczne z realizacji Strategii nie zawierały również oceny, co do stopnia zrealizowania założonych celów.
2. W Programie, wskaźniki służące do oceny realizacji działań oraz założonych w nim rezultatów, określone zostały w sposób ogólnikowy, bez podania np. wartości procentowych wyrażających stopień realizacji danego działania, tj. takiej wartości, która uznawana byłaby za wartość spełniającą osiągnięcie zakładanego rezultatu. I tak np. w odniesieniu do celu szczegółowego dotyczącego „podniesienia poziomu wiedzy i świadomości społecznej mieszkańców miasta Skarżysko-Kamienna na temat zjawiska przemocy w rodzinie i możliwości uzyskania pomocy”:
 - liczba egzemplarzy „Informatorów” – to zdefiniowany w Programie wskaźnik służący do oceny realizacji działania polegającego na opracowaniu i wydaniu „Informatora” zawierającego podstawową wiedzę o zjawisku przemocy w rodzinie. Wskaźnik ten nie odnosił się jednak do liczby rozpropagowanych „Informatorów”. W konsekwencji tak sformułowanego wskaźnika, trudno stwierdzić jaka jego wielkość jest prawidłowa i pozwala na dokonanie oceny, co do stopnia zrealizowanego działania w zakresie dotyczącym zarówno opracowania i wydania „Informatorów”, jak też stopnia rozpowszechnienia „Informatorów”.

Ponadto zgodnie z zapisami zawartymi w części zatytułowanej *Monitoring i ewaluacja Programu*, dla dokonania oceny stopnia osiągania zamierzonych rezultatów, Program ma być poddany okresowej ocenie. W Programie nie określono jednak konkretnego okresu czasowego (np. kwartał, półrocze lub rok), będącego przedmiotem oceny stopnia osiągania zamierzonych rezultatów.
3. W MOPS nie opracowano programu działań profilaktycznych w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie i działań edukacyjnych służących wzmocnieniu opiekuńczych i wychowawczych kompetencji rodziców. Nie opracowano również procedur realizacyjnych dotyczących monitorowania losów dzieci zagrożonych przemocą w rodzinie. W ocenie NIK, opracowanie ww. procedur mogłoby ułatwiać pracownikom socjalnym Ośrodka, sposób postępowania w sytuacjach zwłaszcza kryzysowych, tj. w razie bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia dziecka w związku z występowaniem przemocy w rodzinie, o której stanowi art. 12a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

4. Brak gminnego ośrodka wsparcia powoduje, iż nie ma możliwości świadczenia specjalistycznej pomocy w formie m.in. terapii rodzinnej, w zakresie pracy z dziećmi, czy pracy z osobami doświadczającymi przemocy seksualnej, poradnictwa medycznego lub zawodowego. W sytuacjach, gdy dana osoba powinna uczestniczyć w terapii rodzinnej, pracownicy socjalni kierują ją do wyspecjalizowanych placówek poza terenem miasta Skarżysko-Kamienna, tj. do Świętokrzyskiego Centrum Profilaktyki i Edukacji w Kielcach lub do Domowego Ogniska w Radomiu. Dyrektor MOPS nie zawierała porozumienia (lub umowy) z ww. jednostkami. Zdaniem NIK, dla części osób pokrzywdzonych, korzystanie z placówek leżących w znacznej odległości od miejsca zamieszkania, może stanowić dużą trudność lub uniemożliwiać skorzystanie z oferowanej pomocy.
W gminie Skarżysko-Kamienna nie ma ośrodka wsparcia, który prowadziłby pracę ze sprawcą przemocy. Czynności w ww. zakresie może prowadzić Powiatowy Ośrodek Interwencji Kryzysowej przy PCPR. Dyrektor MOPS nie zawierała w latach 2012-2015 (I półrocze) pisemnego porozumienia o wzajemnej współpracy ze starostą powiatu skarżyskiego w zakresie związanym z realizacją zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Zdaniem NIK, dyrektor MOPS powinna podjąć działania w celu zawarcia umów lub porozumień z ww. jednostkami i starostą skarżyskim.
5. W okresie objętym kontrolą nie funkcjonował w MOPS lokalny telefon zaufania, z powodu braku środków finansowych na wynagrodzenia dla specjalistów udzielających telefonicznych porad oraz na opłaty abonamentowe za telefon. Zdaniem NIK, uruchomienie przez MOPS lokalnego telefonu zaufania osobom doświadczającym przemocy w rodzinie, zwiększy im dostępność do informacji i pomocy związanej z przeciwdziałaniem zjawisku przemocy.
6. W ocenie NIK, działania podejmowane przez dyrektora MOPS nie były skuteczne i nie zapewniły pozyskania środków finansowych z budżetu miasta Skarżysko-Kamienna na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie.

Ocena cząstkowa

W planach finansowych MOPS na lata 2012-2015 nie określano kwot planowanych wydatków na zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie i w związku z powyższym nie wykazywano ich wielkości w rozdziale 85205, pomimo wykazywania potrzeb rzeczowych na zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie – w sprawozdaniach z działalności Ośrodka za lata 2012-2014. Nie określanie w planach finansowych, wydatków na ww. zadania było niezgodne z rozporządzeniem Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.

W MOPS funkcjonuje Punkt Interwencji Kryzysowej, w którym w badanych latach, porad specjalistycznych udzielali: jeden psycholog, jeden specjalista pracy z rodziną oraz jeden specjalista pracy socjalnej. Czas oczekiwania na wizytę do ww. specjalistów wynosił ok. jednego tygodnia.

W gminie Skarżysko-Kamienna nie funkcjonuje ośrodek wsparcia z powodu braku zapewnienia przez gminę środków finansowych na ten cel. W badanych latach procedura NK realizowana była wyłącznie w oparciu o posiadane zasoby kadrowe, infrastrukturalne oraz środki finansowe będące w dyspozycji Ośrodka na pomoc społeczną.

Pracownicy socjalni dokumentowali zarówno posiedzenia GR, jak też prowadzenie monitoringu sytuacji w danej rodzinie pod względem występowania zjawiska przemocy. W wyniku prowadzonych działań uzyskiwano informacje wskazujące np., że sytuacja określonej rodziny (w tym małoletnich dzieci) wymagała dalszego monitorowania przez kuratora sądowego, pracownika socjalnego i asystenta rodziny albo, że ulegała ona stabilizacji, a sprawca przemocy objęty będzie nadzorem kuratora sądowego lub też, że ustała przemoc w rodzinie i istniało uzasadnione przypuszczenie o zaprzestaniu dalszego jej stosowania.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Funkcjonowanie ZI i GR.

2.1.1. Zgodnie z art. 9a ust. 2-5 ustawy z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, w skład Zespołu Interdyscyplinarnego powołanego przez Prezydenta Miasta Skarżysko-Kamienna wchodzi przedstawiciele jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, Policji, oświaty, ochrony zdrowia, organizacji pozarządowych, kuratorzy sądowi. Mogą wchodzić także prokuratorzy oraz przedstawiciele innych podmiotów (niż ww. wymienione) działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

W celu realizacji zadań wynikających z przepisu art. 9a ust. 15 ww. ustawy, Rada Miasta Skarżysko-Kamienna uchwaliła tryb i sposób powoływania oraz odwoływania członków ZI oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania²². W skład ZI powołani zostali przedstawiciele siedmiu instytucji i jednostek organizacyjnych działających na terenie Skarżyska-Kamiennej, tj.: MOPS, KRPA, KPP, Sądu Rejonowego, oświaty, organizacji pozarządowych działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony zdrowia. Zarządzeniem Prezydenta Miasta Skarżysko-Kamienna z 10 maja 2011 r. powołany został ZI w 9-osobowym składzie. ZI działa na podstawie porozumienia zawartego 17 czerwca 2011 r. pomiędzy Prezydentem Miasta Skarżyska-Kamiennej, a podmiotami, których przedstawiciele powołani zostali do jego składu²³. Strony ww. porozumienia zobowiązały się do udziału swojego przedstawiciela w posiedzeniach Zespołu oraz zapewnienia jego udziału w posiedzeniach grupy roboczej zwołanej przez przewodniczącego ZI. Zmiana składu ZI (na 10-osobowy) nastąpiła na podstawie zarządzenia Prezydenta Miasta Skarżysko-Kamienna z 13 czerwca 2013 r.²⁴

Od 9 kwietnia 2015 r. powołany został Zespół w składzie 11-osobowym, złożony z przedstawicieli: MOPS, UM, Poradni Terapii Uzależnień od Alkoholu i Współuzależnienia, KPP, Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej „Przychodnie Miejskie”, Zespołu Kuratorskiego Służby Sądowej ds. Rodzinnych i Nieletnich, Zespołu Kuratorskiego Służby Sądowej ds. Karnych, Powiatowego Ośrodka Interwencji Kryzysowej przy PCPR, Gminnej Komisji ds. Rozwiązywania Problemów Alkoholowych przy UM oraz organizacji pozarządowej.

W okresie objętym kontrolą, w skład ZI wchodzi przedstawiciele wszystkich instytucji wymienionych w art. 9a ust. 3 i 4 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, przewodniczącą ZI była dyrektor MOPS. [Dowód: akta kontroli str. 102-110]

W 2012, 2013 i 2014 r. odbyło się po sześć posiedzeń ZI, a trzy do czerwca 2015 r. Nie stwierdzono notorycznych nieobecności w posiedzeniach ZI jego członków.

Liczba osób i rodzin objętych pomocą ZI wynosiła odpowiednio: w 2012 r. – 237 i 87, w 2013 r. – 239 i 88, w 2014 r. – 320 i 111 oraz w I półroczu 2015 r. – 215 i 80.

Liczba utworzonych GR wynosiła: w 2012 r. – 18, w 2013 r. – 15, w 2014 – 32, a do 30 czerwca 2015 r. – 16. GR odbywały posiedzenia z częstotliwością zależną od potrzeb podejmowania działań w danej sprawie. Liczba tych posiedzeń wynosiła: w 2012 r. – 55, w 2013 r. – 73, w 2014 – 162, oraz w I półroczu 2015 r. – 128. Liczba osób i rodzin objętych pomocą GR wynosiła odpowiednio: w 2012 r. – 89 i 25, w 2013 r. – 92 i 24, w 2014 r. – 118 i 40 oraz w I półroczu 2015 r. – 128 i 131. [Dowód: akta kontroli str. 321-338, 522]

²² Zgodnie z uchwałą nr IV/14/2011 Rady Miasta Skarżysko-Kamienna z 27 stycznia 2011 r.

²³ W porozumieniu o współpracy w ZI zawartym 17 czerwca 2011 r. pomiędzy prezydentem miasta Skarżysko-Kamienna Romanem Wojcieszkiem, a przedstawicielami poszczególnych jednostek wymieniono z nazwiska i imienia dziewięć osób wchodzących w skład Zespołu.

²⁴ Zarządzenie nr 125 Prezydenta Miasta Skarżysko-Kamienna z 13 czerwca 2013 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr 95/2011 z 10 maja 2011 r. w sprawie powołania ZI do spraw przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

2.1.2. Wśród wszystkich członków ZI/GR przeprowadzone zostało anonimowe badanie ankietowe dotyczące ich pracy w tych organach.

Z analizy 11 ankiet wynika m.in., że:

- dziewięciu ankietowanych wykonuje pracę w ZI/GR wyłącznie w ramach obowiązków służbowych, dwóch wskazało, że ich praca w tym zakresie nie jest wykonywana wyłącznie w ramach przypisanych im obowiązków;
 - dziewięć osób podało, że przed rozpoczęciem prac w ZI/GR zajmowało się zawodowo przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie, dwie udzieliły odpowiedzi negatywnej;
 - trzech badanych podało, że zapewnia się im wystarczające szkolenia, ośmiu stwierdziło, że nie zapewniono im wystarczającej liczby szkoleń;
 - czterech ankietowanych chciałoby wziąć udział w szkoleniu z zakresu przepisów prawnych dotyczących przemocy w rodzinie, trzech w przedmiocie pracy ze sprawcami przemocy, trzech w dotyczącym narzędzi do diagnozowania i skalowania przemocy w rodzinie, trzech z zakresu metodologii pracy GR;
 - żaden z badanych nie posiadał certyfikatu specjalisty w zakresie przeciwdziałania przemocy;
 - pięciu ankietowanych stwierdziło, że ich zdaniem łatwo jest pogodzić pracę w ZI/GR z obowiązkami zawodowymi, a czterech jest odmiennego zdania;
 - dziewięciu badanych podało, że w związku z pracami w ZI/GR nie zostali odciążeni od części swoich obowiązków w miejscu pracy;
 - sześciu ankietowanych wskazało, że obowiązujące obecnie uregulowania prawne są tylko częściowo wystarczające i odpowiednie dla skutecznego udzielania pomocy osobom dotkniętym przemocą, czterech stwierdziło, że ww. uregulowania prawne są niewystarczające;
 - według dziewięciu badanych ocena świadomości społecznej dotycząca zjawiska przemocy w rodzinie uległa zwiększeniu, zdaniem dwóch taka ocena nie uległa zwiększeniu;
 - dla ośmiu ankietowanych największym problemem w zapewnieniu skutecznej pomocy osobom doświadczającym przemocy są niewystarczające środki finansowe, siedmiu wskazało na brak lub niewystarczający dostęp do pomocy specjalistycznej (prawnik, psycholog, lekarz, specjalista ds. uzależnień, specjalista do pracy z dziećmi itp.);
 - w opinii siedmiu badanych – na udoskonalenie prac ZI/GR tak, aby wyniki tych prac przyniosły większe korzyści osobom doświadczającym przemocy w rodzinie i nie powodowały nadmiernego obciążenia członków zespołów miałyby wpływ rekompensata finansowa, sześciu wskazało na korzyści osobiste (wykonywanie „dobrej roboty”, samorozwój – możliwość korzystania z superwizji), pięciu na rozwój zawodowy.
- [Dowód: akta kontroli str. 244-279]

2.2. Skuteczność i prawidłowość prowadzonych działań na rzecz pomocy osobom doświadczającym przemocy w rodzinie.

Liczba osób i rodzin doświadczających przemocy wynosiła odpowiednio: w 2012 r. – 91 i 87, w 2013 r. 93 i 88, w 2014 r. – 123 i 111 oraz w I półroczu 2015 r. – 86 i 80.

W okresie objętym kontrolą zostało wszczętych 376 procedur NK (z tego 87 w 2012 r., 88 w 2013 r., 119 w 2014 r. i 82 w I półroczu 2015 r.). Najwięcej procedur NK wszczęła policja (259) oraz pomoc społeczna (72). W ww. okresie zakończono ogółem 281 NK (z tego 47 w 2012 r., 66 w 2013 r., 97 w 2014 r. i 71 w I półroczu 2015 r.). Z powodu ustania przemocy w rodzinie i uzasadnionego przypuszczenia o zaprzestaniu dalszego stosowania przemocy i po zrealizowaniu ipp zakończono ogółem 249 NK (z tego: 41 w 2012 r., 66 w 2013 r., 88 w 2014 r. i 54 w I półroczu 2015 r.). Wskutek rozstrzygnięcia o braku zasadności podejmowania działań zakończono 32 NK. Głównymi przesłankami do zakończenia procedury NK bez zasadności podejmowania działań były m.in. rozpoznanie sytuacji, jako konfliktowej, bez wystąpienia istotnej przewagi sił jednej ze stron oraz natychmiastowe wyprowadzenie się osoby wskazanej, jako doznająca przemocy i uzasadnione przypuszczenie, że zaistniała zmiana ma charakter stały. W okresie objętym kontrolą ponownie wszczęto 24 NK. [Dowód: akta kontroli str. 516-517]

2.2.1. Badanie dokumentacji losowo wybranych 30 spraw z lat 2012-2015 (I półrocze) dla których zostały opracowane ipp i w których zamknięcie procedury NK nastąpiło z powodu ustania przemocy²⁵, wykazało, że w przypadku 19 NK organem wszczynającym procedurę była KPP, pięciu – MOPS, czterech – PCPR oraz po jednej – Szkoła i KRPA. [Dowód: akta kontroli str. 449-498]

Zgodnie z § 7 ust.1 rozporządzenia Rady Ministrów z 13 września 2011 r. w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta”²⁶ (dalej: rozporządzenie w sprawie procedury NK), przekazanie wypełnionego formularza „Niebieska Karta – A” (dalej: NK-A) do przewodniczącego ZI następuje niezwłocznie, nie później niż w terminie 7 dni od dnia wszczęcia procedury.

W 26 przypadkach przekazanie wypełnionego formularza NK-A do przewodniczącej ZI nastąpiło niezwłocznie, natomiast przekazanie przez KPP czterech formularzy nastąpiło z opóźnieniem wynoszącym od trzech do 16 dni²⁷. [Dowód: akta kontroli str. 525]

Dyrektor MOPS wyjaśniła m.in. (...) *Zarówno ZI, jak i MOPS nie występował pismem do KPP o wyeliminowanie takich przypadków. Przewodniczący ZI na posiedzeniach ZI przypominał o konieczności dotrzymywania terminów.* (dowód: akta kontroli str. 611-612)

We wszystkich badanych sprawach przewodnicząca ZI po otrzymaniu formularza NK-A, niezwłocznie, tj. nie później niż w ciągu trzech dni od dnia jego otrzymania, przekazała go członkom ZI lub GR. [Dowód: akta kontroli str. 525]

Średni czas oczekiwania przez osoby doznające przemocy od wszczęcia procedury NK na podjęcie czynności przez pracowników socjalnych MOPS wynosił osiem dni. Czynności te polegały m.in. na rozpoznaniu sytuacji rodziny i występującego w niej problemu przemocy poprzez przeprowadzenie wizyty w miejscu zamieszkania osoby pokrzywdzonej. Na okoliczność tych działań rozpoznawczych sporządzane były notatki służbowe. Prowadzono również monitoring sytuacji rodziny polegający m.in. na wizytach w miejscu zamieszkania osoby dotkniętej przemocą oraz spotkaniach z tymi osobami w MOPS, z częstotliwością zależną od potrzeb podejmowania działań w danej sprawie.

W 5 sprawach czas oczekiwania przez osobę pokrzywdzoną przez najbliższych, od wszczęcia procedury NK na przygotowanie ipp nie przekroczył jednego miesiąca, w 25 sprawach wynosił od jednego do czterech miesięcy. We wszystkich badanych sprawach osoby pokrzywdzone, przed opracowaniem ipp, zostały objęte pomocą/opieką ze strony pracowników socjalnych. [Dowód: akta kontroli str. 525-527]

Wszystkim osobom dotkniętym przemocą udzielono kompleksowych informacji o możliwościach uzyskania pomocy np. o instytucjach i podmiotach świadczących pomoc, możliwościach podjęcia działań zmierzających do poprawy sytuacji rodzin doświadczających przemocy. W dokumentacji wszystkich badanych spraw znajdowało się potwierdzenie przekazania osobie dotkniętej przemocą w rodzinie formularza „Niebieska Karta – B” zawierającego informacje dotyczące lokalnych placówek udzielających pomocy ofiarom przemocy w rodzinie. [Dowód: akta kontroli str. 529]

Spośród zbadanych 30 spraw:

- w 20 członkowie GR zaprosili na spotkania GR osoby, co do których istniało podejrzenie, że są dotknięte przemocą w rodzinie;
- w 16 przewodnicząca ZI wezwała na spotkania GR osoby, wobec których istniało podejrzenie, że stosują przemoc w rodzinie;
- w 18 członkowie GR wypełnili formularz „Niebieska Karta – C” (dalej: NK-C);
- w 11 członkowie GR wypełnili formularz „Niebieska Karta – D” (dalej: NK-D) [Dowód: akta kontroli str. 527-529].

Rozmowy indywidualne prowadzone przez pracowników socjalnych, dzielnicowych, członków ZI lub GR z osobami poszkodowanymi i osobami stosującymi przemoc odbywały

²⁵ 12% wszystkich procedur NK zakończonych z powodu ustania przemocy.

²⁶ Dz. U. Nr 209, poz. 1245.

²⁷ Dwa przypadki miały miejsce w 2011 r., jeden w 2012 oraz jeden w 2013 r.

się bez obecności osób trzecich, zarówno w MOPS, jak i w domu – w innym czasie – z zachowaniem prywatności osoby dotkniętej przemocą. [Dowód: akta kontroli str. 529]

Indywidualne plany pomocy dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie, opracowane przez GR w procedurze NK były zróżnicowane i zawierały propozycje działań pomocowych, a także zostały poprzedzone diagnozą sytuacji rodziny, w tym m.in. zawodowej, ekonomicznej, mieszkaniowej, zdrowotnej. Zostały w nich także uwzględnione potrzeby zgłaszane przez osoby dotknięte przemocą. Określono w nich m.in.:

- cele pomocy, takie jak: nabycie umiejętności ochrony przed przemocą, podjęcie kroków umożliwiających oddzielne zamieszkanie, rozpoznanie sytuacji rodziny oraz podjęcie działań ukierunkowanych na zatrzymanie przemocy i wsparcie osoby doznającej przemocy na drodze do zmiany;
- zadania do realizacji, takie jak: edukowanie osoby doznającej przemocy w zakresie zjawiska przemocy i ochrony przed przemocą, zaproszenie do udziału w grupach dla osób współzależniących/doświadczających przemocy, złagodzenie konfliktu w rodzinie, wskazanie możliwości wyjścia z nałogu przez osobę stosującą przemoc;
- działania do realizacji, zarówno w odniesieniu do osób doświadczających przemocy, jak i sprawców tej przemocy. W odniesieniu do pierwszych z nich działania te polegały m.in. na: propozycji kontaktu z psychologiem OPS, systematycznych rozmowach edukacyjnych i wspierających przez pracownika socjalnego, kontaktach pracownika socjalnego, policjanta dzielnicowego, terapeuty; monitorowaniu sytuacji ww. osób; wsparciu dzieci przez psychologa i pedagoga. W odniesieniu do osób stosujących przemoc zaplanowano m.in. motywowanie sprawców przemocy do kontaktów z terapeutą uzależnień, do abstynencji i leczenia odwykowego.

W żadnym ipp nie określono w formie pisemnej wskaźników realizacji celów, ale na bieżąco monitorowano proces ich przebiegu i postępy realizacji. Osoby projektujące ipp i wspierające ich realizację (głównie pracownicy socjalni) w notatkach służbowych podawali w szczególności informacje o rezultatach udzielonej pomocy.

Badanie próby ipp wykazało, że zadania i działania w nich ujęte zostały zrealizowane. ZI, GR i inne osoby odpowiedzialne za realizację działań przestrzegali częstotliwości okresowej oceny ipp (raz w miesiącu). Formułowali także wnioski, m.in. konieczność dalszej kontynuacji procedury w odniesieniu do osoby stosującej przemoc, dalsze monitorowanie sytuacji w rodzinie pod kątem bezpieczeństwa i uczestnictwa osoby stosującej przemoc w programie edukacyjno-korekcyjnym, a także korzystanie z pomocy psychologicznej osoby doznającej przemocy, zamknięcie procedury NK w związku ze stabilizacją sytuacji w rodzinie i ustaniem przemocy w rodzinie. W 12 sprawach dokonywano modyfikacji ipp, które polegały m.in. na motywowaniu sprawcy przemocy do podjęcia pracy, przedstawieniu propozycji terapii rodzinnej oraz indywidualnej. W pozostałych 18 sprawach nie zachodziła konieczność modyfikacji ipp, gdyż zaplanowane działania były wystarczające i ich realizacja przebiegała zgodnie z planem. Członkowie ZI lub GR, a także przedstawiciele służb zaangażowanych w realizację ipp (pracownicy socjalni, policjanci dzielnicowi, psycholodzy, terapeuci), stosownie do postanowień § 17 ust. 3 i 4 rozporządzenia w sprawie procedury NK, podejmowali we wszystkich objętych kontrolą sprawach działania wobec sprawców, takie jak: przekazanie informacji o konsekwencjach popełnianych czynów, motywowanie do udziału w programach edukacyjno-korekcyjnych, grupach wsparcia dla osób uzależnionych, przeprowadzanie rozmów pod kątem uzależnienia od alkoholu i środków odurzających. W siedmiu sprawach, w których sprawcy nadużywali alkoholu i nie leczyli się z uzależnienia lub nie podejmowali próby takiego leczenia, a także nie uczestniczyli w grupach wsparcia, czy innych formach pomocy dla takich osób, członkowie ZI lub GR skierowali te osoby do KRPA.

W 22 sprawach nie wystąpiło wznowienie procedury NK. W ośmiu sprawach takie wznowienie nastąpiło z powodu ponownego wystąpienia zdarzeń polegających na stosowaniu przemocy.

W 14 przypadkach po zakończeniu procedury NK prowadzony był monitoring rodzin. W odniesieniu do tych spraw na podstawie m.in. pisemnych notatek z wizyt w środowisku i wywiadów środowiskowych, stwierdzono, że przedstawiciele MOPS (w tym m.in. pracownicy socjalni, psycholodzy, terapeuci, asystenci rodziny) oraz policjanci dzielnicowi

pozostawali w kontakcie z osobami pokrzywdzonymi, z uwagi na kontynuowanie terapii, czy spotkań z psychologiem oraz pobierania świadczeń z pomocy społecznej. W 16 sprawach nie zachodziła konieczność monitorowania rodziny z uwagi na rozstanie się osób uczestniczących w procedurze.

We wszystkich objętych kontrolą sprawach ZI posiadał wiedzę w zakresie zastosowania lub niezastosowania wobec sprawcy przemocy środków zapobiegawczych, karnych i probacyjnych. Informacje w tym zakresie przekazywały osoby pokrzywdzone podczas kontaktu z pracownikami socjalnymi lub policjantami dzielnicowymi. I tak, w 26 sprawach znajdowały się informacje, że sprawca nie był karany za znęcanie się nad rodziną, nie był objęty nadzorem kuratora oraz skazany. W trzech sprawach znajdowała się dokumentacja potwierdzająca prowadzenie postępowań przygotowawczych z art. 207 Kodeksu Karnego, w jednej dotycząca odmowy wszczęcia dochodzenia.

Zamknięcie procedury NK w każdej kontrolowanej sprawie następowało na mocy decyzji ZI, podejmowanej w związku z ustaniem przemocy w rodzinie, uzasadnionym przypuszczeniem zaprzestania dalszego stosowania przemocy oraz po zrealizowaniu ipp, zgodnie z wnioskiem GR.

Informacja ZI o zakończeniu procedury NK została skierowana do osób w niej uczestniczących niezwłocznie, tj. w ciągu siedmiu dni od dnia podjęcia stosownej decyzji. [Dowód: akta kontroli str. 530-531]

2.2.2. Wśród osób doświadczających przemocy w rodzinie (uczestniczących w procedurze NK) przeprowadzone zostało anonimowe badanie ankietowe dotyczące realizowanych przez niech indywidualnych programów pomocy. Z analizy otrzymanych 30 ankiet (spośród 40 przekazanych) wynika m.in., że:

- wszystkim ankietowanym przedstawiono w sposób jasny przebieg i cele procedury NK;
- 20 osób oceniło warunki lokalowe, w których odbywały się ich spotkania z GR/ZI, jako bardzo dobre, jako komfortowe – sześć osób, jako dobre – jedna osoba, jako bardzo złe – dwie osoby;
- 24 ankietowanych stwierdziło, iż ZI/GR właściwie dokonał analizy ich sytuacji i właściwie określił potrzeby w zakresie pomocy, cztery – oceniło te działania, jako częściowe, pozostali nie mieli zdania w tym zakresie;
- 12 ankietowanych oceniło bardzo dobrze indywidualne plany pomocy przygotowane przez ZI/GR i zawarte w nim propozycje działań pomocowych, 13 – dobrze, pięciu – średnio;
- z oceny skuteczności udzielonej pomocy wynika, że najbardziej skuteczna okazała się pomoc ze strony psychologa (ocena 4,7), kuratora sądowego i specjalisty ds. uzależnień (ocena 4,3), pracownika oświatowego (ocena 4), najniżej ankietowani ocenili skuteczność organizacji pozarządowych (ocena 3) i prokuratora (2,3);
- 25 ankietowanych stwierdziło, że może mówić o przemocy bez skrępowania, a czterech stwierdziło, że jest to dla nich temat wstydlivy;
- w zakresie pytania dotyczącego możliwości poprawienia skuteczności udzielonej pomocy wskazywano na więcej spotkań z psychologiem (jedna osoba), jedna osoba stwierdziła, że działania Policji powinny być ukierunkowane na odizolowanie sprawcy przemocy od ofiary. [Dowód: akta kontroli str. 359-448, 603]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W 25 sprawach czas oczekiwania przez osobę pokrzywdzoną przez najbliższych, od wszczęcia procedury NK na przygotowanie ipp wynosił od jednego do czterech miesięcy²⁸. [Dowód: akta kontroli str. 449-450, 453-456, 461-484, 487-498]

Dyrektor MOPS wyjaśniła m.in. *Mimo, iż w latach 2011-2015 były sprawy, w których czas oczekiwania na przygotowanie przez GR ipp dla osoby pokrzywdzonej przez najbliższych od wszczęcia procedury NK był dłuższy niż miesiąc, to pracownik socjalny w każdym przypadku podejmował i nadal podejmuje stosowne działania niezwłocznie*

²⁸ M.in. w sprawie K. J.K. wyniósł 90 dni, M. M. – 95, A. R. – 96, G. D. – 121, M. Z. – 133.

po wszczęciu procedury. (...) Podkreślić trzeba, że ustawodawca nie określił czasu, w jakim należy sporządzić ipp. (...) [Dowód: akta kontroli str. 605, 608-610]

NIK nie podziela powyższej argumentacji. Mimo, iż w treści rozporządzenia w sprawie procedury „Niebieskie Karty” brak jest przepisów określających termin opracowania ipp, biorąc pod uwagę konieczność udzielenia osobie dotkniętej przemocą w rodzinie kompleksowej pomocy, jego opracowanie winno nastąpić w możliwie najkrótszym czasie, tj. nie przekraczającym jednego miesiąca.

2. Spośród zbadanych 30 spraw:

- w 10 (33%) członkowie GR nie zaprosili na spotkania GR osób, co do których istniało podejrzenie, że są dotknięte przemocą w rodzinie. [Dowód: akta kontroli str. 451-458, 463-464, 473-478, 494, 496]
Zgodnie z § 16 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie procedury NK, *W ramach procedury członkowie ZI lub GR zapraszają osobę, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie, na spotkanie ZI lub GR.*
- w 14 (46%) przewodnicząca ZI nie wezwała na spotkania GR osób, wobec których istniało podejrzenie, że stosują przemoc w rodzinie. [Dowód: akta kontroli str. 451-460, 463-464, 473-478, 492, 494-497]
Zgodnie z § 17 ust. 1 ww. rozporządzenia, *Przewodniczący ZI wzywa osobę, wobec której istnieje podejrzenie, że stosuje przemoc w rodzinie, na spotkanie ZI lub GR.*
- w 12 (40%) członkowie GR nie wypełnili formularza NK-C. [Dowód: akta kontroli str. 449-458, 463-464, 473-478, 494-496]
Zgodnie z § 8 ust. 2 przedmiotowego rozporządzenia, *na posiedzeniu członkowie ZI lub GR w obecności zaproszonej osoby, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie, dokonują analizy sytuacji rodziny i wypełniają formularz NK-C.*
- w 19 (63%) członkowie GR nie wypełnili formularza NK-D. [Dowód: akta kontroli str. 449-460, 463-468, 473-480, 490, 492, 494-497]
Zgodnie z § 8 ust. 6 ww. rozporządzenia, *Członkowie ZI lub GR wypełniają formularz NK-D w obecności osoby, wobec której istnieje podejrzenie, że stosuje przemoc w rodzinie.*

Wg wyjaśnień dyrektor MOPS przyczyną powyższych nieprawidłowości było spiętrzenie prac. [Dowód: akta kontroli str. 604-605, 607-608]

Zdaniem NIK spiętrzenie prac nie powinno negatywnie wpływać na prawidłowość i rzetelność wykonywanych zadań.

Uwaga dotycząca
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że nieokreślanie w ipp wskaźników realizacji celów może powodować trudności w ocenie realizacji ipp.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że MOPS prawidłowo realizował działania określone w ipp, ponieważ przemoc w rodzinach objętych badaniem ustała i nie nastąpiło wznowienie zakończonych procedur NK w 22 spośród 30 badanych spraw. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały istotnego wpływu na działalność MOPS w badanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁹, wnioskuje o:

1. Ustalanie wielkości rzeczowych potrzeb na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem przemoc w rodzinie i wykazywanie ich w rocznych planach finansowych wydatków MOPS w rozdziale 85205.

²⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

2. Podjęcie działań mających na celu skrócenie czas oczekiwania przez osobę pokrzywdzoną przez najbliższych, od wszczęcia procedury NK na przygotowanie ipp do jednego miesiąca.
3. Zapraszanie przez członków GR na posiedzenia GR osób dotkniętych przemocą w rodzinie i wzywanie przez przewodniczącą ZI osób stosujących przemoc.
4. Zapewnienie sporządzania formularzy NK-C i NK-D.

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 o Najwyższej Izbie Kontroli 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

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

Kontrolerzy:

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Stanisław Łuczyński
Główny specjalista kontroli państwowej

Wicedyrektor
Tadeusz Mikołajewicz

.....
Podpis

.....
Podpis

Karol Pokora
Specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis