



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR – 4101-18-04/2012

P/12/107

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków

T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44

lkr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/107 – Wykonanie zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie przez organy administracji publicznej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Małgorzata Kram – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82094 z dnia 11 września 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1 – 2)
Jednostka kontrolowana	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej, ul. Spadochroniarzy 6, 34-730 Mszana Dolna (GOPS)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Duda, Kierownik GOPS (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykonywanie przez GOPS zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2010 – 2012 (I półrocze) GOPS wywiązywał się z realizacji zadań dotyczących przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Istniejący w Gminie Mszana Dolna (Gminie) system przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar takiej przemocy zapewniał właściwą realizację tych zadań. W badanym okresie udzielano bezpłatnej pomocy w postaci poradnictwa socjalnego, psychologicznego oraz przeprowadzono działania edukacyjne, służące wzmocnieniu świadomości społecznej z zakresu przeciwdziałania przemocy. GOPS realizował zadania Gminy wynikające z art. 6 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie², m.in. w ramach Gminnego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2010 – 2015, którego cele były zgodne z celami Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie. Pracownicy GOPS niezwłocznie i prawidłowo reagowali na sytuacje mogące świadczyć o występowaniu przemocy w rodzinie, na bieżąco monitorowali sytuację, udzielali wsparcia i porad osobom doznającym przemocy.

GOPS podejmował także działania w zakresie podnoszenia świadomości społecznej dotyczącej występowania zjawiska przemocy w rodzinie i jego zapobieganiu. Należy jednak zauważyć, że pracownicy socjalni nie mieli wpływu na fakt, że sprawcy przemocy nie stawiali się na spotkania grup roboczych oraz nie uczestniczyli w zajęciach terapeutycznych.

GOPS nie spełnił wymogów ustanowionych w art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej³, ponieważ średnio na każdego z pracowników socjalnych przypadało, odpowiednio od 2 414 osób w 2010 r. do 2 153 osób w 2012 r. (I półrocze), zamiast wskazanej w tym przepisie liczby 2 000 mieszkańców. Na niewystarczającą liczbę zatrudnionych pracowników socjalnych zwrócił już uwagę Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. Nr 180, poz. 1493 ze zm.) – zwana dalej ustawą.

³ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r., Nr 175, poz. 1362 ze zm.).

(MUW), który w lutym 2012 r. zalecił zapewnienie stosownej liczby pracowników socjalnych, jednak do czasu niniejszej kontroli NIK zalecenia tego nie wykonano.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja wykonywania zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie

1.1. Zasady organizacji prac GOPS

Opis stanu
faktycznego

W kontrolowanym okresie w GOPS obowiązywał Statut Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Mszanie Dolnej z dnia 30 marca 2012 r.⁴, a poprzednio Statut z dnia 22 czerwca 2004 r.⁵ Zgodnie z postanowieniami statutów liczba zatrudnionych pracowników socjalnych miała odpowiadać normie określonej w ustawie o pomocy społecznej, natomiast szczegółowa organizacja i tryb pracy GOPS zostały określone w regulaminie organizacyjnym.

W GOPS obowiązywał regulamin organizacyjny z 24 maja 2012 r.⁶, a poprzednio z 1 lipca 2004 r.⁷ Zgodnie z regulaminem GOPS realizuje zadania własne Gminy i zlecone jej, dotyczące m.in.: przeciwdziałania przemocy w rodzinie i ochrony ofiar przemocy.

W 2012 r. (I połowa) w GOPS był zatrudniony Kierownik oraz ośmiu pracowników socjalnych, z których sześciu realizowało zadania związane z zapobieganiem przemocy w rodzinie. Siedem osób zatrudnionych w GOPS ukończyło Policealne Studium Pracowników Socjalnych i posiadało I stopień specjalizacji w zawodzie pracownik socjalny, a dwie posiadały wykształcenie wyższe (w tym jedna zatrudniona na czas określony posiadała licencjat w zakresie pedagogiki społeczno-opiekuńczej). Zatrudnieni posiadali kwalifikacje określone w art. 116 ustawy o pomocy społecznej. W latach 2010 – 2011 i w I półroczu 2012 r. liczba pracowników socjalnych zwiększyła się o jedną osobę zatrudnioną na czas określony od 1 września 2010 r. do 31 grudnia 2012 r. W przypadku rezygnacji z dalszego zatrudnienia pracownika socjalnego, co w świetle wyjaśnień złożonych przez Wójta Gminy, jest prawdopodobne z powodu niewystarczających środków finansowych, proporcje liczby mieszkańców do liczby zatrudnionych pracowników socjalnych będą jeszcze bardziej niekorzystne dla GOPS.

(dowód: akta kontroli str. 3, 5 – 8, 44, 192)

Liczba mieszkańców w Gminie Mszana Dolna wahała się od 16.896 w 2010 r. do 17.223 osób w 2012 r. (I półrocze), tj. średnio na każdego z zatrudnionych pracowników socjalnych przypadało, odpowiednio od 2 414 (przed zatrudnieniem dodatkowej jednej osoby) do 2 153 osób. Tym samym przekroczono liczbę 2 000 mieszkańców określoną w art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej. Zauważyć przy tym należy, że liczba osób zamieszkujących rejony Gminy (sołectwa) przypisane poszczególnym pracownikom socjalnym wahała się od 1.233 do 4.419 (średnio 2.846 osób (wg stanu na 30 czerwca 2012 r.)).

(dowód: akta kontroli str. 3, 44)

Według wyjaśnień kierownika GOPS zbyt mała liczba zatrudnionych pracowników socjalnych w GOPS wynika z braku w budżecie Ośrodka środków finansowych na zwiększenie zatrudnienia. Liczba pracowników socjalnych zatrudnionych w latach 2010 – 2012 była wystarczająca do realizacji zadań GOPS.

(dowód: akta kontroli, str. 139)

Wyjaśniając przyczyny niezapewnienia środków na sfinansowanie zatrudnienia wymaganej liczby pracowników socjalnych, Wójt Gminy wskazał, że budżet Gminy ustala Rada i nie jest w stanie zagwarantować większych środków finansowych na funkcjonowanie GOPS. Kierownik Ośrodka posiada wszelkie niezbędne kompetencje, aby podzielić zadania pomiędzy zatrudnionych przez siebie pracowników w sposób zgodny z obowiązującym

⁴ Uchwała Nr XX/209/2012 Rady Gminy Mszana Dolna z dnia 30 marca 2012 r.

⁵ Uchwały Nr XXVI/206/04 Rady Gminy Mszana Dolna z dnia 22 czerwca 2004 r. ze zmianami.

⁶ Zarządzenie nr 6/2012 Kierownika GOPS z dnia 24 maja 2012 r.

⁷ Zarządzenie nr 3/2004 Kierownika GOPS z dnia 1 lipca 2004 r.

prawem. Planując i uchwalając budżet na kolejne lata organy gminy muszą uwzględniać realizację wszystkich zadań publicznych, co przy nieszczególnie wysokich dochodach Gminy powoduje, że żadna jednostka organizacyjna nie dysponuje środkami w satysfakcjonującej ją wysokości.

(dowód: akta kontroli, str. 191 – 192)

Zalecenia dostosowania liczby pracowników socjalnych do wymogów ustawy zostało przekazane pismem MUW z 27 lutego 2012 r. Zalecenia tego do czasu kontroli NIK nie zrealizowano. O niewystarczającej liczbie zatrudnionych pracowników socjalnych również wielokrotnie informowała Wójta Kierownik GOPS.

W toku kontroli Kierownik oraz dwóch pracowników socjalnych GOPS wypowiedziało się co do skuteczności działań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie w ramach obowiązujących uregulowań prawnych, barier występujących w związku ze zwalczaniem przemocy w rodzinie oraz jej zapobieganiu.

(dowód: akta kontroli, str. 73 – 87).

1.2. Zespół interdyscyplinarny

Tryb i sposób powoływania i odwoływania w Gminie członków Zespołu Interdyscyplinarnego (ZI lub Zespołu) oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania określono uchwałą Rady Gminy Nr LIV/683/10 z dnia 10 listopada 2010 r., a następnie uchwałą Rady Gminy Nr II/11/10 z dnia 28 grudnia 2010 r. Zgodnie z postanowieniami ww. uchwały ZI został powołany zarządzeniem nr 52/11 Wójta Gminy z 21 marca 2011 r. W skład ZI weszło 17 osób, w tym: pracownicy socjalni GOPS, przedstawiciele oświaty, policji, przedstawiciele gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych (GKRPA), ochrony zdrowia, kuratorów sądowych. Do składu ZI nie powołano natomiast przedstawicieli organizacji pozarządowych, o których mówi art. 9a ust. 3 pkt 6 ustawy. Wójt nie skorzystał również z możliwości jaką przewiduje art. 9a ust. 5 ustawy, tj. powołania w skład Zespołu Interdyscyplinarnego prokuratora oraz przedstawicieli podmiotów innych niż określone w ust. 3, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie (dowód: akta kontroli, str. 34 do 35, 144 do 147). O niepełnym składzie ZI Kierownik informowała Wójta Gminy, wskazując równocześnie, że w małych miejscowościach trudno znaleźć osoby do współpracy, więc ustawodawca powinien zostawić możliwość zaproszenia przedstawicieli takich organizacji a nie wymóg ich powoływania w każdym przypadku.

(dowód: akta kontroli, str. 31 – 36, 190).

Wójt Gminy wyjaśnił, że do Zespołu nie powołano przedstawicieli organizacji pozarządowych, ponieważ na terenie Gminy nie ma organizacji, które zajmowałyby się problematyką przemocy w rodzinie. Składu Zespołu nie poszerzono ponieważ na terenie Gminy nie ma siedziby Prokuratury Rejonowej. Do pracy w Zespole zaangażowano specjalistów zajmujących się problematyką przemocy w rodzinie zatrudnionych w instytucjach z terenu Gminy, ponieważ zgodnie z art. 9a pkt 13 ustawy członkowie zespołu interdyscyplinarnego oraz grup roboczych wykonują zadania w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych bez dodatkowego wynagrodzenia.

(dowód: akta kontroli, str. 134)

Członkowie ZI wykonywali zadania w ramach swoich obowiązków służbowych i w badanym okresie nie ponoszono nakładów na jego działalność. Po spotkaniach Zespołu uczestniczyli w szkoleniach dotyczących przeciwdziałania przemocy w rodzinie razem z pracownikami socjalnymi GOPS. W tematyce szkoleń uwzględniono m.in. ochronę dziecka przed przemocą domową.

(dowód: akta kontroli, str. 9 – 12)

Od czasu powołania Zespołu w dniu 21 marca 2011 r., do 2012 (I półrocze) odbyło się siedem jego spotkań, w tym jedno (pierwsze) w pełnym siedemnastoosobowym składzie, na dwóch spotkaniach nieobecne były dwie osoby, w trzech przypadkach nieobecne były trzy osoby, natomiast w jednym spotkaniu nie uczestniczyły cztery osoby. Zebranie Zespołu odbywało się co najmniej raz na kwartał.

(dowód: akta kontroli, str. 27 – 30)

Tematyka spotkań Zespołu obejmowała: omówienie i przyjęcie jego regulaminu, wybór przewodniczącego oraz zastępcy przewodniczącego, omówienie skali problemu przemocy w rodzinie na terenie Gminy w oparciu o dane na temat liczby niebieskich kart (NK) wprowadzonych przez policję, zaplanowanie spotkań na 2012 r., omówienie sytuacji wybranych rodzin objętych procedurą NK, omówienie działań jakie będą podejmowane przez Zespół w kierunku rozpowszechniania informacji na temat przeciwdziałania przemocy w rodzinie, analizę skali problemu przemocy w rodzinie na terenie Gminy w 2011 r., omówienie projektu Gminnego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, omówienie procedur dotyczących przemocy w rodzinie, dyskusję nad zakończeniem procedury NK. Po trzech spotkaniach Zespołu odbyły się szkolenia dla jego członków⁸.

(dowód: akta kontroli str. 27 – 30)

1.3. System przeciwdziałania przemocy w rodzinie

Stosownie do postanowień art. 6 ust. 2 ustawy Gmina utworzyła system przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Opracowano i realizowano program przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar takiej przemocy, prowadzono poradnictwo i interwencje w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, zapewniono osobom dotkniętym taką przemocą miejsce w ośrodkach wsparcia⁹ oraz utworzono w 2011 r. Zespół Interdyscyplinarny. Tym samym w skład systemu weszły wszystkie elementy wskazane w postanowieniach art. 6 ust. 2 pkt 1 – 4 ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 31 – 37, 148 – 151)

W Gminie działał Punkt Konsultacyjny ds. Uzależnień i Przemocy (Punkt), który był czynny w każdy dzień tygodnia. Gmina zatrudniała w nim na umowę zlecenie psychologa, prawnika oraz specjalistę terapii uzależnień. W Gminie nie prowadzono grupy wsparcia dla osób doświadczających przemocy.

(dowód: akta kontroli, str. 152 – 153)

Na terenie Gminy nie było ośrodków interwencji kryzysowej, ani specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie, natomiast Gmina posiadała umowę z Sądeckim Ośrodkiem Interwencji Kryzysowej, która gwarantowała miejsce dla osób z jej terenu. W badanym okresie nie wystąpił przypadek skierowania osób z terenu Gminy do tego ośrodka.

(dowód: akta kontroli, str. 148 – 151)

Realizację zadań w latach 2010 – 2012 (I półrocze) z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie przedstawia tabela sporządzona na podstawie danych podanych w sprawozdaniach sporządzonych w kolejnych latach dla MPiPS oraz dokumentacji GOPS za I półrocze 2012 r.

Lp.	Wyszczególnienie	I poł. 2010 r.	2010 r.	I poł. 2011 r.	2011 r.	I poł. 2012 r.
I	Mieszkańcy					
1	Liczba mieszkańców ogółem	16944	17006	17062	17178	17214
2	liczba ofiar przemocy w rodzinie korzystających z pomocy	15	28	21	79	57
3	Działania interwencyjne – ogółem, w tym:	–	–	–	–	–
	– izolowanie sprawców od ofiar	–	–	–	–	–
	– eksmisja z lokalu	–	–	–	–	–
	– prace społecznie użyteczne wykonywane przez sprawców	–	–	–	–	–
II	Formy udzielonej pomocy					
1	Interwencja kryzysowa – liczba osób, którym udzielono pomocy, w tym:	15	28	21	79	57
	– dzieciom	–	–	4	15	17

⁸ W dniach: 28 kwietnia 2011 r., 7 listopada 2011 r. i 18 czerwca 2012 r.

⁹ Sądecki Ośrodek Interwencji Kryzysowej (SOIK).

Lp.	Wyszczególnienie	I poł. 2010 r.	2010 r.	I poł. 2011 r.	2011 r.	I poł. 2012 r.
	– współmałżonkom lub partnerom	8	16	12	35	23
	– innym osobom w rodzinie	7	12	5	29	17
2	Pomoc całodobowa – liczba osób, którym udzielono pomocy, w tym:	–	–	–	–	–
	– dzieciom	–	–	–	–	–
	– współmałżonkom lub partnerom	–	–	–	–	–
	– innym osobom w rodzinie	–	–	–	–	–
3	Inne formy pomocy – liczba osób, którym udzielono pomocy, w tym:	–	–	–	–	–
	– pomoc w otrzymaniu mieszkania socjalnego	–	–	–	–	–
	– działania terapeutyczne – ogółem, w tym:	–	–	–	–	–
	– program ochrony ofiary przemocy	–	–	–	–	–
	– program terapeutyczny	–	–	–	–	–
III	Infrastruktura instytucji					
1	Punkty konsultacyjne	–	–	1	1	1
	– liczba korzystających ofiar przemocy	–	–	14	35	30
2	Ośrodki wsparcia	–	–	–	–	–
	– z miejscami całodobowymi	–	–	–	–	–
	– liczba korzystających ofiar przemocy	–	–	–	–	–
3	Ośrodki interwencji kryzysowej	–	–	–	–	–
	– z miejscami całodobowymi	–	–	–	–	–
	– liczba korzystających ofiar przemocy	–	–	–	–	–
IV	Procedura NK					
1	Liczba wypełnionych niebieskich kart, w tym:	22	40	25	63	36 ¹⁰
	– przez Policję	15 ¹¹	28 ¹²	17 ¹³	34	33
	– przez Ośrodek	7	12	8	29 ¹⁴	2
	– przez przedstawicieli oświaty	x	x	x	–	1
	– przez przedstawicieli służby zdrowia	x	x	x	–	–
2	Liczba spraw, które z powodu braku zgody członków rodziny nie zakończyły się wypełnieniem NK i wywiadem środowiskowym	8	16	9	17	–
3	liczba przekazanych Niebieskich Kart instytucjom ¹⁵ działającym na rzecz osób pokrzywdzonych	–	–	–	18	36

(dowód: akta kontroli, str. 4, 17, 67 – 72)

1.4. Środki zaplanowane na zadania związane z przemocą w rodzinie

Środki przeznaczone na realizację zadań dotyczących przeciwdziałania przemocy w rodzinie sklasyfikowano w rozdziale 85 219 budżetu GOPS, umieszczając je razem z wynagrodzeniem pracowników i innymi wydatkami związanymi z utrzymaniem Ośrodka¹⁶. Kwota zaplanowana na lata 2010, 2011, 2012 w tym rozdziale wynosiła, odpowiednio: 462 788 zł, 534 910 zł i 566 096 zł. W tej kwocie uwzględniano środki na zadania związane

¹⁰ 17 kart przeszło z 2011r. a 19 zostało założonych w 2012 r. (KPP; Zespół Placówek Oświatowych).

¹¹ 8 NK i 7 notatek urzędowych.

¹² 15 założonych NK i 13 notatek urzędowych.

¹³ 10 założonych NK i 7 notatek urzędowych.

¹⁴ w tym 17 założonych na nowych drukach.

¹⁵ NK przekazywano w ramach pracy Zespołu Interdyscyplinarnego do instytucji w nim działających, tj.: GKRPA, komisariat policji (dzielnicowi) Sąd Rejonowy w Limanowej (kuratorzy), zespoły placówek oświatowych (pedagodzy ze szkół), zakłady opieki zdrowotnej (pielęgniarki środowiskowe).

¹⁶ W tym m.in. zakup materiałów biurowych, zakup energii, opłaty za usługi telekomunikacyjne, szkolenia, ekwiwalent dla pracowników terenowych.

z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie, których wysokość ustalano po otrzymaniu informacji z MUW o wysokości przyznanej na dany rok dotacji.

(dowód: akta kontroli, str. 45 – 53, 101, 102, 104, 105, 108, 109)

Wojewoda Małopolski informował każdorazowo prezydentów miast, burmistrzów i wójtów gmin województwa małopolskiego o zasadach podziału dotacji w części przeznaczonej na dofinansowanie utrzymania ośrodków pomocy społecznej, w związku z realizacją zadań związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie, zaznaczając, że środki na przeciwdziałanie przemocy w rodzinie zostały zaplanowane dla poszczególnych gmin w oparciu o stan zatrudnienia pracowników socjalnych i zostaną przekazane jedynie ośrodkowi pomocy społecznej, który podejmie działania na realizację zadań określonych w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz w oparciu o ustawę o pomocy społecznej. Ustalono przez Wojewodę kryteria dla pozyskiwania środków finansowych obejmowały:

- opracowanie i realizację programów ochrony ofiar przemocy w rodzinie; działania informacyjno-edukacyjne;
- działanie Zespołu Interdyscyplinarnego;
- działanie Punktu Informacji Wsparcia i Pomocy dla Osób Dotkniętych Przemocą w Rodzinie;
- prace specjalistów w zakresie diagnozy konkretnych przypadków;
- działania edukacyjne podnoszące kompetencje specjalistów.

Informacje te zawarto w pismach dotyczących przekazania środków finansowych w rozdziale 85 219 na realizację zadań ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie¹⁷. W pismach wskazano również, że wysokość dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych z zakresu pomocy społecznej nie może przekroczyć 50% kosztów realizacji zadania, co oznaczało, że Gmina musiała posiadać 50% środków własnych.

(dowód: akta kontroli, str. 54 – 65)

Pismem z 25 marca 2010 r. Wójt Gminy poinformował Wydział Polityki Społecznej MUW, że w 2010 r. Gmina Mszana Dolna rezygnuje z zaplanowanych przez wojewodę środków finansowych na działania związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie i zaznaczył, że będzie realizować ustawę w ramach środków własnych Gminy. W kolejnych latach Gmina skorzystała ze środków przekazanych przez MUW.

(dowód: akta kontroli, str. 54)

Wysokość zaplanowanych i wydatkowanych przez GOPS w latach 2010 – 2012 (I półrocze) środków na zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie z uwzględnieniem źródeł finansowania przedstawia tabela:

(kwoty w zł)

Lp.	Wyszczególnienie	2010 r.		2011 r.		2012 r. (I półrocze)	
		Ogółem	Przemoc	Ogółem	Przemoc	Ogółem	Przemoc
1	Wynagrodzenie osobowe wraz z pochodnymi dla 12 pracowników W tym:	646.692	–	766.507	17.408	423.085	13.606
	– umowa zlecenie – prawnik (1 x w tygodniu x 55 zł)	4.320	–	1.485	1.485	770	770
	– umowa zlecenie – psycholog (1 x w tygodniu x 55 zł)	–	–	2.170	2.170	770	770
	– umowa zlecenie – informatyk	–	–	7.220	–	3.000	–

¹⁷ Nr PS.IV.0713-72-09 z 21 grudnia 2009 r., WP.IV.0713-14-10 z 11 stycznia 2011 r. i WP.IV.9452.2.8.2011 z 7 grudnia 2011 r.

	– wynagrodzenie dla 6 pracowników socjalnych	321.117	–	356.063	13.753	192.049	12.066
	– wynagrodzenie osobowe dla 2 pracowników socjalnych i dodatkowe specjalne projekt POKL	98.813	–	123.464	–	65.359	–
2	Szkolenia	4.485	380	7.374	2.860	3.435	1.470
3	Delegacje i ryczałty	6.678	–	7.689	–**	3.093	–
4	Zakup usług (poczta, telefon, prowizje, energia, gaz)	116.642	–	105.822	209	72.415	184
5	Zakup materiałów i wyposażenia	21.379	–	22.009	857	8.564	353
6	Pozostałe (odpis na FŚS, wydatki osobowe nie zaliczane do wynagrodzeń.)	13.937	–	18.325	–	11.392	–

(dowód: akta kontroli, str. 135)

W GOPS sklasyfikowano środki przeznaczone na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie w rozdziale 85 219, mimo że przepis rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹⁸ stanowi, że wydatki na realizację zadań, o których mowa w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy, ujmują się w rozdziale 85205 – Zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Klasyfikacja środków w rozdziale 85 219 zamiast w rozdziale 85 205 była wynikiem otrzymania środków od Wojewody Małopolskiego na działania związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie w rozdziale 85 219 i nie miała wpływu na działalność GOPS w ww. zakresie.

(dowód: akta kontroli, str. 45, 100 – 110)

1.5. Współpraca z innymi instytucjami

GOPS współpracuje z instytucjami, których pracownicy zostali powołani przez Wójta Gminy do prac w Zespole, tj. z przedstawicielami policji, oświaty, ochrony zdrowia oraz GKRPA. Gmina nie współpracowała z organizacjami pozarządowymi, gdyż na jej terenie takich organizacji nie ma.

(dowód akta kontroli, str. 32 – 37, 134, 154).

Informacji na temat współpracy z innymi instytucjami w zakresie przeciwdziałania przemocy udzielili Kierownik oraz dwóch pracowników socjalnych GOPS.

(dowód, akta kontroli, str. 73 – 87)

1.6. Kontrole działalności GOPS

W latach 2010 – 2012 (I półrocze) w GOPS nie przeprowadzono kontroli dotyczących realizacji zadań związanych z zapobieganiem przemocy w rodzinie, natomiast w wyniku kontroli kompleksowej przeprowadzanej przez MUW w styczniu 2012 r. zalecono GOPS zatrudnienie pracowników socjalnych w liczbie, o której mowa w art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli, str. 13 – 14)

Kierownik GOPS i Wójt Gminy poinformowali 22 marca 2012 r. MUW, że GOPS poszukuje kandydatów do pracy w charakterze pracownika socjalnego z odpowiednimi kwalifikacjami. Do czasu kontroli NIK nie zatrudniono żadnego pracownika socjalnego i liczba pracowników socjalnych nadal nie odpowiadała wymogom ustawowym. Kierownik Anna Duda wyjaśniła, że powodem tej sytuacji jest brak środków finansowych w Gminie.

(dowód: akta kontroli, str. 14, 190)

¹⁸ Dz. U. Nr 38, poz. 207 ze zm.

1.7. Analiza skarg

W latach 2010 – 2012 (I półrocze) do GOPS nie wpłynęły skargi dotyczące występowania przemocy w rodzinie, w tym pisma z placówek oświatowych lub placówek służby zdrowia.

(dowód: akta kontroli str. 154)

Ustalone
nieprawidłowości

W badanym okresie w działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono, że liczba mieszkańców przypadająca na każdego z dwunastu zatrudnionych w GOPS pracowników socjalnych przekraczała w 2012 r. (I połowa) o 153 osoby liczbę 2 000 mieszkańców określoną w art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej. Według stanu na 1 stycznia 2010 r., przed zatrudnieniem jednej dodatkowej osoby (na czas określony) liczba mieszkańców przypadająca na jednego pracownika socjalnego wynosiła 2 414 osób.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na niepełny skład Zespołu, do którego nie powołano przedstawicieli organizacji pozarządowych.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie organizacji wykonywania zadań związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości dotyczącej niezatrudnienia wymaganej liczby pracowników socjalnych stosownie do art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej, na którą to nieprawidłowość zwrócił także uwagę MUW w styczniu 2012 r.

2. Realizacja programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie

2.1. Wykazy potrzeb przekazywane Gminie

Opis stanu
faktycznego

W latach 2010 – 2012 Kierownik GOPS przedstawiała Wójtowi Gminy corocznie ogólny wykaz potrzeb sporządzony w formie planu finansowego w układzie: Dział 852 – opieka społeczna, rozdział 85 219. Stosowne projekty opiewające na kwotę 462 788 zł, 534 910 zł i 566 096 zł zostały złożone do Urzędu Gminy odpowiednio 27 października 2009 r., 25 października 2010 r. oraz 24 października 2011 r.

(dowód: akta kontroli, str. 45, 100, 103, 107)

Projekty planu wydatków zawierały zapis o zaplanowaniu w rozdziale 85 219 środków na wynagrodzenia pracowników, w tym jednego pracownika realizującego zadania dotyczące przemocy oraz psychologa zatrudnionego w Punkcie Informacji Wspierania i Pomocy dla Osób Dotkniętych Przemocą w Rodzinie. W tym samym rozdziale zaplanowano również pozostałe wydatki związane z utrzymaniem GOPS.

(dowód: akta kontroli str. 45 – 54, 101, 103, 107 – 108)

GOPS w odpowiedzi na pisma z MUW przedstawiał na początku każdego roku wykaz zaplanowanych zadań związanych z przeciwdziałaniem przemocy. Informacje takie przekazywał po otrzymaniu z MUW informacji o kwotach przeznaczonych na realizację zadań z zakresu administracji rządowej, innych zadań zleconych odrębnymi ustawami oraz dotacji celowych, wynikających z ustawy budżetowej na dany rok. Zadania te dotyczyły m.in.: zorganizowania spotkań z przedstawicielami służb działających na rzecz osób dotkniętych przemocą, zakupu ulotek i plakatów, materiałów biurowych oraz szkoleń. Ponadto zaplanowano i wydatkowano środki na wynagrodzenie psychologa i prawnika (umowa zlecenie), oraz częściowego wynagrodzenia pracowników socjalnych.

(dowód: akta kontroli str. 53, 54, 63)

Sprawy dotyczące przeciwdziałania przemocy w rodzinie nie były omawiane na sesjach Rady Gminy (poza procedurą tworzenia Zespołu Interdyscyplinarnego, uchwalenia Programu oraz zmian w Statucie).

(dowód, akta kontroli, str. 31, 34, 37)

2.2. Gminny Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie

Opis stanu
faktycznego

Wójt Gminy poinformował, że w okresie objętym kontrolą w Gminie realizowano sześć lokalnych programów pomocy społecznej:

- Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Mszana Dolna na lata 2006 – 2015;
- Strategię Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Gminy Mszana Dolna na lata 2007 – 2015;
- Gminny System Profilaktyki i Opieki nad Dzieckiem i Rodziną w Gminie Mszana Dolna na lata 2007 – 2012;
- Gminny Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie w Gminie Mszana Dolna na lata 2010 – 2015 (zwany dalej Programem);
- Gminne Programy Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych;
- Gminne Programy Przeciwdziałania Narkomanii.

Ponadto w badanym okresie sprawy związane z przeciwdziałaniem przemocy były prowadzone również w GKRPA, m.in. przez Inspektora ds. Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (do 6 czerwca 2011 r.), następnie przez Pełnomocnika - doradcę Wójta ds. Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (od 7 czerwca 2011 r. do 6 czerwca 2012 r.), a obecnie przez Inspektora ds. Rozwiązywania Problemów Uzależnień i Pomocy Rodzinie.

(dowód: akta kontroli, str. 31, 33, 40 – 43)

W związku z opracowywaniem Programu nie prowadzono odrębnych badań, natomiast oparto się na własnych statystykach i informacjach wykorzystując dane dotyczące liczby i form stosowania przemocy (głównie przemocy fizycznej i psychicznej) zawarte w NK, wywiadach środowiskowych, notatkach służbowych sporządzanych przez pracowników socjalnych, informacjach otrzymywanych z policji oraz dane ze sprawozdań sporządzonych do Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej (ROPS) i MPIPS.

(dowód: akta kontroli, str. 67 – 72, 95 – 99)

Przy opracowywaniu Programu nie wykorzystywano rozwiązań wypracowanych w innych krajach.

W związku z realizacją Programu utworzono nowe jednostki w ramach budowy systemu przeciwdziałania przemocy, tj.: Zespół Interdyscyplinarny oraz Punkt Konsultacyjny do spraw Uzależnień i Przemocy (Punkt) przeznaczony do realizacji zadań ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Punkt ten znajduje się w Wykazie Jednostek Poradnictwa Specjalistycznego w województwie małopolskim.

W procesie opracowywania Programu nie uczestniczyli przedstawiciele instytucji zajmujących się przemocą w rodzinie, jak: prokuratury, sądownictwa, oświaty oraz ochrony zdrowia. Został on opracowany przez pracowników GOPS. W Programie sformułowano cel główny – Ograniczenie problemu przemocy w rodzinie i skutków stosowania przemocy oraz cele szczegółowe, jak:

- 1) monitorowanie i diagnozowanie zjawiska przemocy w rodzinie;
- 2) udzielanie profesjonalnej pomocy ofiarom przemocy w rodzinie: psychologicznej, prawnej, pedagogicznej i socjalnej;
- 3) podnoszenie kompetencji służb zajmujących się problematyką przemocy w rodzinie;
- 4) budowanie partnerstwa instytucjonalnego w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej;
- 5) podnoszenie wrażliwości społecznej wobec przemocy w rodzinie;
- 6) oddziaływanie na sprawców przemocy.

(dowód: akta kontroli, str. 40 – 43, 162 – 170)

Nie sformułowano zadań strategicznych Programu, natomiast sporządzono Harmonogram Działań, w którym określono sześć zadań (monitorowanie i diagnozowanie zjawiska przemocy w rodzinie, udzielanie profesjonalnej pomocy itp.), sposób i termin realizacji (np. na bieżąco, w sytuacjach kryzysowych) oraz koszt i źródło finansowania (np. bez dodatkowych kosztów, w ramach środków GKRPA, w ramach środków własnych), a także realizatorów zadania. W Programie nie zawarto zapisów wiążących realizację zadań z uchwałami budżetu Gminy (GOPS). Jako realizatorów Programu wskazano: GOPS, GKRPA, Komisariat Policji, Sąd Rejonowy w Limanowej, placówki edukacyjne, poradnię psychologiczno-pedagogiczną, Straż Gminną, placówki służby zdrowia, Urząd Gminy w Mszanie Dolnej oraz PCPR w Limanowej.

W Programie nie przyjęto wskaźników monitorowania rozmiarów zjawiska i stosowanych działań, nie określono sposobu pomiaru oceniania realizacji Programu (sposobu monitorowania przyjętych celów), nie określono wskaźników, odpowiedzialnego za zbieranie informacji, obowiązku dokonywania oceny i jej częstotliwości. Wskazano natomiast, że Program będzie poddawany systematycznemu monitoringowi, który prowadzony będzie na podstawie zebranych informacji, przekazanych przez jednostki współrealizujące. Program i zebrane informacje były wykorzystywane do sprawozdań sporządzanych dla MPiPS i ROPS.

Analiza dokumentów wykazała, że Program – mimo iż prawidłowo identyfikował główne problemy – miał charakter formalny i nie zawierał zapisów wiążących go z uchwalanym corocznie budżetem, nie był monitorowany i oceniany, natomiast zawierał oczekiwane rezultaty, zmianę pojmowania przez społeczność lokalną zjawiska przemocy w rodzinie, promowanie wartości rodzinnych, edukację dzieci młodzieży i dorosłych w zakresie skutków stosowania przemocy w rodzinie, promowanie metod wychowawczych bez użycia przemocy. Nie przyjęto w nim rozwiązań dotyczących monitorowania realizacji Programu i wskaźników pomiaru stopnia zrealizowania założonych celów. Wskazano w nim jednak źródła finansowania Programu, tj. środki własne Gminy, w tym pochodzące z opłat za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.

Do czasu niniejszej kontroli NIK nie sporządzono oceny, o której mowa w punkcie 7 Programu. W Programie określono zadania służb powołanych do niesienia pomocy ofiarom przemocy w rodzinie (gmina, policja, pomoc społeczna, ochrona zdrowia, oświata, sądownictwo w tym kuratorzy oraz organizacje pozarządowe). Nie wskazano w nim żadnych organizacji pozarządowych.

(dowód: akta kontroli, str. 162 – 167)

Według oświadczenia kierownika GOPS realizacja Programu była poddana monitoringowi za lata 2010 – 2011, przy okazji zbierania informacji do Małopolskiego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie. W tym celu zbierano informacje od jednostek współrealizujących Program, jednakże nie została sporządzona ocena skuteczności prowadzonych działań. Kierownik GOPS zobowiązała się do sporządzenia oceny skuteczności Programu do 31 stycznia 2013 r.

(dowód: akta kontroli, str. 172 – 173)

W badanym okresie działania terapeutyczne realizowane przez GOPS polegały na uczestniczeniu ofiar przemocy w rodzinie w Programie (praca socjalna, spotkania z psychologiem, prawnikiem), nie odnotowano w tym czasie przypadków konieczności udzielania pomocy w otrzymaniu mieszkania socjalnego lub pomocy całodobowej. Informacje takie zostały zamieszczone w sprawozdaniach rocznych MPiPS-03, a także w dokumentacji poszczególnych rodzin (w badanym okresie było ich 110).

(dowód: akta kontroli, str. 18, 111 – 118, 158 – 161)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że skuteczność realizacji Programu powinna być systematycznie monitorowana i oceniana, tak aby nie był on jedynie dokumentem formalnym, lecz przyczynił się do realizacji lub korekty założonych w nim celów.

2.3. Realizacja zadań przyjętych w Krajowym Programie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie

Opis stanu faktycznego

Gmina realizowała następujące zadania z Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie:

- działania informacyjno-edukacyjne dla mieszkańców Gminy, poprzez plakaty, ulotki informacyjne o miejscach pomocy, artykuły w lokalnej prasie, internecie (strona www.mszana.pl zakładka „GOPS”, zakładka „Przemoc”), spotkania informacyjne w szkołach z rodzicami i dziećmi;

(dowód: akta kontroli, str. 26 – 27)

- udzielanie profesjonalnej pomocy ofiarom przemocy w rodzinie;

(dowód: akta kontroli, str. 111 – 118, 155 – 157)

- doskonalenie kompetencji pracowników GOPS i Członków Zespołu, dla których w latach 2011 – 2012 zostały zorganizowane trzy szkolenia w Urzędzie Gminy Mszana Dolna;
- sporządzane i realizowane były NK zgodnie z rozporządzeniem w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz wzorów formularzy¹⁹.

(dowód: akta kontroli, str. 19 – 25)

Jak już wspomniano, w Gminie działał Zespół, do którego zadań należała realizacja działań określonych w Programie na terenie Gminy Mszana Dolna oraz Punkt Konsultacyjny do Spraw Uzależnień i Przemocy, który mieści się w Urzędzie Gminy Mszana Dolna. W Punkcie przyjmowali: psycholog, specjalista terapii uzależnień, prawnik, pracownik socjalny. Ponadto GKRPA wraz z Krakowskim Forum Organizacji Społecznych *KraFos* w czwartym kwartale 2011 r. zorganizowała dla Mszany Dolnej i okolic punkt poradnictwa dla osób pokrzywdzonych przestępstwem i ich rodzin, gdzie ofiary przemocy domowej miały możliwość skorzystania z bezpłatnej porady prawnej i konsultacji psychologicznej – łącznie 8 godz. tygodniowo. Od 1 października 2012 r. ponownie został uruchomiony punkt poradnictwa prawnego i psychologicznego.

(dowód: akta kontroli, str. 27, 40 – 43)

Funkcjonowanie w Gminie systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie zostało już opisane w punkcie 1.3 wystąpienia.

2.4. Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych

Opis stanu faktycznego

W latach 2010- 2012 (I półrocze) Rada Gminy w każdym roku uchwałała Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. W każdym z tych programów uwzględniono realizację zadań mających na celu zwiększenie skuteczności ochrony ofiar przemocy w rodzinie i zwiększenie dostępności pomocy; podnoszenie wrażliwości społecznej wobec przemocy w rodzinie; edukację dzieci, młodzieży i dorosłych w zakresie skutków stosowania przemocy w rodzinie; działania interwencyjne: opiekuńcze i terapeutyczne, kierowane do ofiar przemocy w rodzinie oraz pouczające kierowane do sprawców przemocy w rodzinie (nie było przypadków konieczności izolowania sprawców); działania wspierające: psychologiczne, pedagogiczne, prawne i terapeutyczne kierowane do ofiar przemocy w rodzinie; udostępnienie do publicznej wiadomości informacji o instytucjach udzielających pomocy.

(dowód: akta kontroli, str. 26 – 27)

Jako główny cel programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na dany rok wskazano zapobieganie powstawaniu problemów uzależnień, zwłaszcza wśród młodzieży i dzieci oraz zmniejszenie szkód wywołanych przez nadużywanie alkoholu. Sporządzono harmonogram realizacji zadań określając kwoty na poszczególne zadania oraz wskazano osoby odpowiedzialne (m.in. Pełnomocnika Wójta ds. Rozwiązywania

¹⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta” (Dz. U. z 2011 r., Nr 209, poz. 1245).

Problemów Alkoholowych, GKRPA, itp.). Informacje o ocenie i zrealizowaniu zadań wskazanych w ww. programach były przekazywane Radzie Gminy w czasie sesji. GOPS nie otrzymywał i nie posiada szczegółowych informacji na temat realizacji harmonogramu. W związku z realizacją programów profilaktyki nie przewidywano utworzenia nowych jednostek. Programy profilaktyki zostały opracowane przez członków GKRPA, nie brali w tym udziału przedstawiciele innych instytucji poza pracownikiem socjalnym GOPS.

GOPS nie otrzymał informacji czy w związku z opracowywaniem programów profilaktyki przeprowadzane były badania w tym zakresie, a jeżeli tak to jakie były ich wyniki lub na jakich statystykach opierano się przy opracowywaniu programów, również w przekazanej informacji przez Wójta Gminy nie podano takich danych.

Przy opracowywaniu programów profilaktyki nie wykorzystywano rozwiązań wypracowanych w innych krajach.

W programach profilaktyki zidentyfikowano i wskazano najważniejsze problemy związane z przemocą w rodzinie, sformułowano cele, zawarto ogólne harmonogramy działań, określono komórkę realizującą zadania i kwoty przeznaczone na ich wykonanie. Nie przyjęto w nich wskaźników monitorowania rozmiarów zjawiska i stosowanych działań, nie określono sposób monitorowania stopnia osiągnięcia przyjętych celów.

Zadania zawarte w gminnych programach profilaktyki oraz w Programie pokrywały się w zakresie podnoszenia świadomości społecznej na temat problemu przemocy w rodzinie, podnoszenia kwalifikacji zawodowych wśród pracowników instytucji mających nieść pomoc rodzinom dotkniętym przemocą oraz koordynowania i integrowania działań przedstawicieli tych instytucji oraz działalności Punktu Konsultacyjnego ds. Uzależnień Przemocy. Jako beneficjenci Programu zostały wskazane osoby mające problem alkoholowy.

(dowód: akta kontroli, str. 152 – 153, 178 – 181)

W 2011 r. GKRPA zorganizowała Studium Apostolstwa Trzeźwości, gdzie między innymi osoby pracujące w zawodach pomocowych jak: pracownicy socjalni, członkowie GKRPA, liderzy grup samopomocowych AL-Anon, pracownicy ochrony zdrowia, nauczyciele, kuratorzy sądowi, obok zagadnień związanych z problematyką uzależnień poszerzyli swoją wiedzę o tematy dotyczące przemocy domowej. Prowadzenie przez GKRPA spraw związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie opisano również w punkcie 2.2 wystąpienia.

2.5. Prowadzenie poradnictwa i interwencji

Opis stanu
faktycznego

Poradnictwo i interwencje dotyczące przeciwdziałania przemocy w rodzinie realizowało sześciu pracowników GOPS.

(dowód: akta kontroli, str. 5 – 8)

Osoby dotknięte przemocą w rodzinie mogły ponadto skorzystać z porady psychologa lub prawnika w ramach Punktu działającego w Urzędzie Gminy. Informacje o możliwościach ubiegania się o pomoc umieszczono na stronie internetowej Urzędu Gminy, na tablicach informacyjnych w GOPS oraz na plakatach i w ulotkach rozdawanych w GOPS, Urzędzie Gminy, ZOZ, w placówkach oświatowych i innych instytucjach, których przedstawiciele wchodzili w skład Zespołu. W materiałach zamieszczono informacje o danych kontaktowych do pracowników socjalnych i dzielnicowych. Ponadto GOPS w 2011 r. opublikował dwa artykuły w prasie lokalnej: „W trosce o rodzinę”, oraz „Zespół Interdyscyplinarny ds. przemocy w Gminie Mszana Dolna”, a w roku następnym – dwa: „Przełam milczenie i skorzystaj z pomocy”, oraz „Przemoc to niemoc”. Prowadzona strona internetowa: www.mszana.pl zakładka „GOPS”, zakładka „Przemoc”, zawierała informacje jak rozróżnić przemoc, gdzie szukać pomocy w razie jej wystąpienia. Podano adresy instytucji na terenie Gminy i województwa, gdzie osoby doświadczające przemocy mogą skorzystać z pomocy, a także telefon Ogólnopolskiego Pogotowia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia”.

(dowód: akta kontroli, str. 127 – 130, 131 – 132)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie realizacji programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz programów profilaktycznych nie stwierdzono nieprawidłowości.

3. Realizacja procedury „Niebieskiej Karty”

3.1. Działania przed 17 października 2011 r. (tzw. „stara procedura”)

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą, w przypadku uzyskania informacji na temat możliwości występowania przemocy w rodzinie, GOPS przystępował do realizacji procedury „Niebieskiej Karty”. W badanym okresie procedurę tę zrealizowano w 23 rodzinach, przy czym GOPS samodzielnie wszczął procedurę w przypadku 3 rodzin, a w pozostałych 20 rodzinach otrzymał informacje z Komendy Powiatowej Policji w Limanowej o wszczęciu przez nią procedury NK z prośbą o zajęcie się wskazaną rodziną. Szczegółowej analizie poddano wszystkie 23 przypadki realizowane według tzw. „starej procedury”, tj. sprawy rozpoczęte do 17 października 2011 r. i zakończone w badanym okresie. Analiza tych spraw wykazała, że:

- procedury NK trwały od 2 tygodni do 8 miesięcy, średni czas od założenia NK do zakończenia procedury wynosił trzy i pół miesiąca;
- w każdym przypadku sporządzono formularz NK, podpisany zarówno przez pracownika socjalnego, jak i osobę doznającą przemocy; na formularzach odnotowano wywiad i plan pracy;
- w ciągu 10 dni (średnio) od rozpoczęcia procedury sporządzano NK, następnie do siedmiu dni następował kontakt z policją (dzielnicowym), po czym w razie potrzeby kontaktowano się z GKRPA lub sądem rejonowym;
- w 12 sprawach w dokumentacji GOPS brak było formularza wywiadu środowiskowego²⁰, w jednym przypadku nie sporządzono aktualizacji wywiadu środowiskowego w ciągu 6 miesięcy, a w kolejnych 3 przypadkach wywiadu nie przeprowadzono w ciągu 14 dni od daty powzięcia przez pracownika socjalnego informacji o zdarzeniu;
- w żadnej z analizowanych spraw nie wydano nakazu opuszczenia mieszkania, ani powstrzymywania się od przebywania w określonym miejscu. W stosunku do jednego sprawcy zastosowano karę pozbawienia wolności 5 miesięcy w zawieszeniu na 5 lat, karę grzywny oraz prace społeczne w wymiarze 30 godzin i nadzór kuratora (dotyczyło to tego samego sprawcy). Wobec jednego sprawcy zastosowano środek zapobiegawczy - dozór policji. Dwóch sprawców otrzymało nakaz poddania się leczeniu odwykowemu, żaden ze sprawców nie otrzymał nakazu poddania się działaniom terapeutycznym; nikt nie otrzymał nakazu uczestniczenia w oddziaływaniach korekcyjno-edukacyjnych; żadna z tych osób nie otrzymała nakazu opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z osobą poszkodowaną;
- w stosunku do osób doznających przemocy, jak wynika z analizy dokumentacji, nie było konieczności zapewniania miejsca w ośrodku wsparcia lub ośrodku interwencji kryzysowej; nie udzielano poradnictwa medycznego; w jednym przypadku kurator sądowy zarządził wykonanie warunkowo zawieszanej kary, nie składał także wniosku o odwołanie warunkowego przedterminowego zwolnienia wobec skazanego za przestępstwo związane z przemocą w rodzinie;
- w przypadku jednej rodziny (spośród 23 analizowanych spraw) po zakończeniu procedury NK doszło do kolejnych zdarzeń i ponownie wszczęto procedurę NK;
- zakończenie procedury następowało z powodu ustania przemocy w rodzinie (w żadnym przypadku sprawca nie przebywa w areszcie, w ośmiu przypadkach sprawca się wyprowadził, w jednym przypadku wyprowadziła się osoba doznająca przemocy, w dwóch przypadkach sprawca podjął leczenie psychiatryczne, w trzech przypadkach osoby poszkodowane zrezygnowały z podejmowania dalszych działań na co złożyły stosowne oświadczenia, a w pozostałych rodzinach nie dochodziło do przemocy – jak wynikało z ustaleń pracownika socjalnego oraz oświadczenia osób wskazanych jako doznających przemocy).

(dowód: akta kontroli, str. 111 – 118, 158 – 159)

²⁰ § 2 ust. 1. Rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 19 kwietnia 2005 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. z 2005 r. Nr 77, poz. 672 ze zm.) stanowił m.in.: „że wywiad przeprowadza się w terminie 14 dni od dnia powzięcia informacji o przemoc w rodzinie. Ww. rozporządzenie obowiązywało do 2 lutego 2011 r. a załącznikiem do niego był ówczesny formularz „NK”.

Gmina wywiązała się z obowiązku zapewnienia miejsc osobom dotkniętym przemocą w rodzinie w ośrodkach wsparcia i ośrodkach interwencji kryzysowej, tj. w Ośrodku Interwencji Kryzysowej w Nowym Sączu. W badanym okresie nie odnotowano przypadku, w którym wystąpiła konieczność umieszczenia osób w takim ośrodku.

Analiza dokumentacji 23 rodzin wykazała, że nikt nie korzystał z pomocy medycznej, trzy osoby skorzystały z poradnictwa prawnego, siedem – z poradnictwa psychologicznego, a wszyscy z poradnictwa socjalnego. Żadna z osób nie skorzystała z badania lekarskiego w celu ustalenia przyczyn i rodzaju uszkodzeń związanych z użyciem przemocy. Wszystkie osoby uczestniczyły w Gminnym Programie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie.

GOPS współpracował z policją we wszystkich analizowanych sprawach (informowano się o założeniu NK, policja zwracała się z prośbą o objęcie pomocą rodziny, w której nastąpiła interwencja). W jednym przypadku GOPS udzielał informacji na zapytanie sądu, a w kolejnym – powiadomiono Sąd o sytuacji dzieci. W 16 przypadkach o wystąpieniu przemocy w rodzinie poinformowano GKRPA z prośbą o podjęcie działań wobec sprawcy mającego problem alkoholowy, w 3 przypadkach GOPS kontaktował się ze szkołą. W żadnej z badanych spraw GOPS nie udzielał informacji na zapytania kuratora sądowego. W jednym przypadku wystąpiła konieczność umieszczenia dzieci u najbliższej rodziny niezamieszkującej wspólnie. Sprawę tej rodziny zamknięto 25 września 2012 r. (po 11 miesiącach) z powodu ustania przemocy w rodzinie, potwierdzonego wizytami w środowisku i brakiem potrzeb interwencji.

GOPS nie posiadał wiedzy w zakresie działań sądu lub prokuratury, posiadane informacje uzyskiwał na podstawie oświadczenia osób poszkodowanych. GKRPA prowadziła sprawy dla 16 spośród 23 sprawców przemocy, dla których założono NK.

W 11 przypadkach po sporządzeniu notatki i analizie materiałów nie wdrożono postępowania NK, ze względu na brak zgody osoby, co do której istniało prawdopodobieństwo, że była ofiarą przemocy.

(dowód: akta kontroli, str. 17 – 18, 118 – 118, 158 – 159)

W badanym okresie nie odnotowano fałszywych zgłoszeń o wystąpieniu przemocy w rodzinie.

(dowód: akta kontroli, str. 15 – 16, 158 – 159)

Przewodnicząca Zespołu wyjaśniła, że w dwunastu przypadkach brak było wywiadu środowiskowego, gdyż wszystkie z tych rodzin znane były pracownikom socjalnym (w poprzednich latach korzystały z pomocy GOPS), podczas wizyty w środowisku pracownik socjalny rozeznał za każdym razem sytuację tych rodzin ale nie sporządził odrębnego dokumentu. Te rodziny, w których nie sporządzono formularza wywiadów, nie wymagały innej formy pomocy, dla której wywiad środowiskowy byłby konieczny. Opis sytuacji rodziny był za każdym razem odnotowany w formularzu NK, a z każdego pobytu sporządzano notatki służbowe, zakres objęty formularzem wywiadu środowiskowego (aktualnie już nie obowiązujący od lipca 2011 r.) był bardzo obszerny i nie dotyczył w dużej mierze spraw związanych z przemocą. W trzech przypadkach, gdy nie sporządzono wywiadu w ciągu 14 dni, wywiad był sporządzany wcześniej – sytuacja była znana i nic nie wskazywało, aby trzeba było wykonać dodatkowe czynności, skoro rodzina była pod opieką GOPS i aktualizowano wywiady co 6 miesięcy w innej sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 165 – 166, 188 – 189)

Z przeprowadzonej w trakcie kontroli analizy dokumentów wynika, że w 23 sprawach pracownicy socjalni sporządzali takie notatki oraz wypełniali formularze NK.

(dowód: akta kontroli, str. 17 – 18, 19 – 25, 38 – 39, 88 – 94, 158 – 159)

3.2. Zadania realizowane przez Zespół Interdyscyplinarny

Opis stanu
faktycznego

Od 18 października 2011r. do 30 czerwca 2012 r. do Zespołu wpłynęło łącznie 36 formularzy NK A, z czego 33 wszczętych przez policję, dwa przez GOPS i jeden przez pracownika oświaty.

(dowód: akta kontroli, str. 16)

Badaniem w zakresie przestrzegania procedury określonej w rozporządzeniu w sprawie procedury NK objęto 25 spraw, w tym 23 losowo wybrane i 2 (wszystkie) wszczęte przez GOPS. We wszystkich analizowanych sprawach instytucja wszczynająca przekazała do GOPS formularz NK A w terminie do siedmiu dni, tj. określonym w § 7 ust. 1 wskazanego rozporządzenia. Wszystkie formularze otrzymane przez GOPS w tym samym dniu zostały przekazane Przewodniczącej Zespołu.

(dowód: akta kontroli, str. 19 – 25)

We wszystkich analizowanych teczkach, zawierających dokumentację związaną z prowadzeniem procedury NK, znajdowały się dokumenty powołania Grupy Roboczej (GR) i przekazania przez Przewodniczącego Zespołu formularza NK A członkom grupy roboczej oraz spotkania GR (maksymalnie do 2 tygodni - średnio 7 dni). We wszystkich przypadkach opracowano indywidualny plan pomocy dla osoby, co do której istniało podejrzenie, że została dotknięta przemocą w rodzinie i jej rodziny. W badanych sprawach nie sporządzono weryfikacji/aktualizacji tych planów, jednakże w 20 sprawach znajdował się opis działań podejmowanych w ramach planu. We wszystkich sprawach dokonano analizy sytuacji rodziny i wypełnienia formularzy NK C, a 19 teczek zawierało dokumentację potwierdzającą zaproszenie na posiedzenie GR osoby pokrzywdzonej (nie zapraszano dzieci oraz osób starszych).

W toku kontroli stwierdzono, że 21 teczek zawierało dokumentację potwierdzającą wzywanie przez Przewodniczącą Zespołu na posiedzenie GR osób, wobec których istniało podejrzenie, że stosowały przemoc w rodzinie (w czterech przypadkach zamieszczono adnotację o długotrwałej nieobecności/wyjeździe osoby). W 21 przypadkach wypełniono formularz NK D. Wszystkie rodziny, w których wszczęto procedurę NK, były monitorowane przez policję i pracownika socjalnego.

Do 30 czerwca 2012 r. zakończono siedem procedur, natomiast do 30 listopada 2012 r. zakończono kolejnych siedemnaście. Jedna z analizowanych procedur NK jest w trakcie realizacji. Powodem zakończenia procedur w 23 przypadkach było uzasadnione przypuszczenie o zaprzestaniu stosowania przemocy w rodzinie, a w jednym przypadku odbywanie przez sprawcę przemocy kary pozbawienia wolności. We wszystkich tych sprawach sporządzono „Protokół zakończenia procedury Niebieska Karta”, podpisany przez Przewodniczącą Zespołu i co najmniej dwie inne osoby występujące w charakterze członków GR (dowód: akta kontroli, str. 119 do 126). W dokumentacji znajduje się protokół posiedzenia Zespołu Nr 3/2011 z 13 września 2011 r., w którym zawarto informację o powołaniu sześciu grup roboczych związanych terenowo z rejonami działania pracowników socjalnych GOPS, którzy zostali ich koordynatorami, a Przewodnicząca Zespołu została upoważniona do powoływania składu poszczególnych GR. Wszystkie analizowane sprawy (25) zawierają pisma powołujące skład GR, podpisane przez Przewodniczącą.

(dowód: akta kontroli, str. 28 – 30, 155 – 157, 160 – 161)

W jednej z analizowanych spraw wystąpił przypadek odebrania dzieci przez pracowników socjalnych wykonujących obowiązki służbowe. Dokumentacja sprawy oprócz NK zawierała m.in.: oświadczenie z danymi osoby, której powierzono dzieci, danymi i datą urodzenia dzieci, podpisane przez osobę odbierającą dzieci od pracownika socjalnego z datą, godziną i miejscem przekazania dzieci. Protokół zawiera datę i godzinę rozpoczęcia i zakończenia interwencji, osoby uczestniczące: policjant, lekarz, dwóch pracowników socjalnych, kurator społeczny rodziny (5 osób). Opis zastanej sytuacji oraz przyczyny uzasadniające odebranie dzieci z rodziny: nietrzeźwość obydwójga rodziców. Opinie osób uczestniczących w czynności odebrania dzieci i podpisy osób wykonujących obowiązki służbowe; powiadomienie Sądu przez GOPS o odebraniu dwójki dzieci (w wieku 3 i 4 lata) z rodziny i przekazaniu ich pod opiekę niezamieszkującej wspólnie ciotki. Data i godzina dokonania czynności, osoby uczestniczące, dane małoletnich dzieci, dane rodziców, dane ciotki. Opis okoliczności w jakich podjęto decyzję o odebraniu dzieci oraz prośba GOPS o podjęcie przez Sąd decyzji dotyczącej małoletnich dzieci; notatki pracownika socjalnego na okoliczność wizyty w środowisku wspólnie z pielęgniarką środowiskową i pedagogiem szkolnym zawierające opis aktualnej sytuacji podpisana przez osoby biorące udział w wizycie; powołanie GR i protokoły z posiedzeń; protokół sporządzony na posiedzeniu GR

na zakończenie procedury „Niebieska Karta”. Procedurę zakończono wobec ustania przemocy w rodzinie oraz zrealizowania indywidualnego planu pomocy.

(dowód: akta kontroli, str. 88 – 94)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie realizacji procedury Niebieskiej Karty stwierdzono nieprawidłowości związane ze sporządzaniem formularza wywiadu środowiskowego, a dotyczących:

- braku formularza wywiadu środowiskowego – w 12 sprawach,
- niesporządzenia jego aktualizacji w ciągu 6 miesięcy – w jednym przypadku,
- nieprzeprowadzenia wywiadu środowiskowego w ciągu 14 dni od daty powzięcia przez pracownika socjalnego informacji o zdarzeniu – w trzech przypadkach.

Nieprawidłowości te dotyczyły więc 16 spośród 23 analizowanych NK wypełnionych przed 17 października 2011 r., a polegały na naruszeniu § 2 ust. 1. rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 19 kwietnia 2005 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego²¹.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że skład powołanych przez Przewodniczącą Zespołu grup roboczych nie obejmował przedstawicieli wszystkich podmiotów wskazanych w art. 9a ust. 11. ustawy. Na przykład, zaledwie do czterech GR wchodził przedstawiciel ochrony zdrowia. Przewodnicząca Zespołu wyjaśniła, że poinformowano ją na szkoleniach, w jakich uczestniczyła, że skład GR dobiera się w zależności od potrzeb i nie było konieczne powołanie osób reprezentujących wszystkie jednostki wskazane w ustawie. Podkreśliła, że GR realizują zadania, a przedstawiciele ochrony zdrowia lub oświaty byli zapraszani na spotkania GR w razie potrzeby.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność GOPS w zakresie realizacji procedury NK, mimo stwierdzonych nieprawidłowości dotyczących stwierdzonych przypadków niesporządzania wywiadów środowiskowych, które zastępowano notatkami. Ponadto NIK zwraca uwagę na niepełny skład powoływanych grup roboczych, przy czym nie stwierdzono by niepełny skład grup roboczych wpłynął negatywnie na wykonywanie przez nie zadań.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²², wnosi o:

- 1) kontynuowanie działań zmierzających do zapewnienia odpowiedniej liczby pracowników socjalnych w stosunku do liczby mieszkańców Gminy;
- 2) rozważenie podjęcia działań zmierzających do włączenia organizacji pozarządowych do realizacji zadań dotyczących przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie

²¹ Dz. U. z 2005 r. Nr 77, poz. 672 ze zm.

²² Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Kraków, dnia grudnia 2012 r.

Kontroler
Małgorzata Kram
specjalista kontroli państwowej