



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.012.01.2015
P/15/046

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu
ul. Krakowska 28, 45-075 Opole
T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44
lop@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/046 – Pomoc osobom dotkniętym przemocą w rodzinie
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	Celina Augustyn, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 97471 z dnia 21 września 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Opolu ¹ , 45-071 Opole, ul. Armii Krajowej 36
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zdzisław Markiewicz, Dyrektor (dowód: akta kontroli str.3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Pełniąc nadzór nad działalnością Specjalistycznego Ośrodka Wsparcia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie w Opolu³, Dyrektor MOPR zapewnił warunki na rzecz udzielania pomocy osobom i rodzinom dotkniętym taką dysfunkcją⁴. Realizacja zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie należała do zadań statutowych MOPR. Od listopada 2011 r. funkcjonował powołany przez Prezydenta Miasta Opola Zespół Interdyscyplinarny⁵, w skład którego weszło 14 przedstawicieli jednostek, instytucji i podmiotów zobowiązanych lub uprawnionych do działań na rzecz przeciwdziałania zjawisku przemocy w rodzinie. W I kwartale 2011 r. tj., przed powołaniem Zespołu Interdyscyplinarnego, Dyrektor MOPR przekazał Prezydentowi Miasta Opola⁶ opracowany przez Kierownika SOW, projekt *Miejskiego Programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie*⁷, który po modyfikacji⁸ został przyjęty uchwałą Rady Miasta Opola w kwietniu 2011 r. Projekt *Programu* w przeciwieństwie do ostatecznie przyjętego dokumentu zawierał analizę SWOT⁹, która wskazywała bariery i utrudnienia w funkcjonowaniu całego systemu. Opracowany *Program* był spójny z Wojewódzkim Programem

¹ Dalej: MOPR.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

³ Dalej: SOW.

⁴ Zgodnie z § 8 Zarządzenia Dyrektora MOPR, przedmiotowy nadzór został powierzony Zastępcy Dyrektora MOPR.

⁵ Dalej: ZI.

⁶ Za pośrednictwem Wydziału Polityki Społecznej UM Opola.

⁷ Przyjęty Uchwałą Rady Miasta Opola Nr IX/121/11 z dnia 28 kwietnia 2011 r. dalej: *Program*.

⁸ Znaczącym skróceniu projektu *Programu*.

⁹ Analiza SWOT to narzędzie, dzięki któremu można przeanalizować i rozpoznać własne silne i słabe strony.

Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2012-2015¹⁰ oraz przyjętą w marcu 2004 r. *Strategią integracji i polityki społecznej dla Miasta Opola na lata 2004-2015*¹¹. W skontrolowanym okresie lat 2012-2015 dwukrotnie¹² w treści *Sprawozdań z realizacji Programu* była przeprowadzana ocena stopnia osiągnięcia przyjętych celów ujętych w pkt IX ww. Programu, w tym najważniejszego z założonych efektów, tj. ograniczenia występowania zjawiska przemocy w mieście Opolu. W całym skontrolowanym okresie istniała w SOW i była w pełni dostępna dla osób zgłaszających się do SOW oraz Ośrodka Interwencji Kryzysowej¹³, oferta poradnictwa socjalnego, psychologicznego, pedagogicznego (praca z dziećmi dotkniętymi przemocą w rodzinie), prawnego, a także medycznego¹⁴. Potrzebującym natychmiastowej izolacji od sprawcy przemocy była udzielana pomoc w formie schronienia w SOW¹⁵, OIK¹⁶, w późniejszym okresie¹⁷ również w Ośrodku Readaptacji Społecznej „Szansa”. Takimi działaniami MOPR zapewniał skuteczną izolację ofiary od sprawcy przemocy, będącą podstawowym warunkiem uzyskania efektu ustania przemocy w rodzinie. Nie kwestionując faktu ograniczonych środków uzyskiwanych na podstawie Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, NIK zwraca jednakże uwagę na niedostateczne zabezpieczenie przez Dyrektora MOPR możliwości podnoszenia wiedzy pracowników socjalnych pracujących bezpośrednio z osobami dotkniętymi przemocą i sprawcami przemocy w rodzinie.

Stanem nieprawidłowym stwierdzonym w kontrolowanej jednostce było nieprzeprowadzenie do dnia zakończenia kontroli ewaluacji efektów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych względem sprawców przemocy w rodzinie w formie programów (zajęć) indywidualnych, czego wymagał przepis § 8 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 lutego 2011 r. w sprawie *standardu podstawowych usług świadczonych przez specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie, kwalifikacji osób zatrudnionych w tych ośrodkach, szczegółowych kierunków prowadzenia oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych wobec osób stosujących przemoc w rodzinie oraz kwalifikacji osób prowadzących oddziaływanie korekcyjno-edukacyjne*¹⁸.

Pozytywnie należy ocenić organizację pracy Zespołu Interdyscyplinarnego i grup roboczych¹⁹, których funkcjonowanie zostało określone w przyjętym uchwałą Rady Miasta Opola *Regulaminie*²⁰ (*Szczegółowe warunki funkcjonowania Zespołu Interdyscyplinarnego*). Trwająca nieprzerwanie od czterech lat działalność ZI odpowiadała wymogom art. 9b ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu *przemocy w rodzinie*²¹, tj. realizowane były cele główne *Programu* (zawarte w pkt III), w tym udzielanie wszechstronnej pomocy ofiarom przemocy w rodzinie, oddziaływanie na sprawców przemocy poprzez motywowanie ich do udziału w programach korekcyjno-edukacyjnych oraz przekazywanie informacji do sądów (rejonowych i Sądu Okręgowego w Opolu) o prowadzeniu

¹⁰ Załącznik do uchwały nr 1896/2012 Zarządu Województwa Opolskiego z dnia 27 lutego 2012 r.

¹¹ Załącznik do uchwały nr XXVIII/236/04 Rady Miasta Opola z 25 marca 2004 r.

¹² Pierwszy raz- łącznie za lata 2011-2013, drugi raz - za rok 2014.

¹³ Dalej: OIK

¹⁴ W formie możliwości korzystania z pomocy lekarza psychiatry zatrudnionego na podstawie umowy cywilnoprawnej.

¹⁵ Ośrodek ten dysponuje 15 miejscami.

¹⁶ Miejsce krótkotrwałego schronienia - przez okres 3 dni.

¹⁷ Po uzyskaniu pozytywnego rozpatrzenia wniosku o przyznania tytułu prawnego do lokalu socjalnego przez Wydział Lokalowy UM Opola.

¹⁸ Dz. U. Nr 50, poz. 259; dalej: rozporządzenie w sprawie standardu usług SOW.

¹⁹ Dalej: Grupa.

²⁰ Na podstawie uchwały nr IX/122/11 z dnia 28 kwietnia 2011 r. w sprawie *określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania*; dalej: *Regulamin*.

²¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1390; dalej: ustawa o przeciwdziałaniu przemocy.

programów korekcyjno-edukacyjnych przeznaczonych dla sprawców przemocy. Stosownie do przewidzianej w art. 9a ust. 10 ustawy o *przeciwdziałaniu przemocy regulacji* - Przewodnicząca ZI w celu rozwiązywania problemów związanych z występowaniem przemocy w każdym w indywidualnym przypadku rodziny (osoby), powoływała Grupę, wyznaczając jej koordynatora, odpowiadającego za prawidłowy przebieg prac członków Grupy, w tym za integrowanie i koordynowanie ich działań. Każdorazowo w obecności osoby dotkniętej przemocą ustalany był *Plan pomocy rodzinie* z podziałem zadań pomiędzy członków Grupy i osoby będące adresatem ustalonych działań (Planu pomocy rodzinie). W toku procedury *Niebieskiej Karty*²² były zachowywane wymogi dotyczące szybkości przekazywania formularza NK/A koordynatorowi Grupy, realizacji obowiązku udzielania kompleksowej informacji o dostępnych formach i miejscach pomocy, dokonywana była również w okresie poprzedzających pierwsze posiedzenie Grupy²³ analiza sytuacji mieszkaniowej, ekonomicznej, wychowawczej (w sytuacji posiadania małoletnich dzieci), zdrowotnej (uzależnienia, kondycja psychiczna) rodziny dotkniętej przemocą.

W każdym ze skontrolowanych lat 2012-2015 były realizowane autorskie programy korekcyjno-edukacyjne (w tym w 2012 i 2013 po kilka edycji), a także zajęcia terapeutyczne i grupy wsparcia adresowane do ofiar i świadków przemocy (dzieci). Wszystkie ww. programy i oddziaływania terapeutyczne były prowadzone przez osoby (psychologów, terapeutów) posiadające wymagane kwalifikacje.

W protokołach z zakończenia procedury NK, pomimo iż każdorazowo ujmowano stwierdzenia o uzasadnionym przypuszczeniu ustania przemocy, to w połowie przypadków²⁴ nie opisywano faktów wskazujących na ustanie przemocy. Powyższe związane jest z przyjętym przez kontrolowaną jednostkę stanowiskiem, iż rodziny, wobec których realizowana jest procedura NK korzystają z oferty pomocy na zasadzie dobrowolności i własnej gotowości do podejmowania działań.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Tworzenie warunków na rzecz udzielania pomocy osobom doświadczającym przemocy w rodzinie, w tym zapewnienia tym osobom poradnictwa medycznego, psychologicznego, prawnego, socjalnego, zawodowego i rodzinnego, zapewnienia potrzebującym bezpiecznego schronienia w specjalistycznych ośrodkach wsparcia lub ośrodkach interwencji kryzysowej, a także ochrona przed dalszym krzywdzeniem.

Opis stanu
faktycznego

1. Zgodnie z § 6 Statutu MOPR, przeciwdziałanie przemocy w rodzinie jest jednym z zadań statutowych Ośrodka, realizowanych we współpracy m.in. z organami administracji rządowej i samorządowej oraz organizacjami pozarządowymi. Stosownie do § 25 Regulaminu Organizacyjnego MOPR²⁵ SOW został powołany do realizacji ww. zadania statutowego poprzez takie działania, jak: specjalistyczne poradnictwo, ochrona osób przed przemocą, zaspokajanie potrzeb bytowych ofiar przemocy, a także oddziaływania korekcyjno-edukacyjne dla osób stosujących przemoc. Szczegółowe określenie zadań SOW, sposób ich realizacji oraz tryb pracy²⁶ osób zatrudnionych w SOW określało Zarządzenie Nr 25 z dnia 22 czerwca 2012 r. Dyrektora MOPR w sprawie struktury organizacyjnej i szczegółowego

²² Dalej: NK.

²³ Poza pojedynczymi przypadkami dokonania takiej analizy na pierwszym posiedzeniu, co spowodowane było utrudnieniami w skontaktowaniu się z ofiarą przemocy.

²⁴ Na podstawie badanej próby 30 dokumentacji NK.

²⁵ Wprowadzonego Zarządzeniem Prezydenta Miasta Opola z dnia 2 grudnia 2014 r. Nr OR-I.0050.600.2014,

²⁶ System dwuzmianowy, równoważny system czasu pracy.

zakresu działania oraz Regulaminu SOW²⁷. SOW kierowany był przez Kierownika, tj. osobę która jest jednocześnie Przewodniczącą ZI w Opolu²⁸. Stosownie do § 2 i 5 Regulaminu SOW (załącznik nr 2 do ww. Zarządzenia Dyrektora MOPR), prawo do korzystania z miejsca w SOW mają osoby będące ofiarami przemocy, bez względu na miejsce ich zamieszkania i osiągany dochód. Czasowy pobyt w SOW nie powinien przekraczać 3 miesięcy, przy czym w uzasadnionych przypadkach może zostać przedłużony przez Kierownika SOW.

W okresie objętym kontrolą obowiązywała *Strategia integracji i polityki społecznej dla miasta Opola na lata 2004-2015*²⁹. W treści ww. dokumentu zawarto ogólną diagnozę sytuacji społecznej (rozdział II Strategii), w której za jeden z kierunków działań uznano zapewnienie bezpieczeństwa od ryzyka losowego, agresji i zachowań patologicznych, a także rozwój poradnictwa specjalistycznego dla rodzin znajdujących się w kryzysie. *Strategia* uznała opiekę nad rodziną, dziećmi i młodzieżą za jeden z celów szczegółowych, przy czym realizacja tego celu miała następować m.in. poprzez rozwój poradnictwa rodzinnego i terapii rodzinnej w OIK i współpracę z organizacjami pozarządowymi zajmującymi się tym problemem. W treści ww. *Strategii* nie określono diagnozy zjawiska przemocy, tj. rozmiaru tego zjawiska na obszarze miasta Opola, w tym nie ustalono odsetka populacji rodzin zagrożonych przemocą. Jak podała Zastępca Dyrektora MOPR, rozmiaru tego zjawiska nie ustalono, ponieważ ze sprawozdań kierowanych do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej wynikała jedynie liczba osób, liczba rodzin oraz liczba osób w rodzinach, które uzyskały pomoc z powodu przemocy w rodzinie, przy czym nie były to dane pozwalające ustalić wszystkie zagrożone przemocą środowiska. Prace związane z przygotowaniem *Strategii* uchwalonej w 2004 r., jak również projektu *Strategii* zaplanowanej na lata następne koordynował Wydział Polityki Społecznej UM Opola, przy udziale pracowników MOPR, co odpowiadało regulacji § 28 Regulaminu Organizacyjnego. Diagnoza problemu przemocy w rodzinie obejmująca obszar całej Opolszczyzny sporządzona została w 2012 r. przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Opolu, w ramach Wojewódzkiego Programu Przeciwdziałania Przemocy na lata 2012-2015³⁰.

(dowód: akta kontroli str.20-29, 59-61,715-721)

Rada Miasta uchwałą z dnia z 28 kwietnia 2011 r. przyjęła *Miejski Program przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie*, który miał być realizowany m.in. poprzez diagnozowanie zjawiska przemocy na terenie miasta Opola, a także podnoszenie świadomości i wrażliwości mieszkańców miasta wobec przemocy w rodzinie. *Program* adresowano do czterech grup: 1) ofiar przemocy, 2) sprawców przemocy, 3) świadków przemocy oraz 4) społeczności lokalnej. Wyznaczał on główne kierunki działania ZI oraz przewidywał realizację trzech grup zadań, tj. poszerzenie wiedzy na temat przemocy w rodzinie, zmniejszenie negatywnych następstw dla ofiar i świadków przemocy w rodzinie, a także zapobieganie stosowania przemocy w rodzinie. Zapewniona została spójność *Programu* z Krajowym Programem Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, Wojewódzkim Programem Przeciwdziałania Przemocy na lata 2012-2015 oraz *Strategią*.

W *Programie* nie zostały wskazane tryb i metody identyfikacji rodzin zagrożonych przemocą w rodzinie. *Program* obowiązywał do dnia kontroli i nie ustalał harmonogramu działań przewidzianych na poszczególne lata, nie zakładał również wartości wskaźników stopnia osiągnięcia poszczególnych celów. Przygotowany

²⁷ Dalej: zarządzenie w sprawie SOW.

²⁸ Dalej: ZI.

²⁹ Przyjęta Uchwałą Rady Miasta Opola Nr XXVIII/236/04 z dnia 25 marca 2004 r. dalej: *Strategia*.

³⁰ Załącznik do uchwały nr 1896/2012 Zarządu Województwa Opolskiego z dnia 27 lutego 2012 r.

przez Kierownika SOW³¹ projekt *Programu*, był przewidziany na okres pięciu lat, opisywał zasoby Miasta w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, a także zawierał analizę SWOT, która wskazywała bariery i utrudnienia w funkcjonowaniu całego systemu.

(dowód: akta kontroli str.118-125, 1206-1216)

Zgodnie z § 2 pkt 9 zarządzenia w sprawie SOW, realizację zadań wynikających z *Programu*, Dyrektor MOPR powierzył w całości Kierownikowi SOW. Zgodnie z założeniami, *Program* miał stanowić wspólny strategiczny plan działań wobec problemu przemocy w rodzinie realizowany wielopoziomowo przez wszystkie instytucje i organizacje zobligowane do podejmowania działań na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie. W zakresie objętym problematyką *Programu* nawiązana została współpraca z Urzędem Miasta Opola, Miejską Komisją Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Opolu, zespołem kuratorskiej służby sądowej, Komendą Miejską Policji, Diecezjalną Fundacją Obrony Życia, Strażą Miejską, Poradnią Rodzinną i Przedmażeńską, Zespołem Placówek Opiekuńczo-Wychowawczych, a także z jednostkami służby zdrowia (SP ZOZ Śródmieście oraz NZOZ Zakład Usług Położniczo-Pielęgniarskich „Zdrowa Rodzina”). Za monitorowanie realizacji zadań przez wszystkie zobowiązane podmioty, a także za koordynowanie i integrowanie ich działań odpowiadała Kierownik SOW. Monitoring *Programu* polegał na systematycznym zbieraniu danych ilościowych i jakościowych dotyczących realizacji zadań, poprzez analizę sprawozdań przedkładanych przez realizatorów zadań szczegółowych. W sprawozdaniach z realizacji *Programu* za lata 2011-2013³² i za rok 2014³³ zawarte były dane o zakresie i sposobie realizacji trzech grup zadań wyszczególnionych w punkcie V tego dokumentu, tj. poszerzenia wiedzy na temat przemocy w rodzinie, zmniejszenia negatywnych następstw dla ofiar i świadków występowania przemocy oraz zapobiegania stosowania przemocy w rodzinie.

(dowód: akta kontroli str. 248-285, 677-701, 763-797)

W latach 2012-2014 przewodnicząca ZI - stosownie do wymogu zawartego w treści *Programu* - składała Informacje³⁴ (sprawozdania) z jego realizacji, które to dokumenty zawierały każdorazowo sprawozdanie z realizacji procedury NK, a także dane pochodzące od wszystkich członków ZI o zakresie i sposobie realizacji trzech grup zadań zamieszczonych w *Programie*. I tak, w przedmiotowych Informacjach wskazywano m.in. na brak współpracy ze strony jednostek służby zdrowia (odmowa udziału w pracach Grup lekarzy psychiatrów³⁵), jak również na niewywiązywanie się jednostek służby zdrowia³⁶ z obowiązku wystawiania zaświadczeń lekarskich o uszkodzeniach ciała w związku z doświadczaniem przemocy w rodzinie.

(dowód: akta kontroli str. 247-285, 304-305, 392-400, 677-701, 891-894)

W każdym ze skontrolowanych sprawozdań z działalności MOPR za lata 2012-2014 składanych Radzie Miasta Opola w trybie art. 110 ust. 9 ustawy o pomocy społecznej, znajdowała się *Informacja* dotycząca działalności SOW, OIK, ZI oraz zestawienie oddziaływań w stosunku do podopiecznych SOW.

(dowód: akta kontroli str. 195-206, 248-285)

³¹ Opracowywanie tego projektu miało miejsce na przełomie lat 2010/2011.

³² W formie jednego sprawozdania za trzy lata obowiązywania *Programu*.

³³ Odrębne obszerne opracowanie złożone 10 lutego 2015 r. Dyrektorowi MOPR przez Przewodniczącą ZI.

³⁴ Informacje kompleksowe złożone zostały dwukrotnie w skontrolowanym okresie.

³⁵ Przewodnicząca ZI przedstawiła obszerną korespondencję pomiędzy MOPR i Dyrektorem Wojewódzkiego Specjalistycznego Zespołu Neuropsychiatrycznego w Opolu. Przewodnicząca ZI w marcu 2014 r. zwróciła się do Marszałka Województwa Opolskiego o podjęcie działania na rzecz wypracowania modelu współpracy lekarzy tej jednostki z Zespołem Interdyscyplinarnym.

³⁶ Szpitali publicznych w Opolu.

W okresie objętym kontrolą została przeprowadzona przez Wojewodę Opolskiego w SOW jedna kontrola kompleksowa dotycząca m.in. dostosowania zakresu pomocy do sytuacji oraz potrzeb ofiary przemocy w rodzinie, a także zgodności wymaganych kwalifikacji zespołu specjalistów zatrudnionych w SOW. Kontrola wykazała odstępstwo od wymogów rozporządzenia w sprawie standardu usług w SOW, dotyczące niewystarczającego dostępu do łazienek wyposażonych w sposób odpowiadający wymogom § 1 ust. 3 lit. d) ww. rozporządzenia (tj. co najmniej 1 łazienka przypadająca na 5 osób). Poprzez modernizację łazienek doprowadzono do stanu zgodnego z ww. wymogiem.

(dowód: akta kontroli str. 372-383)

W latach 2012-2015 liczba pracowników socjalnych zatrudnionych w MOPR wynosiła odpowiednio 59, 61, 53 oraz 56 (do 30.06.2015 r.). W grupach tych, osób zajmujących się pracą w zakresie przeciwdziałania przemocy w ww. okresie było odpowiednio: 36, 37, 29 i 15. Wobec braku zlecenia diagnozy występowania zjawiska przemocy w mieście Opolu, skala problemu przemocy w rodzinie została określona przez Przewodniczącą ZI (przed rozpoczęciem funkcjonowania ZI) na podstawie informacji Komendy Miejskiej Policji, SOW, OIK, informacji z ośrodków pomocy społecznej w zakresie przemocy wobec osób starszych w województwie opolskim, a także na podstawie wyników analizy przeprowadzonej przez Obserwatorium Integracji Społecznej ROPS w Opolu. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora MOPR, informacje dotyczące skali zjawiska przemocy na bieżąco były i są przekazywane do środowiska lokalnego, np. poprzez udział pracowników MOPR w konferencjach lokalnych i ogólnopolskich, udział w audycjach radiowych i telewizyjnych, publikacje w prasie. W środowisku lokalnym rozpowszechnianie treści związanych z przeciwdziałaniem przemocy odbywało się m.in. poprzez współpracę z mediami regionalnymi oraz ogólnopolskimi (prasą, TVP, Polskim Radiem).

(dowód: akta kontroli str. 312, 715-721, 742-745, 827)

Odnosząc się do skali zjawiska przemocy na obszarze miasta Opola, Dyrektor MOPR zwrócił uwagę na „szarą liczbę” osób doświadczających przemocy w rodzinie, będących całkowicie zależnych od rodziny, tj. osoby w podeszłym wieku, niepełnosprawne i zaburzone lub chore psychicznie. Dyrektor MOPR zwrócił uwagę, iż w przypadku grupy osób chorych psychicznie, często otrzymuje on informacje o tym, że są one sprawcami przemocy, jednakże istnieje duże prawdopodobieństwo, że jest odwrotnie i że to właśnie osoby starsze i chore mogą podlegać przemocy. Jak zapewnił Dyrektor MOPR, pracownicy socjalni, pracownicy ochrony zdrowia, zwłaszcza pielęgniarki środowiskowe i położne (wobec zaniedbań dzieci), a także opiekunowie wykonujący usługi opiekuńcze są wyczuleni na symptomy krzywdzenia ich podopiecznych przez osoby najbliższe. Dyrektor MOPR wskazał, iż osoby te są często jedynym źródłem informacji o sytuacji w rodzinie, postępach i zmianach zachowań w trakcie lub po zamknięciu procedury NK.

(dowód: akta kontroli str. 677-701)

Stosownie do § 25 Regulaminu Organizacyjnego MOPR³⁷, SOW wykonuje zadania w zakresie specjalistycznego poradnictwa, ochrony przed przemocą, zaspokajania potrzeb bytowych ofiar przemocy, a także zadania w zakresie oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie. SOW jest jednostką ukierunkowaną na udzielanie specjalistycznej pomocy osobom doświadczającym przemocy w rodzinie. Z usług SOW mogą korzystać osoby dotknięte przemocą domową i jej skutkami, świadkowie przemocy, a także sprawcy przemocy. Pomoc realizowana jest w trzech obszarach: interwencji, potrzeb bytowych oraz w zakresie terapeutyczno-wspomagającym. W zakresie

³⁷ Wprowadzony Zarządzeniem nr OR.I.-0050.600.2014 Prezydenta Miasta Opola z dnia 2 grudnia 2014 r.

interwencyjnym w SOW zapewniona jest interwencja kryzysowa, ochrona ofiar przed osobą stosującą przemoc w rodzinie, udzielana jest natychmiastowa pomoc psychologiczna i wsparcie. W zakresie potrzeb bytowych ośrodek zapewnia schronienie, wyżywienie i odzież. Ośrodek przeznaczony jest dla 15 osób. Pomieszczenia mieszkalne i wspólnego użytkowania wyposażone są w niezbędne sprzęty i meblowanie. W Ośrodku znajdują się następujące pomieszczenia przeznaczone dla osób mieszkających w SOW: 4 pokoje mieszkalne dla 15 osób, duża łazienka z 3 kabinami prysznicowymi, mała łazienka dla dzieci, pomieszczenie do prania i suszenia, kuchnia ogólnodostępna, mała świetlica dla dzieci do zabawy, duża świetlica do zajęć socjoterapeutycznych oraz pokój terapeutyczny z miejscami do nauki, pokój dziennego pobytu. Ośrodek jest monitorowany systemem kamer, chroniony dodatkowo przez ochronę. Dostęp do niego mają wyłącznie mieszkańcy (ofiary przemocy) i pracownicy. (dowód: akta kontroli str. 19-29, 39-43, 677-701) W zakresie terapeutyczno-wspomagającym specjaliści dokonywali diagnozy i opracowywali plan pomocy rodzinie dotkniętej przemocą, co zostało szczegółowo opisane w pkt II niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Do pozostałych działań SOW należały cztery obszary oddziaływań, tj:

- a) poradnictwo: medyczne, psychologiczne, prawne i socjalne,
- b) psychoterapia indywidualna ukierunkowana na wsparcie ofiar przemocy oraz nabycie umiejętności ochrony przed osobami stosującymi przemoc,
- c) tworzenie grup wsparcia i grup psychoterapeutycznych dla ofiar przemocy w rodzinie,
- d) programy korekcyjno-edukacyjne wobec osób stosujących przemoc.

Ponadto dokonywane były diagnozy sytuacji dzieci i udzielano im wsparcia psychologicznego oraz specjalistycznej pomocy socjoterapeutycznej i terapeutycznej, a rodzicom udzielane były porady wychowawcze.

(dowód: akta kontroli str. 324, 677-701, 763-797)

2. W każdym ze skontrolowanych lat 2012-2015 zostały w budżecie MOPR zabezpieczone środki na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie. Na działalność SOW polegającą na realizacji jej celów statutowych, w szczególności na realizację programów, organizowania grup wsparcia i grup terapeutycznych, finansowaną w 100% z Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie³⁸, w okresie lat 2012-2015 przeznaczono w kolejnych badanych latach kwoty: 383 643 zł, 394 017 zł, 402 907 zł oraz 198 092 zł. W ramach ww. wydatków na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie, na działania wobec sprawców przemocy (programy korekcyjno-edukacyjne) wydatkowano w poszczególnych latach następujące kwoty: 65 945 zł, 65 994 zł, 71 619 zł oraz 33 498 zł.³⁹

(dowód: akta kontroli str. 315, 319-322, 483-513, 587-675)

Zaplanowane w MOPR potrzeby w zakresie środków finansowych na realizację zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy (działalność SOW oraz programy korekcyjno-edukacyjne) w kontrolowanych latach wynosiły⁴⁰: w 2012 r. - 387 000 zł⁴¹, w 2013 r. - 386 400 zł⁴², w 2014 r. - 354 000 zł⁴³ oraz w 2015 r. - 390 000 zł⁴⁴.

(dowód: akta kontroli str.602- 674)

³⁸ Dalej: KPPP. Dane zostały podane na podstawie ewidencji kosztów na kontach zespołu 4 Planu Kont w układzie rodzajowym.

³⁹ Dane na podstawie Sprawozdania z wykonania budżetu miasta Opola w latach 2012, 2013, 2014 i za I półrocze 2015 r.

⁴⁰ Różnice wynikały z przeniesień środków w rozdziale 85205.

⁴¹ W tym 324 000 zł na SOW i 63 000 zł na programy korekcyjno-edukacyjne.

⁴² W tym 385 000 zł na SOW i 1 400 zł na programy korekcyjno-edukacyjne.

⁴³ W tym 324 000 zł na SOW i 30 000 zł na programy korekcyjno-edukacyjne.

⁴⁴ W tym 324 000 zł na SOW i 66 000 zł na programy korekcyjno-edukacyjne.

Z porównania szczegółowej kalkulacji przyjętych wielkości w zakresie wydatków na poszczególne badane lata ze sporządzonymi przez Kierownika SOW materiałami planistycznymi dotyczącymi zadań SOW ujętymi w rozdziale 85205 planu finansowego wynikało, że największe różnice dotyczyły przeznaczonych środków na szkolenia pracowników. W każdym ze skontrolowanych lat przekazywane były Dyrektorowi MOPR do zatwierdzenia projekty planu wydatków w rozdziale 85205, w tym zaplanowane wydatki na szkolenia pracowników. W planach finansowych na lata 2012-2015 na szkolenia przeznaczono odpowiednio: w latach 2012 i 2013 – po 800 zł; w latach 2014 i 2015 – 300 zł. W projekcie planu na rok 2013 ujęte były szkolenia na kwotę 8 250 zł, w 2014 r. w projekcie planu przeznaczono na szkolenia 4 500 zł, a w 2015 r. w ogóle w projekcie nie pojawiła się pozycja „szkolenia pracowników”, natomiast w planie finansowym przeznaczono identyczną kwotę, jak w roku poprzednim, tj. 300 zł. W projekcie planu finansowego OIK⁴⁵ Kierownik OIK przeznaczyła kwotę 5 000 zł ze wskazaniem na konieczność zabezpieczenia potrzeb szkoleniowych realizatorów procedury NK. W przyjętym planie finansowym na 2015 r. zatwierdzono kwotę 3 000 zł. Jak wyjaśniła Kierownik OIK, w 2015 r. - do dnia kontroli - z zaplanowanej na ten rok kwoty 3 000 zł na szkolenia wydano tylko 320 zł. Do dnia kontroli⁴⁶ nie zostało zrealizowane (zaplanowane na listopad) szkolenie pn. *Zadania GKRPA oraz innych służb pomocowych w przeciwdziałaniu uzależnieniom (alkoholizm, narkomania) oraz przemocy w środowisku lokalnym*⁴⁷, w którym przewidziany został udział dwóch pracowników realizujących procedurę NK. W wynikach ankiet skierowanych do członków ZI i Grup wskazywano każdorazowo na zbyt ograniczone środki finansowe w stosunku do istniejących potrzeb. Ankietowani członkowie ZI oraz Grup⁴⁸ w 68,8 % wypowiedzi stwierdzili, że odczuwają niedostatek szkoleń z zakresu zjawiska przemocy w rodzinie.

(dowód: akta kontroli str. 322, 483-513, 613-628, 924-944, 1309-1310)

Odnosząc się do niskich nakładów na podwyższenie kwalifikacji zatrudnionych pracowników realizujących zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy, Dyrektor MOPR potwierdził, że środki finansowe na zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie przeznaczane na działalność SOW nie są wystarczające i wskazał, iż już od kilku lat brakuje środków na szkolenia i podwyższanie kwalifikacji. W rezultacie pracownicy-terapeuci we własnym zakresie opłacają szkolenia (np. w zakresie psychoterapii) i przeznaczają również na ten cel własne urlopy wypoczynkowe. Dyrektor MOPR podkreślił ponadto, że pensje pracowników są bardzo niskie w stosunku do kwalifikacji, jakie posiadają zatrudnieni w SOW terapeuci. Ponadto podał, że pracownicy zmuszeni są do podejmowania dodatkowych prac, aby móc się utrzymać. Zagrożeniem dla zapewnienia profesjonalnej obsługi zadań SOW jest według Dyrektora MOPR fakt, iż sfrustrowani pracownicy rezygnują z pracy, podejmując lepiej płatne zatrudnienie lub deklarują rezygnację z pracy. Dyrektor MOPR podał ponadto, że mając świadomość, iż wielkość środków przeznaczonych na finansowanie SOW wynika z KPPP, występowanie o ich zwiększenie wydaje się bezzasadne.

(dowód: akta kontroli str. 613-628, 677-701, 733-742)

Zastępca Dyrektora MOPR niskie nakłady na szkolenia i podnoszenie kwalifikacji pracowników, w tym osób bezpośrednio pracujących z osobami dotkniętymi przemocą i sprawcami przemocy, wyjaśniła ograniczonymi możliwościami budżetu MOPR, podając równocześnie, że *osoby te stale podnosiły swoje kwalifikacje*

⁴⁵ Od lutego 2014 r. w OIK realizowana jest procedura NK.

⁴⁶ Do 13 listopada 2015 r.

⁴⁷ Przewidywany koszt szkolenia 890 zł/ 1 osoba.

⁴⁸ Łącznie grupa ankietowanych liczyła 20 osób.

uczestnicząc w szkoleniach organizowanych przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Opolu, a finansowanych ze środków unijnych.

W marcu 2012 r. Przewodnicząca ZI, w ramach szkoleń dla pracowników MOPR, sama przeprowadziła cykl wykładów i prezentacji dotyczących zjawiska przemocy, jak i zasad postępowania wobec osób dotkniętych zjawiskiem przemocy.

(dowód: akta kontroli str. 733-742, 851-854)

Środki niezbędne do realizacji programów korekcyjno-edukacyjnych w ramach działalności statutowej SOW zabezpieczała w całości dotacja budżetowa, o którą Dyrektor MOPR aplikował w terminach właściwych dla projektowania budżetu jednostki. Jak podał Dyrektor MOPR, obecnie środki pochodzące z dotacji w 100% przeznaczone są na wynagrodzenia pracowników, ponieważ nie ma potrzeby posilkować się zewnętrznymi realizatorami programów i zawierać umów zleceń, a wielkość środków pochodzących z dotacji najczęściej uwzględnia zapotrzebowanie. Powyższe potwierdzały składane corocznie Wojewodzie Opolskiemu rozliczenia środków finansowych na realizację programu korekcyjno-edukacyjnego dla sprawców przemocy.

(dowód: akta kontroli str. 497-513, 677-701)

3. Pracownicy SOW zrealizowali w skontrolowanych latach następujące działania profilaktyczne służące wzmocnieniu opiekuńczych i wychowawczych kompetencji rodziców w rodzinach zagrożonych przemocą:

- program pn. „Niebieska Godzina”, skierowany do dzieci i młodzieży (organizowany w szkołach oraz na oddziałach dziecięcych szpitali opolskich: Neuropsychiatrycznego oraz Wojewódzkiego Centrum Medycznego);
- zajęcia dla rodziców wykazujących deficyty w zakresie sprawowania funkcji rodzicielskich pn. „Akademia Rodzica”⁴⁹;
- spotkania dla matek przebywających w SOW - na rzecz nauki wspólnego spędzania czasu z dziećmi w formie zabaw, zajęć arteterapeutycznych;
- szkolenie dla pedagogów i nauczycieli w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie przeprowadzone przez Przewodniczącą ZI w celu podwyższenia umiejętności związanych z rozpoznaniem zjawiska przemocy wobec dzieci, skuteczną komunikacją z dziećmi, ich rodzicami krzywdzącymi i niekrzywdzącymi, oraz realizacją procedury NK.

Poza ww. stałymi propozycjami działań profilaktycznych, SOW poszerzał w środowisku lokalnym wiedzę związaną z przeciwdziałaniem przemocy poprzez roznoszenie ulotek informacyjnych oraz rozklejanie plakatów w mieście. Do działalności pomocowo-profilaktycznej SOW aktywizował studentów z opolskich uczelni odbywających praktykę w SOW oraz wolontariuszy, którzy wspomagali pracę ośrodka, np. zajmowali się dziećmi mieszkanki SOW podczas ich uczestnictwa w zajęciach grupowych. Miasto Opole na zasadach określonych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o *działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*⁵⁰, zleciło Fundacji „krakOFFska 36” realizację zadania pn. „Opole bez przemocy – warsztaty umiejętności wychowawczych rodziców”. W ramach tego zadania Fundacja przeprowadziła 5 warsztatów szkoleniowych, adresowanych do różnych grup rodziców, tj. dwa szkolenia dla rodziców posiadających małe dziecko, dwa szkolenia dla rodziców posiadających dziecko uczęszczające do szkoły podstawowej oraz dla rodziców posiadających dziecko nastoletnie. Elementem spójnym każdego szkolenia było wychowanie bez przemocy oraz zapobieganie powielaniu złych wzorców rodzinnych i środowiskowych. W warsztatach udział wzięło łącznie 57 osób. Każdemu uczestnikowi szkolenia wydano materiały edukacyjne (książki), a dodatkowo zamieszczono na stronie internetowej Miasta

⁴⁹ Po zakończonej edycji Akademii Rodzica przeprowadzono ewaluację programu.

⁵⁰ Dz. U. z 2014 r. poz. 1118 ze zm.

oraz www.mamawopolu.pl cztery artykuły poświęcone tematyce *Porozumienia bez przemocy*.

Miasto zorganizowało dwie 6-godzinne edycje szkolenia⁵¹ w tym dla pracowników żłobków i przedszkoli, w którym udział wzięło 37 osób oraz dla pracowników szkół i placówek opiekuńczo-wychowawczych, w którym udział wzięło 30 osób. Celem szkoleń było przygotowanie opiekunów i nauczycieli do identyfikacji rodzin tzw. podwyższonego ryzyka oraz skuteczne wdrażanie procedury NK. Istotnym pod względem profilaktyki przemocy w rodzinie był „Program Archipelag Skarbów” przeprowadzony w 10 szkołach (w 7 szkołach gimnazjalnych i w 3 szkołach ponadgimnazjalnych) na terenie miasta Opola w okresie wrzesień - listopad 2013 r., w którym uczestniczyło 847 uczniów. Program prowadzony był przez trzech przeszkolonych trenerów, a w każdej szkole odbyły się też informacyjno-szkoleniowe spotkania rady pedagogicznej (215 nauczycieli) oraz spotkania przeznaczone dla rodziców (146 osób). W ramach poszerzania wiedzy na temat przeciwdziałania przemocy w rodzinie przeprowadzone zostały spotkania z seniorami i osobami niepełnosprawnymi, którzy stanowią grupę narażoną na różnego rodzaju przestępstwa. W trakcie spotkań przedstawiona została procedura NK oraz wskazane zostały instytucje i organizacje działające na rzecz osób potrzebujących. Spotkania odbyły się w trzech Domach Dziennego Pobytu oraz w siedzibie Wojewódzkiego Towarzystwa Walki z Kalectwem w Opolu.

(dowód: akta kontroli str. 224-246, 713-714, 1093-1122)

4. SOW w skontrolowanym okresie zapewniał osobom doświadczającym przemocy różne formy poradnictwa, w tym psychologicznego, rodzinnego, prawnego, socjalnego, medycznego, pedagogicznego w zakresie pracy z dziećmi. W celu realizacji poszczególnych form poradnictwa zatrudniał specjalistów:

- psychologów (trzech w każdym z badanych lat),
- prawników⁵² (dwóch – w 2012 i 2015, jednego w okresie lat 2013-2014),
- pracowników socjalnych (pięciu - w 2012 r., sześciu - w 2013 r., 10 - w latach 2014 i 2015).

Ponadto w całym skontrolowanym okresie, były udzielane porady przez lekarza psychiatrę oraz psychologa⁵³ będącego biegłym sądowym w zakresie pomocy ofiarom przestępstw seksualnych.

(dowód: akta kontroli str. 309-310, 430, 846)

Z analizy grafików pracy specjalistów w wybranych miesiącach pracy (marzec, kwiecień, październik 2012-2014) wynikała dostępność specjalistów (zatrudnionych w pełnym i niepełnym wymiarze czasu pracy) w każdym dniu roboczym. Harmonogram pracy specjalistów umożliwiał skorzystanie osoby dotkniętej przemocą z porady specjalisty (psychologa, prawnika, pedagoga) bez okresu oczekiwania na wyznaczony termin⁵⁴.

(dowód: akta kontroli str. 340-362, 430-454)

Poszczególnymi formami poradnictwa objętych zostało w 2012 r. łącznie 726 osób, w 2013 r. 937 osób, w 2014 r. 929 osób, oraz w 2015 r. 428 osób. W 2012 r. najwięcej osób korzystało z pomocy psychologa i prawnika (odpowiednio 150 i 171 osób), natomiast w latach 2013-2014 zdecydowana większość korzystała z pomocy socjalnej (odpowiednio 382 i 363 osoby). W sprawozdaniach z działalności SOW nie

⁵¹ Szkolenie dla pracowników żłobków i przedszkoli, szkół wszystkich szczebli oraz placówek opiekuńczo-wychowawczych, które przeprowadzili specjaliści z Ośrodka Psychoprofilaktyki „Nowa Perspektywa” z Krakowa.

⁵² W niepełnym wymiarze czasu pracy (0,5 etatu i 0,3 etatu)

⁵³ Osoby zatrudnione na podstawie umów cywilnoprawnych.

⁵⁴ Bardzo często osoby umówione rezygnowały z konsultacji, dlatego skuteczniejsze było kierowanie do specjalisty w momencie zgłoszenia się do SOW.

formułowano wniosków dotyczących niewystarczającej dostępności pomocy specjalistów.

(dowód: akta kontroli str. 310-311)

W następstwie apelu Rzecznika Praw Dziecka oraz Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 8 października 2012 r. skierowanego do wszystkich starostów, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast o wzmożoną aktywność w zakresie monitorowania losów dzieci zagrożonych przemocą w rodzinie, ze strony jednostek organizacyjnych Miasta Opola podjęto m.in. następujące działania: a) do 20 jednostek (m.in. żłobki publiczne i niepubliczne, dom dziecka, MOPR, trzy NZOZ-y) zwrócono się z poleceniem bezwzględnego nacisku na stosowanie obowiązujących aktów prawnych w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie; b) zorganizowano warsztaty dla pracowników żłobków, przedszkoli i szkół. W ramach ww. warsztatów odbyły się m.in. następujące szkolenia: „ABC mobbingu rówieśniczego. Profilaktyka. Diagnoza. Przeciwdziałanie”, w którym uczestniczyło 39 pracowników opolskich szkół⁵⁵, „Zespół dziecka krzywdzonego – pomoc i wspomaganie rodziny”, w którym uczestniczyło 29 pracowników opolskich żłobków, „Przemoc seksualna: diagnoza oraz pomoc dziecku i rodzinie. Aspekty prawne przemocy seksualnej”, w którym udział wzięło 35 pracowników opolskich szkół⁵⁶. Ogółem w szkoleniach udział wzięły 103 osoby; c) Program ART. Trening Zastępowania Agresji dla dzieci i młodzieży. W 2013 r. zorganizowany został na terenach zielonych Opola, tj. na terenie osiedla mieszkaniowego „Malinka” piknik profilaktyczny pod hasłem „Reaguj na przemoc”, w którym brały udział MOPR oraz organizacje pozarządowe realizujące zadania w ramach Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Dyżurowali również policjanci z Komendy Miejskiej Policji w Opolu. Organizacja pikniku miała wymiar edukacyjny nakierowany na osiągnięcie celu, jakim było zwiększenie świadomości społecznej dotyczącej zagrożeń płynących z przemocy w rodzinie.

(dowód: akta kontroli str. 713-714, 755-756, 1093-1122, 1237-1243)

5. Realizując wynikający z art. 6 ust. 3 pkt 3 i 4 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy obowiązek zapewnienia osobom dotkniętym przemocą bezpiecznego schronienia, MOPR zapewniał faktyczną izolację ofiary od sprawcy poprzez zaoferowanie pokrzywdzonym całonocnego pobytu w następujących miejscach:

- a) OIK (3 miejsca krótkotrwałego schronienia przez okres 3 dni);
- b) SOW (15 miejsc schronienia przez okres do trzech miesięcy, z możliwością przedłużenia);
- c) Ośrodek Readaptacji Społecznej Szansa⁵⁷.

Ze schronienia w SOW w poszczególnych skontrolowanych latach 2012-2015 skorzystała następująca liczba rodzin i osób (członków tych rodzin) doświadczających przemocy: 24 rodziny (52 osoby), 19 rodzin (47 osób), 18 rodzin (43 osoby) oraz 9 rodzin (19 osób). W całym ww. okresie nie wystąpił przypadek odmowy udzielenia schronienia, np. z powodu braku miejsc w SOW. W poszczególnych skontrolowanych latach ze schronienia w SOW (z powodu konieczności izolacji od sprawcy) korzystały m.in. osoby, które jednocześnie ubiegały się o uzyskanie mieszkania z zasobów miasta Opole⁵⁸. I tak:

- a) w 2012 r. - 5 osób (w tym trzy kobiety i dwójka dzieci), których pobyt trwał od 9 dni (najkrótszy) do 3 miesięcy i 10 dni (najdłuższy);

⁵⁵ Zadanie zlecono firmie Centrum Profilaktyki i Reeducacji „Atelier” z Krakowa.

⁵⁶ Szkolenie zorganizowane zostało przez Opolskie Centrum Demokracji Lokalnej Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

⁵⁷ Dla rodzin (osób) uprzednio przebywających w SOW, jednak pod warunkiem uzyskania pozytywnej decyzji o przyznaniu mieszkania z zasobów gminy i do czasu otrzymania właściwego lokalu; dalej: ORS Szansa.

⁵⁸ Za wyjątkiem 2 przypadków wynajęcia mieszkania na wolnym rynku, pozostałe rodziny otrzymały pozytywną decyzję w sprawie uzyskania mieszkania socjalnego i opuściły SOW.

- b) w 2013 r. - 3 osoby (w tym dwie kobiety i dwójka dzieci), których pobyt trwał od 2 miesięcy i 15 dni do 12 miesięcy i 3 dni;
- c) w 2014 r. - 6 osób (w tym trzy kobiety i trójka dzieci), których pobyt trwał od 8 dni do 5 miesięcy;
- d) w 2015 r.⁵⁹ - 6 osób (w tym trzy kobiety i trójka dzieci), których pobyt trwał od 6 miesięcy i 19 dni do 12 miesięcy i 3 dni.

(dowód: akta kontroli str. 850, 1093-1122)

Ze schronienia w OIK, będącego miejscem krótkotrwałego pobytu, skorzystało łącznie w skontrolowanym okresie sześć osób, w tym w 2012 r. i 2014 r. – po 1 osobie, w 2013 r. i 2015 r. (do końca I półrocza) – po 2 osoby.

Ze schronienia w ORS Szansa w poszczególnych skontrolowanych latach, liczba rodzin i osób doświadczających przemocy wynosiła odpowiednio: 9 (28 osób), 9 (24 osoby), 7 (19 osób) i 7 (17 osób).

Okresy zamieszkiwania sześciu rodzin w ORS Szansa (do czasu otrzymania docelowego lokalu socjalnego) wynosiły: najkrótszy - 2 lata i 2 miesiące (od 1.08.2012 r. do 30.09.2014 r.), a najdłuższy - 4 lata i 5 miesięcy (od 1.10. 2008 r. do 28.02.2013 r.). Pozostałe cztery rodziny zamieszkiwały w ORS Szansa (na przestrzeni lat 2009 -2015) przez następujące okresy czasu:

- 2 lata i 11 miesięcy - 1 rodzina (5 osób);
- 3 lata i 10 miesięcy -1 rodzina (4 osoby);
- 4 lata i 2 miesiące - 1 rodzina;
- 4 lata i 3 miesiące - 1 rodzina.

(dowód: akta kontroli str. 207-240, 313, 850, 1093-1122)

W każdym ze skontrolowanych lat w *Sprawozdaniach rocznych z działalności MOPR* oraz w treści Informacji w zakresie potrzeb pomocy społecznej (integralna część Sprawozdania rocznego) wskazywano na potrzebę tworzenia mieszkań socjalnych. Znaczenie zadania stworzenia wystarczającego zasobu lokali socjalnych wynikało stąd, że dostępność mieszkań socjalnych dla osób z udokumentowaną przemocą w rodzinie jest ściśle związana z zapewnieniem osobom dotkniętym przemocą ochrony przed dalszym krzywdzeniem, której warunkiem jest faktyczna izolacja ofiary przemocy od sprawcy. (dowód: akta kontroli str. 475-482)

Do 27 maja 2015 r. obowiązywała uchwała nr XLVII/608/01 Rady Miasta Opola z dnia 18 października 2001 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Opole, która nie przewidywała zasady pierwszeństwa dla osób (rodzin) z istniejącą udokumentowaną przemocą lub inną dysfunkcją w rodzinie.

Na podstawie uregulowań tej uchwały w okresie objętym kontrolą lokale socjalne otrzymało łącznie sześć rodzin⁶⁰ dotkniętych przemocą, w tym pięć kobiet z dziećmi otrzymało lokal socjalny i jedna osoba z dziećmi - lokal do remontu. Okres oczekiwania takich rodzin na uzyskanie prawa najmu lokalu socjalnego lub lokalu do remontu wynosił od 2 lat i 2 miesięcy (okres najkrótszy) do 4 lat i 5 miesięcy (okres najdłuższy).

Jak podała Zastępca Naczelnika Wydziału Polityki Społecznej UM, na okres oczekiwania na lokal przyznawany w trybie ww. uchwały - jeżeli osoby doświadczające przemocy w rodzinie uzyskały pozytywną decyzję o przyznaniu mieszkania z zasobów gminy - do czasu otrzymania właściwego lokalu, Miasto Opole oferuje możliwość schronienia tymczasowego w Ośrodku Readaptacji Społecznej „Szansa” Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Opolu.

(dowód: akta kontroli str. 713-714, 1093-1122)

⁵⁹ Do 30 września 2015 r.

⁶⁰ W skład tych 6 rodzin wchodziły łącznie 22 osoby.

Uchwałą Nr 163/XI/15 Rady Miasta Opola z dnia 28 maja 2015 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Opola stworzone zostały warunki umożliwiające osobom (rodzinom) z udokumentowaną przemocą w rodzinie otrzymanie w pierwszej kolejności mieszkań socjalnych i chronionych.

Do dnia kontroli nie przyznano lokalu socjalnego lub lokalu do remontu na podstawie ww. nowej uchwały.

W okresie od stycznia 2012 r. do końca I półrocza 2015 r. w ORS Szansa przebywało łącznie 13 kobiet doświadczających przemocy w rodzinie (w tym 10 kobiet z dziećmi). Z informacji przekazanej przez Zastępcę Naczelnika Wydziału Polityki Społecznej UM Opola, wszystkie ww. rodziny otrzymały pozytywną decyzję o przyznaniu lokalu z zasobów Gminy, a wnioski o przydział lokali były rozpatrywane na podstawie oceny trudnej sytuacji bytowej osoby (rodziny), zgodnie z możliwościami lokalowymi Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 713-714, 1093-1122)

Jak poinformowali zarówno Prezydent Miasta Opola, jak i Zastępca Naczelnika Wydziału Polityki Społecznej UM, w latach od stycznia 2012 r. do czerwca 2015 r. w 21 przypadkach udało się wykwaterować sprawców przemocy w celu umożliwienia pozostania rodziny w dotychczasowym miejscu zamieszkania. I tak, liczba wykwaterowanych sprawców przemocy wynosiła: w 2012 r. – 4 sprawców, w 2013 r. - 5 sprawców; w 2014 r. – 6 sprawców oraz do 30 czerwca 2015 r. – 6 sprawców.

(dowód: akta kontroli str. 713-714, 755-756, 1093-1114, 1237-1240)

W uchwale Rady Miasta Opola z 28 maja 2015 r. zostały określone kryteria, według których Prezydent Miasta Opola rozpatruje wnioski o najem lokali, w tym lokali socjalnych. Aktem tym zmieniono obowiązujące dotychczas zasady sporządzania list przydziałów mieszkań poprzez wprowadzenie ich pełnej jawności oraz wprowadzono system punktowej oceny wniosków. Określone zostały także reguły pierwszeństwa najmu⁶¹, w tym odnoszące się do osób, które doznały udokumentowanej przemocy lub innej dysfunkcji w rodzinie (§ 6 ust. 1 pkt. 3 lit. c ww. uchwały). Listy przydziałów mieszkań sporządzane były według ilości uzyskanych punktów przez poszczególnych wnioskodawców.

Jak poinformował Prezydent Miasta Opola, w zasobach Miasta nie ma wolnych lokali socjalnych. Lokale przeznaczone na lokale socjalne są to lokale odzyskiwane z zasobu mieszkaniowego miasta Opola z tzw. „ruchu ludności”, a następnie po ich wyremontowaniu na koszt gminy, zostają one przekazane do zasiedlenia. Wnioski o najem lokalu (złożone do 31 lipca 2015 r.) zostały zweryfikowane i poddane punktacji oraz ocenie przez Społeczną Komisję Mieszkaniową, a następnie ogłoszony został projekt listy osób ubiegających się o najem lokalu socjalnego, z której wynika fakt zakwalifikowania się do uzyskania lokalu 38 osób (rodzin). Jak podał Prezydent Miasta Opola, po rozpatrzeniu zastrzeżeń i odwołań od projektu listy, na ostatecznej liście osób oczekujących na najem lokalu socjalnego, opublikowanej 30 października 2015 r. znajdowało się 48 osób (rodzin), w tym pięć osób (rodzin) przebywających w SOW oraz jedna osoba na liście osób oczekujących na najem mieszkania do remontu.

(dowód: akta kontroli str. 755-756, 1237-1240)

6. W okresie lat 2012-2015 MOPR współpracował z Miastem Opole, z organizacjami pozarządowymi oraz pracownikami szkół w zakresie podnoszenia wiedzy

⁶¹ W rozdziale 8 kryteria punktacji w § 21 ust. 1 pkt. 3 lit. c Arkusz przyznawania punktów – „jeżeli w rodzinie wnioskodawcy, w której występuje przemoc bądź alkoholizm (...) osoba (rodzina) ubiegająca się o najem lokalu otrzymuje dodatkowo 8 punktów.

i świadomości społecznej na temat zjawiska przemocy w rodzinie, a także przyczyn i skutków przemocy w rodzinie. Jak poinformowała Przewodnicząca ZI, przykładem działań mającym na celu zmianę postrzegania przez społeczeństwo problemu przemocy w rodzinie jest realizacja wspólnie z TVP Opole serii filmów pn. „Ukryte prawdy”, gdzie w kilkunastu odcinkach ukazany jest problem przemocy w rodzinie w ogóle, wobec osób starych, niepełnosprawnych, dzieci, przemocy seksualnej, itp.

(dowód: akta kontroli str. 262-285, 677-701, 773-797, 885-889)

W październiku 2014 r. Przewodnicząca ZI przekazała Dyrektorowi MOPR opracowany przez ZI *Miejski Program Ochrony Dzieci Przed Przemocą w Rodzinie*. Program uzyskał rekomendację członka Zespołu Monitorującego do Spraw Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, jako program gwarantujący zarówno działania całościowe, skierowane do wszystkich mieszkańców Opola, jak i działania, które odnoszą się do konkretnej grupy osób i są zaliczane do tzw. profilaktyki selektywnej.

(dowód: akta kontroli str. 384-388, 1217-1234)

Projekt został złożony w Wydziale Polityki Społecznej UM Opola 13 października 2014 r. Do dnia zakończenia kontroli projekt ww. Programu nie został przyjęty uchwałą Rady Miasta Opola.

(dowód: akta kontroli str.194)

Na podstawie Porozumienia Nr DPS/48/VIII/2013 z dnia 26 lipca 2013 r. zawartego z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej, Miasto Opole realizowało w ramach Programu Ośłonowego „Wspieranie Jednostek Samorządu Terytorialnego w Tworzeniu Lokalnego Systemu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie” zadanie publiczne pn. „Opole bez przemocy”. Celem ogólnym zadania było ograniczenie zjawiska przemocy poprzez edukację i wczesną interwencję oraz dotarcie do osób zagrożonych przemocą z ofertą działań pomocowych. Zadanie realizowane było w okresie od 26 lipca 2013 r. do 13 grudnia 2013 r., a w jego ramach przeprowadzono m.in. następujące przedsięwzięcia:

- a) piknik profilaktyczny pod hasłem „Reaguj na przemoc!” - organizacja pikniku miała wymiar edukacyjny, celem którego było zwiększenie świadomości społecznej dotyczącej zagrożeń płynących z przemocy w rodzinie;
- b) na stronie internetowej www.opole.pl w zakładce polityka społeczna utworzona została podstrona o nazwie „przeciwdziałanie przemocy”;
- c) organizacja konferencji promującej projekt „Opole bez przemocy” w placówkach oświatowych (konferencja odbyła się 13 września 2013 r. w sali im. K. Musioła UM Opola) - tematyka konferencji ściśle związana była z procedurą „Niebieskie Karty” i interdyscyplinarną współpracą w ramach przeciwdziałania przemocy w rodzinie;
- d) szkolenie dla pracowników pomocy społecznej, policji, straży miejskiej, służby zdrowia oraz członków komisji rozwiązywania problemów alkoholowych - tematyka szkolenia obejmowała szczegółową realizację procedury NK oraz doskonalenie form współpracy w obrębie Grup ZI.

W 2014 r. na zlecenie Miasta Opole Towarzystwo Rozwoju Rodziny zrealizowało program pn. *Droga do porozumienia*, mający charakter programu korekcyjno-edukacyjnego⁶². W ramach tego programu przeprowadzano sesje indywidualne i grupowe ze sprawcami przemocy. Ponadto realizowano projekt pn. *Instrukcja Niebicia*, polegający na organizacji pięciu warsztatów dla rodziców małych dzieci (w wieku żłobkowo-przedszkolnym).

(dowód: akta kontroli str. 280-282, 713-714, 1093-1122)

⁶² Programy takie od początku funkcjonowania SOW są w nim realizowane.

Ustalono
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. MOPR nie przeprowadził we własnym zakresie oraz nie zlecił na zewnątrz pełnego rozeznania skali zjawiska przemocy w rodzinie na terenie miasta Opola. Skala zjawiska przemocy została określona na podstawie informacji pozyskanych od własnych jednostek, tj. SOW, OIK oraz od podmiotów trzecich, tj. Komendy Miejskiej Policji w Opolu, oraz na podstawie badań ankietowych (metodą wywiadów telefonicznych) przeprowadzonych przez Ośrodek Badania Opinii Publicznej i obejmujących m.in. województwo opolskie i miasto Opole. Zastępca Dyrektora MOPR potwierdziła, iż *pełniejsza diagnoza zjawiska przemocy byłaby możliwa po przeprowadzeniu badań ustalających zakres zjawiska przemocy, których w mieście Opolu nie przeprowadzono*. Przyjęcie Programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy nie zostało poprzedzone diagnozą zjawiska przemocy w rodzinie, pomimo iż problemy i wnioski wynikające z diagnozy powinny znaleźć odzwierciedlenie w miejskim programie przeciwdziałania przemocy. Brak stosownych badań, analizy i oceny zjawiska przemocy oraz nieustalenie odsetka populacji rodzin zagrożonych przemocą było niedochowaniem wytycznych Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014-2020⁶³. Ze sprawozdania skierowanego w marcu 2012 r. do Wojewody Opolskiego, tj. po upływie jednego roku od przyjęcia Programu przeciwdziałania przemocy, wynikał zamiar zwrócenia się do opolskich uczelni z wnioskiem o wykonanie stosownych badań. Do dnia kontroli nie zwrócono się jednak do żadnej jednostki o wykonanie badań diagnozujących zjawisko przemocy na terenie miasta Opola. Jedyną diagnozą zjawiska przemocy w rodzinie, jej skali oraz form dostępnej pomocy była diagnoza na poziomie regionalnym (wojewódzkim) zawarta w treści Wojewódzkiego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2012-2015⁶⁴.

(dowód: akta kontroli str. 118-125, 260-261, 286-288, 715-721)

Zastępca Dyrektora MOPR wyjaśniła niepodjęcie w latach 2012-2014 konkretnych działań na rzecz rozpoznania (diagnozy) skali przemocy w mieście Opolu: *Program przeciwdziałania przemocy przygotowany został w oparciu o dostępne w tym czasie informacje stanowiące diagnozę zjawiska przemocy w rodzinie na obszarze miasta Opola. Ostatecznie przyjęty i uchwalony Program odbiegał jednakże od wersji przygotowanej przez Kierownika SOW i przekazanej do Wydziału Polityki Społecznej w styczniu 2011 r. (przed powołaniem Zespołu Interdyscyplinarnego)*.

(dowód: akta kontroli str. 715-721)

Projekt przygotowany przez Przewodniczącą ZI zawierał elementy diagnozy zjawiska przemocy. Zapisy w tym zakresie zostały oparte o doświadczenie związane z kierowaniem SOW, uzyskane dane Wydziału Prewencji Komendy Miejskiej Policji w Opolu statystyki policyjne oraz sprawozdania MOPR, a także informacje od instytucji i organizacji zajmujących się problematyką przemocy w mieście Opolu. Kierownik SOW odnosząc się do nieokreślenia odsetka populacji rodzin zagrożonych tym zjawiskiem, wyjaśniła, że *dane posiadane przez MOPR nie wydawały się być miarodajne przed uruchomieniem nowej formuły procedury Niebieskich Kart, a przewidywanie liczby rodzin zagrożonych przemocą w rodzinie, potwierdzałoby tylko stereotypowe przypisywanie przemocy tzw. środowiskom patologicznym*.

(dowód: akta kontroli str. 828-833, 1206-1216)

⁶³ Rozdział VI – Obszary, kierunki działania Programu, obszar 1, pkt 1.1.2.

⁶⁴ Załącznik do uchwały nr 1896/2012 Zarządu Województwa Opolskiego z dnia 27 lutego 2012 r.

Nie kwestionując słuszności stanowiska Przewodniczącej ZI co do tego, iż w pierwszej połowie 2011 r., tj. przed faktycznym rozpoczęciem funkcjonowania procedury NK zgodnej z trybem i według zasad określonych przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury Niebieskie Karty oraz wzorów formularzy Niebieskie Karty⁶⁵, ocena skali zjawiska przemocy w mieście Opolu była przedwczesna, NIK zwraca uwagę, że procedura objęta przepisami ww. rozporządzenia obowiązuje już od czterech lat, co było wystarczającym okresem do przeprowadzenia wiarygodnej diagnozy w tym zakresie. Zdaniem NIK, poza nieprzekazaniem informacji o skali zjawiska przemocy na terenie miasta do środowiska lokalnego, skutkiem braku opracowania stosownej diagnozy zjawiska przemocy było uniemożliwienie określenia potrzeb dotyczących działalności ZI i Grup (w tym konieczności szkoleń dla ich członków) w sposób odpowiadający skali faktycznych działań w poszczególnych latach.

(dowód: akta kontroli str. 118-125, 828-833)

2. Przeprowadzanie analizy danych pozyskanych przez Kierownika SOW, w szczególności uwzględnianie wniosków ze sprawozdań z działalności SOW w planach pracy na następny okres sprawozdawczy, nie stanowiło w ocenie NIK ewaluacji SOW w rozumieniu § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie standardu usług SOW. Obowiązek przeprowadzenia takich działań był określony ponadto w § 3 pkt 2 zarządzenia w sprawie SOW. Zdaniem Zastępcy Dyrektora MOPR nadzorującego działalność SOW, przedmiotowa ewaluacja odbywała się poprzez systematyczne badanie wartości, zbieranie danych i ich interpretację w celu podejmowania stosownych decyzji. Jak wyjaśniła Zastępcza Dyrektora MOPR, ze względu na konieczność efektywnego wykorzystania czasu pracy osób realizujących procedurę NK, pracownicy wykorzystują metodę badawczą opartą na analizie dokumentów. Ponadto Zastępcza Dyrektora MOPR podała, iż plany pracy uwzględniają potrzeby w zakresie świadczonych usług, kierunków prowadzenia dalszej działalności oraz kwalifikacji osób prowadzących oddziaływanie korekcyjno-edukacyjne.

(dowód: akta kontroli str. 39-40, 851-870)

Nie kwestionując tego, że przygotowywane przez Kierownika SOW sprawozdania z działalności kierowanej przez nią jednostki, były systematycznie analizowane i znajdowały odzwierciedlenie w przygotowywanych planach pracy na kolejny rok działalności, w ocenie NIK proces ewaluacji wykracza poza gromadzenie i interpretowanie zebranych informacji, gdyż oznacza wykorzystanie metod badań społecznych do systematycznego określania efektywności programów społecznych pod względem tego, w jaki sposób adaptują się do swojego otoczenia organizacyjnego oraz w jaki sposób odpowiadają na potrzeby informacyjne, których zaspokojenie oznacza w założeniu poprawę sytuacji społecznej⁶⁶.

Ocena częściowa

MOPR koordynował prawidłowo realizację Programu, ponadto na poziomie lokalnym stworzył infrastrukturę pozwalającą na zapewnienie wszystkim osobom potrzebującym faktycznej izolacji od sprawcy przemocy i bezpieczne schronienie w SOW, jak również udzielał swoim podopiecznym dostępnej pomocy w uzyskaniu mieszkania z zasobów miasta Opolu. MOPR zapewniał osobom dotkniętym przemocą dostępność fachowego poradnictwa socjalnego, medycznego, psychologicznego i prawnego. Niezapewnienie zatrudnionym terapeutom możliwości stałego podnoszenia kwalifikacji w ramach skierowania przez pracodawcę spowodowała, że nabycie części niezbędnych do pracy z osobami

⁶⁵ Zgodnie z trybem i według zasad określonych przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury Niebieskie Karty oraz wzorów formularzy Niebieskie Karty (Dz. U. Nr 209, poz. 1245); dalej: rozporządzenie w sprawie procedury NK.

⁶⁶ Ocena (Ewaluacja) Programów i Projektów o charakterze społeczno-gospodarczym w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, 2002 r., <http://www.parp.gov.pl/doc/raport11.pdf>.

dotkniętymi przemocą i sprawcami przemocy kwalifikacji⁶⁷ (poza wymaganymi przepisami rozporządzenia w sprawie standardu pracy w SOW) sfinansowane zostało z własnych środków pracownika i w czasie wolnym od pracy. Uwaga NIK dotyczyła natomiast faktu, iż do dnia kontroli nie zwrócono się do żadnej jednostki naukowej o wykonanie badań diagnozujących zjawisko przemocy na terenie miasta Opola, których wyniki powinny stanowić jeden z elementów tworzenia adekwatnego do potrzeb miejskiego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

2. Działania podejmowane wobec sprawców przemocy w rodzinie w celu ochrony przed dalszym krzywdzeniem.

Opis stanu
faktycznego

1. W ramach KPPP działania wobec sprawców przemocy realizowane w SOW obejmowały w całym skontrolowanym okresie 2012-2015 (do końca I półrocza) następujące programy i oddziaływania:

- a) Autorski Program korekcyjno-edukacyjny na bazie programu ART, realizowany w areszcie śledczym – łącznie 6 edycji⁶⁸;
- b) Autorski Program korekcyjno-edukacyjny na bazie programu ART realizowany w zakładzie karnym – łącznie 2 edycje⁶⁹;
- c) Autorski Program korekcyjno-edukacyjny na bazie programu PARTNER, realizowany w areszcie śledczym – 1 edycja⁷⁰;
- d) Program korekcyjno-edukacyjny PARTNER realizowany w SOW w warunkach wolnościowych – 1 edycja⁷¹;
- e) Autorski Program korekcyjno-edukacyjny na bazie programu ART realizowany indywidualnie⁷²;
- f) Autorski Program korekcyjno-edukacyjny na bazie programu ART, realizowany w Publicznej Szkole Podstawowej nr 28 w Opolu – 1 edycja⁷³.

(dowód: akta kontroli str. 315-316, 319-320, 325-344, 403-429)

Liczba uczestników programów grupowych, którzy rozpoczęli program wynosiła w poszczególnych latach 42, 28, 59 oraz 36, natomiast ukończyło go odpowiednio: 39, 20, 15 oraz 23 osoby. Jedna z dziewięciu edycji ww. programów grupowych odbywała się w warunkach wolnościowych, pozostałe osiem - w warunkach odbywania aresztu tymczasowego lub kary pozbawienia wolności.

Poza programami grupowymi i wyłącznie w warunkach wolnościowych, SOW zapewniał indywidualne programy (oddziaływania) korekcyjno-edukacyjne wobec sprawców przemocy, w których w poszczególnych latach uczestniczyło odpowiednio 30, 49, 60 i 16 osób (sprawców przemocy), z tego ukończyło je w poszczególnych latach: 20, 26, 48 oraz 3 osoby.

(dowód: akta kontroli str. 315-316, 319-320)

W ramach KPPP w poszczególnych skontrolowanych latach 2012-2015 liczba edycji programów korekcyjno-edukacyjnych wynosiła: 7, 5, 8 i 5. Poza formą oddziaływania poprzez programy, w SOW funkcjonowała jedna grupa wsparcia dla kobiet doświadczających przemocy oraz jedna grupa socjoterapeutyczna. Realizowano też programy dla dotkniętych przemocą rodzin (w tym programy dla dzieci), takie jak np.: program profilaktyczny „Niebieska Godzina”, program psychoedukacyjny „Akademia Rodzica”, cykl spotkań pogłębiających więź rodzic-

⁶⁷ Dotyczy to terapeutów N.Cz (szkolenie pn. Terapia skoncentrowana na rozwiązaniach o wartości ok. 3000 zł sfinansowane z własnych środków)

⁶⁸ W każdym z badanych lat przynajmniej 1 edycja.

⁶⁹ W 2012 r. od marca 2012 r. do czerwca 2012 r.

⁷⁰ Tylko w 2012 r.

⁷¹ Od grudnia 2014 r. do kwietnia 2015 r. (uczestniczyli tylko mężczyźni).

⁷² W każdym z badanych lat 2012-2015.

⁷³ Od lutego 2012 r. do czerwca 2012 r.

dziecko *Świat Zabaw*, grupa psychoedukacyjna dla kobiet doświadczających przemocy.

(dowód: akta kontroli str. 315-316, 880-884)

Od marca 2015 r. został zatwierdzony do realizacji w SOW *Program terapeutyczny dla osób wykazujących zachowania agresywne, przemocowe w rodzinie*, jednak jego realizacja do dnia zakończenia kontroli nie nastąpiła. Do ww. programu została wprowadzić skierowana jedna osoba, ale odmówiła w nim uczestniczenia.

(dowód: akta kontroli str. 403-405, 321)

Do realizacji programów korekcyjno-edukacyjnych, jak również programów terapeutycznych przeznaczonych dla ofiar przemocy, zatrudnionych było w każdym z badanych lat w SOW czterech terapeutów oraz jeden ko-terapeuta (osoba wspomagająca), posiadających udokumentowane przygotowanie do prowadzenia oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych, zgodnie z wymogiem § 9 pkt 2 rozporządzenia w sprawie standardu usług SOW, tj. posiadający zaświadczenia o ukończeniu szkoleń w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie w wymiarze co najmniej 100 godzin, w tym w wymiarze 50 godzin w zakresie pracy z osobami stosującymi przemoc w rodzinie.

Wszyscy zatrudnieni w SOW terapeuci posiadali wymagane przepisem § 2 ust. 1 pkt 4 ww. rozporządzenia kwalifikacje do prowadzenia terapii z ofiarami przemocy w rodzinie.

(dowód: akta kontroli str. 518-566, 878-884, 899-923)

W każdym z badanych lat 2012-2015⁷⁴ realizowany był w Areszcie Śledczym w Opolu program korekcyjno-edukacyjny, adresowany do mężczyzn sprawców przemocy w stosunku do osób najbliższych. Program prowadzony był przez dwóch terapeutów (kobietę i mężczyznę z wykorzystaniem elementów programu PARTNER i programu ART, a także elementów socjoterapii i arteterapii. Program realizowany był w wymiarze 60 godzin, miał charakter cyklicznych spotkań (np. 1 raz w tygodniu po 3 godziny). Zawartość merytoryczna ww. programu oprócz oddziaływań edukacyjnych (wykład, pogadanka, dyskusja, praca z arkuszami PARTNER i ART) obejmowała też praktyczne ćwiczenia (praca w parach, odgrywanie scenek), dostarczające umiejętności samokontroli, opanowywania złości, co odpowiadało podstawowym założeniom programów dla sprawców (rozdział III KPPP). Warunkiem przyjęcia osoby do *Programu* było uznanie przez nią faktu stosowania przemocy we własnej rodzinie, co nie następowało w formie oświadczenia pisemnego, lecz było wynikiem indywidualnych rozmów weryfikujących motywację do uczestniczenia w programie. Odpowiadało to zarówno wymogowi § 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie standardu usług w SOW, jak i założeniom sposobu realizacji programów zawartym w formie załącznika do KPPP (Wytyczne do tworzenia modelowych programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie).

(dowód: akta kontroli str. 414-429, 814-823)

Program korekcyjno-edukacyjny dla mężczyzn (grupa wolnościowa) realizowany w oparciu o techniki programu PARTNER oraz ART prowadzony był przez dwóch terapeutów (kobietę i mężczyznę) w okresie od grudnia 2014 r. do kwietnia 2015 r. Program był adresowany do osób przejawiających zachowania agresywne w stosunku do innych osób, co miało wpływ na konieczność wdrożenia w ich rodzinach procedury NK. Oczekiwany efektem ww. programu było nabycie umiejętności radzenia sobie w funkcjonowaniu społecznym oraz rodzinie bez stosowania przemocy. Do udziału w ww. zajęciach zakwalifikowanych zostało pięciu

⁷⁴ W 2012 r. i 2013 r. – po 2 edycje, w 2014 r. – 1 edycja, oraz 1 edycja na przełomie lat 2014/2015 (od X/2014 do II/2015)

mężczyzn, a ukończyło program dwóch z nich. Przyczynami przerwania udziału w programie w pozostałych trzech przypadkach uczestników były: wyjazd za granicę, otrzymanie lokalu socjalnego i opuszczenie dotychczasowego miejsca zamieszkania (ORS Szansa) oraz uzyskanie i informacji o zakończeniu procedury NK w jego rodzinie. Ewaluacja programu wykazała, że głównymi czynnikami motywującymi do uczestnictwa w zajęciach było podjęcie dyskusji z terapeutami prowadzącymi warsztaty oraz zamiar zdobycia wiedzy na temat sposobów radzenia sobie ze złością i agresją.

(dowód: akta kontroli str. 406-413)

Z przeprowadzonych edycji programów grupowych były sporządzane podsumowania, a także opracowania wyników wypełnionych przez uczestników ankiet ewaluacyjnych. Od początku realizacji były sporządzane przez prowadzących je terapeutów *Sprawozdania* (zarówno z poszczególnych spotkań, jak i za cały okres przebiegu programu). W treści sprawozdań z przebiegu programu (każdej edycji programu) każdorazowo ujęto informacje ogólne, opis wykonania zadania, tematy realizowane w trakcie sesji warsztatowych, formy prowadzenia zajęć oraz wnioski ewaluacyjne.

(dowód: akta kontroli str. 406-429, 884)

Zatrudnieni w objętym kontrolą okresie w SOW specjaliści (dwóch psychologów, czterech terapeutów posiadających wykształcenie pedagogiczne⁷⁵ oraz jeden pracownik socjalny) posiadali kwalifikacje, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 1, 2, 3 i 4 rozporządzenia w sprawie standardu usług w SOW. Kierownik SOW (jako jedyna osoba w SOW) posiada certyfikat specjalisty w zakresie pomocy ofiarom przemocy w rodzinie wydany przez Ogólnopolskie Pogotowie Dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia”. Czterech z siedmiu specjalistów ukończyło Studium Przeciwdziałania Przemocy, pozostałych trzech specjalistów uczestniczyło w jedno- lub dwudniowych szkoleniach z zakresu pracy z osobami stosującymi przemoc, a kwalifikacje wymagane przepisami § 9 pkt 2 ww. rozporządzenia uzyskali oni bez skierowania pracodawcy (na własny koszt i w ramach swojego urlopu wypoczynkowego).

(dowód: akta kontroli str. 4-5, 518-566, 733-737)

W dwóch przypadkach osób sprawców przemocy, którzy ukończyli program korekcyjno-edukacyjny (po jednej osobie w 2012 r. i 2014 r.) nastąpiło ponowne założenie dokumentacji NK. W pierwszym przypadku, ponowne wszczęcie procedury NK nastąpiło po upływie 2 lat i 7 miesięcy, a w drugim – po upływie 5 miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 723)

Jak wyjaśnił Dyrektor MOPR, biorąc pod uwagę stosunek liczby sprawców przemocy do liczby uczestników programów korekcyjno-edukacyjnych, aż 75% osób spośród grupy sprawców przemocy nie podejmuje żadnych kroków zmierzających do uzyskania fachowej pomocy i w konsekwencji zaprzestania stosowania przemocy. Zdaniem Dyrektora MOPR, główną przyczyną jest brak ustawowego obowiązku przystępowania osoby stosującej przemoc i objętej procedurą NK do programów korekcyjno-edukacyjnych, jak również brak sankcji z tytułu niestawienia się na posiedzeniu Grupy (większość z nich nie identyfikuje się ze sprawstwem, w związku z czym odmawiają oni udziału zarówno w posiedzeniach Grup, jak i uczestnictwa w programie lub terapii, uznając, że „to nie oni mają problem”). Dyrektor MOPR podkreślił, iż korzystają z oferowanej pomocy jedynie sprawcy,

⁷⁵ Kierunek pedagogika w zakresie pedagogiki resocjalizacyjnej.

którym zależy na własnej rodzinie lub takie osoby, które jeszcze nie zdążyły się zorientować, na czym polega procedura NK. (dowód: akta kontroli str. 677-701)

W latach 2012-2015 realizacja monitorowania losów osób dotkniętych przemocą, po zakończeniu procedury NK, była zróżnicowana w zależności od tego, czy osoby te korzystały ze schronienia w SOW, co potwierdziła Zastępca Dyrektora MOPR. W pierwszym przypadku (korzystania ze schronienia w SOW) - po zakończeniu procedury NK, jeszcze przez okres od 3 do 6 miesięcy, pracownik socjalny przeprowadzał monitoring tych rodzin (rozmowy bezpośrednie lub telefoniczne oraz notatki z tych rozmów). Współpracowano w tym zakresie również z innymi podmiotami, w szczególności z Policją, Miejską Komisją Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, szkołami, kuratorami sądowymi. W drugim przypadku, tj. niekorzystania ze schronienia w SOW, istnienie monitoringu po zakończeniu procedury NK zależało od tego, czy osoby te korzystały ze świadczeń pomocy społecznej. W stosunku do osób korzystających z takiej pomocy monitorowanie prowadzone było przez pracowników socjalnych, co potwierdziła analiza 30 wybranych dokumentacji NK. W pozostałych przypadkach, osoby takie były wyłącznie informowane przez członków grupy roboczej o możliwości korzystania ze świadczeń (np. kontynuowanie terapii) i nie podlegały dalszemu monitorowaniu.

(dowód: akta kontroli str. 715-721, 845-1083)

Podobnie zróżnicowana była praktyka monitorowania losów sprawców przemocy, po zakończeniu procedury NK. Przebieg i efekty oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych w warunkach wolnościowych w stosunku do sprawców podlegały monitorowaniu w przypadku tych sprawców, którzy korzystali ze świadczeń pomocy społecznej. Osoby te były monitorowane przy pomocy kwestionariusza wywiadu środowiskowego. W szczególności monitoring taki był stosowany w przypadku ustanowionego kuratora sądowego, z którym współpracował pracownik socjalny.

(dowód: akta kontroli str. 715-721, 845-1083)

W skontrolowanych latach zakres wymiany informacji z organami wymiaru sprawiedliwości był ograniczony. Jak podała Przewodnicząca ZI *do dnia dzisiejszego Zespół Interdyscyplinarny ani żadna grupa robocza nie otrzymała z sądu ani jednej informacji dotyczącej skazania prawomocnym wyrokiem z art. 207 k.k. jakiegokolwiek sprawcy przemocy*. Przepływ danych o osobach sprawców przemocy pomiędzy grupami roboczymi a organami wymiaru sprawiedliwości przebiegał w jedną stronę, gdyż o wszystkich przypadkach przemocy w rodzinie, udokumentowanych w procedurze NK, które wpływały do przewodniczącej ZI informowani byli członkowie tego Zespołu, a więc m.in. przedstawiciele Policji i sądu (służby kuratorskiej). ZI nie otrzymywał żadnych informacji od sądu, prokuratury lub kuratorów o zastosowaniu wobec sprawcy środków zapobiegawczych, karnych lub probacyjnych. Informacje o takich orzeczeniach pochodzą z rozmów pracownika socjalnego prowadzonych w trakcie pracy z ofiarą przemocy lub na posiedzeniu GR - od osób doznających przemocy.

(dowód: akta kontroli str. 1089-1092)

W całym skontrolowanym okresie do 2015 r. - nawet gdy Dyrektor MOPR był podmiotem składającym wniosek do sądu o wgląd w sytuację dziecka w związku z przemocą w rodzinie (co miało miejsce niemal we wszystkich przypadkach, gdzie przemoc w rodzinie została potwierdzona, a w rodzinie istniało zagrożenie dobra małoletnich dzieci), sąd rodzinny nie udzielał informacji zwrotnych o podjętych działaniach. Dopiero w roku 2015 w dwóch przypadkach Sąd Rodzinny w Opolu przesłał odpis zarządzenia, w którym stwierdzono brak podstaw do wszczęcia przez sąd z urzędu postępowania o ograniczenie władzy rodzicielskiej w tych rodzinach.

(dowód: akta kontroli str. 1089-1092)

Jak wyjaśniła Przewodnicząca ZI - od 2007 r., tj. od początku realizowania przez pracowników SOW programu korekcyjno-edukacyjnego, systematycznie informowała (poprzez media) środowisko lokalne o tej formie oddziaływań wobec sprawców.

Jak wyjaśniła Przewodnicząca ZI, informacja w tym zakresie kierowana była również do Prezesa Sądu Rejonowego w Opolu, a okazją do przekazywania ww. informacji były konferencje dotyczące tematyki przeciwdziałania przemocy w rodzinie (np. organizowanych przez Uniwersytet Opolski, Prezesa Sądu Okręgowego), w których uczestniczył Prezes Sądu Okręgowego w Opolu. Przewodnicząca ZI zapewniła, iż będąc kierownikiem SOW, przy każdej możliwej okazji informowała o działaniach SOW, w tym o prowadzeniu oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla sprawców przemocy w rodzinie. Ponadto na stronie internetowej MOPR w zakładce SOW zamieszczona została informacja o realizowanych programach korekcyjno - edukacyjnych, realizowanych przez pracowników ośrodka zarówno w warunkach wolnościowych, jak i w warunkach odosobnienia. Przewodnicząca ZI zapewniła, iż niejednokrotnie publicznie wypowiadała uwagi na temat braku orzekania ze strony sądów środka probacyjnego, jakim jest obowiązek udziału w programów korekcyjno-edukacyjnych, a w 2015 r. wystosowała do Prezesa Sądu Okręgowego informację o realizacji programów korekcyjno-edukacyjnych przez SOW, z prośbą o rozpropagowanie jej w sądach rejonowych na terenie Opolszczyzny.

(dowód: akta kontroli str. 1089-1092, 1235-1236)

W SOW nie prowadzono takich form pomocy jak telefon zaufania oraz punkt konsultacyjny dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie.

Ustalone
nieprawidłowości

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

Od chwili rozpoczęcia (od listopada 2011 r.) stosowania w SOW procedury NK (w okresie lat 2012-2015) nie została przeprowadzona ewaluacja pomocy udzielanej w formie indywidualnych programów korekcyjno-edukacyjnych.

Zgodnie z § 8 rozporządzenia w sprawie standardów działania w SOW stosowane wobec sprawców przemocy oddziaływania korekcyjno – edukacyjne powinny podlegać ocenie i ewaluacji pod względem skuteczności podejmowanych działań. Powyższy wymóg odnosi się w równym stopniu do zajęć w formie pracy z grupą, jak i w stosunku do zajęć przeprowadzanych indywidualnie. W przeciwieństwie do grupowych programów korekcyjno-edukacyjnych, których przebieg i efekty były monitorowane, a programy były poddane ewaluacji, analogiczne działania nie były podejmowane w odniesieniu do indywidualnych oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych wobec sprawców. Liczba sprawców rozpoczynających programy korekcyjno–edukacyjne w formie indywidualnej nie różniła się znacząco, a w latach 2013 i 2014 nawet przewyższała liczbę sprawców, którzy uczestniczyli w zajęciach grupowych⁷⁶. Terapeuta prowadzący indywidualne oddziaływania korekcyjno–edukacyjnych oświadczył, iż ewaluacji programów realizowanych indywidualnie w SOW dokonywał od początku ich prowadzenia (w tym przez okres objęty kontrolą) w formie rozmów ze sprawcą przemocy.

(dowód: akta kontroli str. 337-339, 715-721, 877)

Zastępca Dyrektora MOPR zapewniła, iż od stycznia 2016 r. będzie miał zastosowanie arkusz ewaluacyjny dotyczący skuteczności oddziaływań korekcyjno-

⁷⁶ W 2013 r. do grupowych programów przystąpiło 28 sprawców (20 ukończyło), do indywidualnych - 49 przystąpiło (26 ukończyło); w 2014 r. do grupowych programów przystąpiło 59 sprawców (15 ukończyło), do indywidualnych - 60 przystąpiło (48 ukończyło).

edukacyjnych podejmowanych wobec sprawców przemocy objętych indywidualnym programem.

(dowód: akta kontroli str. 851-854)

Ocena częściowa

MOPR prawidłowo realizował przewidziane w aktach prawnych⁷⁷ i KPPP działania wobec sprawców przemocy w rodzinie, zapewniając realizację tych działań przez wykwalifikowaną kadrę specjalistów (terapeutów). Prowadzone oddziaływania korekcyjno-edukacyjne dla osób stosujących przemoc w rodzinie były właściwie zorganizowane (dobór kadry terapeutów oraz miejsce i sposób przeprowadzania), jak również odpowiednio udokumentowane. Za stan nieprawidłowy należy uznać brak ewaluacji programów korekcyjno-edukacyjnych realizowanych w stosunku do sprawców indywidualnie w SOW.

3. Realizacja indywidualnych planów pomocy dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie w ramach procedury *Niebieskie Karty*

Realizacja procedury Niebieskie Karty w ramach grup roboczych

Opis stanu faktycznego

Zarządzeniem⁷⁸ z 3 listopada 2011 r. Prezydent Miasta Opola powołał Zespół Interdyscyplinarny (ZI) składający się z 14 osób⁷⁹. ZI od początku swojego funkcjonowania do dnia kontroli działał na podstawie porozumienia zawartego pomiędzy Prezydentem Miasta a jednostką, której przedstawiciel wchodzi w skład ZI. W kontrolowanym okresie ZI odbył łącznie 18 posiedzeń, w tym w poszczególnych latach: 5, 6, 5⁸⁰ i 2. Przewodnicząca ZI w całym ww. okresie była jednocześnie Kierowniczką SOW i spełniała wymogi dotyczące kwalifikacji określone w art. 122 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. *o pomocy społecznej*⁸¹. Funkcję procedury związanej z działalnością ZI oraz siedmiu grup roboczych pełnił uchwalony przez Radę Miasta Opola Regulamin (*Szczegółowe warunki funkcjonowania Zespołu Interdyscyplinarnego*). Skład osobowy ZI od początku jego funkcjonowania kilkakrotnie ulegał zmianom, najczęściej ze względu na rezygnację z członkostwa w ZI, z zachowaniem przepisu art. 9a ust. 2 ustawy *o przeciwdziałaniu przemocy*. Każdorazowo Prezydent powoływał w miejsce ustępującego nowego członka ZI.

(dowód: akta kontroli str. 62-75, 310-311, 317)

W latach 2012-2015 do Przewodniczącej ZI wpłynęła odpowiednio następująca liczba NK (formularz A): 136, 176, 326 oraz 150 (do 25 czerwca 2015 r.), a powołanych zostało odpowiednio 121, 144, 255 i 133⁸² Grup i taką liczbę rodzin objęto ich wsparciem. Liczba wszczętych procedur NK w poszczególnych skontrolowanych latach wynosiła odpowiednio 121, 176, 326 oraz 177⁸³, a zakończonych 102, 153, 110 oraz 50. Poza jednym przypadkiem⁸⁴, z 30 skontrolowanych dokumentacji NK, Grupy powoływane były przez Przewodniczącą ZI w okresie nieprzekraczającym trzech dni, co odpowiadało wymogowi § 8 ust. 1 rozporządzenia *w sprawie procedury NK* oraz wzorów

⁷⁷ Tj. w ustawie *o przeciwdziałaniu przemocy* i aktach wykonawczych do tej ustawy.

⁷⁸ Zarządzenie Nr OR-I.0050.279.2011 w sprawie powołania zespołu interdyscyplinarnego w Opolu.

⁷⁹ Skład osobowy ZI kilkakrotnie ulegał zmianom w skontrolowanym okresie.

⁸⁰ Oprócz tego odbyły się dwa spotkania robocze związane z opracowywaniem programu ochrony dzieci.

⁸¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 163 ze zm.

⁸² Do 30.06.2015 r.

⁸³ Do 30 czerwca 2015 r.

⁸⁴ MOPR.DPŚ.ROII.MO.0734.27.2013 (sprawa nr 6). Czynność przekazania przez przewodniczącą ZI wypełnionego formularza NK-A koordynatorowi grupy roboczej miała miejsce po upływie 8 dni.

formularzy „Niebieska Karta”⁸⁵. Posiedzenia grup roboczych zwoływane były przez koordynatora grupy roboczej, co odpowiadało wymogowi § 9 Regulaminu (*Szczegółowych warunków funkcjonowania Zespołu Interdyscyplinarnego*)⁸⁶. W poszczególnych badanych latach liczba posiedzeń Grup wynosiła: 385, 861, 810 oraz 705 (do 30.06.2015 r.). W trakcie pierwszego posiedzenia Grupy, w którym we wszystkich przeanalizowanych sprawach uczestniczyła osoba dotknięta przemocą - wypełniany był formularz NK/C. Stosownie do § 10 ww. Regulaminu, prace w ramach Grup prowadzone były w zależności od potrzeb zgłaszanych przez Grupę z zachowaniem obowiązków ustalenia w trakcie tych posiedzeń: diagnozy zgłoszonego problemu, planu pomocy, podziału zadań, ustalenia terminu wykonania zadania i omówienia monitoringu działań.

(dowód: akta kontroli str. 39-47, 62-80, 97-100, 248-285, 317-318, 763-797)

Do 29 stycznia 2014 r. realizacją procedury NK zajmowali się koordynatorzy siedmiu grup roboczych związanych terenowo z rejonami opiekuńczymi⁸⁷ MOPR, powołani uchwałą ZI z 15 grudnia 2011 r.⁸⁸

Od 1 lutego 2014 r. Dyrektor MOPR przekazał realizację procedury NK Kierownikowi OIK i wskazał trzech pracowników socjalnych do ich realizacji⁸⁹.

(dowód: akta kontroli str. 101-104, 296)

Pracownicy socjalni, działający od 15 marca 2012 r. jako koordynatorzy grup roboczych przy każdym z sześciu rejonów opiekuńczych, pierwsze szkolenie (jednodniowe zorganizowane przez Ośrodek Informacji Prawnej - Grzegorz Wrona) z zakresu procedury NK odbyli w dniu 3 czerwca 2013 r., tj. po upływie 1,5 roku od przekazania obowiązków koordynowania grup roboczych i pracy w tych grupach na pierwszej linii z ofiarami i sprawcami. Przewodnicząca ZI wyjaśniając przyczynę upływu 1,5 roku od przejęcia przez te osoby obowiązków koordynatorów do uczestnictwa w pierwszym specjalistycznym szkoleniu oświadczyła, że mając uprawnienia superwizora samodzielnie szkoliła ww. osoby. Certyfikat superwizora uprawniający do prowadzenia superwizji pracy służącej przeciwdziałaniu przemocy Przewodnicząca ZI uzyskała 25 stycznia 2013 r.⁹⁰ Ww. osoba oświadczyła, że w ramach szkoleń dla pracowników socjalnych od momentu wejścia w życie rozporządzenia dotyczącego procedury NK prowadziła wykłady i prezentacje obrazujące zarówno przemoc, jak i zasady zachowania się wobec tego zjawiska w komunikacji z klientem. W marcu 2012 r. sporządziła również *Instrukcję postępowania pracowników przy realizacji procedury NK*.

(dowód: akta kontroli str. 527, 742-745, 746-753)

Jeden z pracowników (P.G.) zatrudniony w OIK od maja 2014 r., pracujący bezpośrednio z osobami dotkniętymi przemocą oraz sprawcami przemocy, do 30 kwietnia 2015 r. nie został objęty specjalistycznym szkoleniem w zakresie prowadzenia procedury NK. Jak wyjaśniła Kierownik OIK, pracownik socjalny P.G. od chwili zatrudnienia w OIK, była kierowana na trzy różne szkolenia (*Działania profilaktyki zintegrowanej przeciw przemocy ze szczególnym uwzględnieniem przemocy wobec dzieci; Przyczyny zachowań agresywnych jako element diagnozy w planowaniu działań terapeutycznych i korekcyjnych wobec sprawców przemocy oraz osób doświadczających przemocy ze szczególnym uwzględnieniem*

⁸⁵ Dz.U. z 2011 r. Nr 209, poz.1245.

⁸⁶ Stanowiącego załącznik do uchwały Rady Miasta Opola

⁸⁷ 7 grup roboczych funkcjonowało od 15 marca 2012 r. i odpowiadała 5 rejonom opiekuńczym oraz dodatkowo 1 filii rejonu V oraz odrębnej grupie roboczej działającej przy OIK.

⁸⁸ Zmienioną 15 marca 2012 r. (zmiana składu osobowego koordynatorów)

⁸⁹ ZI powołał w tej sprawie 29 stycznia 2014 r. uchwałę odpowiadającą treści pisma Dyrektora MOPR.

⁹⁰ Zgodnie z zapisem w ww. dokumencie jest on ważny do 7 stycznia 2016 r.

krzywdzonych dzieci; Analiza transakcyjna w pracy z klientem pomocy społecznej), jednak nie przystąpiła do udziału w tych szkoleniach.

Kierownik OIK zapewniła, że pracownicy OIK systematycznie podnoszą swoje kompetencje, przy czym w pierwszej kolejności korzysta się z oferty bezpłatnych szkoleń, a następnie wykorzystywane są środki na szkolenie płatne.

(dowód: akta kontroli str. 582-585, 739-741)

Realizację procedury NK Dyrektor MOPR przekazał od lutego 2014 r. Kierownikowi OIK. Zadanie to od połowy 2015 r. realizowane było przez zespół czterech pracowników socjalnych oraz pracownika zajmującego się obsługą administracyjną Grup. Pracownicy socjalni w ramach swoich obowiązków przeprowadzali diagnozę sytuacji potrzeb osoby (rodziny) dotkniętej przemocą, co odpowiadało wymogowi § 11 pkt 1 rozporządzenia w sprawie procedury NK. Również pracownicy socjalni (najczęściej w trakcie pierwszego kontaktu z osobą dotkniętą przemocą) udzielali kompleksowych informacji o możliwościach uzyskania pomocy⁹¹, w szczególności o miejscach, instytucjach udzielających pomocy psychologicznej, prawnej, socjalnej i terapeutycznej dla dorosłych oraz dzieci. Rola pracowników socjalnych w procedurze polegała na motywowaniu osób doświadczających przemocy do działań mających na celu zmianę ich sytuacji życiowej, co największą skuteczność odnosiło w trakcie bezpośrednich spotkań w miejscu zamieszkania tych osób. W odniesieniu do osób podejrzanych o stosowanie przemocy, praca pracownika socjalnego polegała na rozmowach (telefonicznych lub bezpośrednich) z tymi osobami na temat konsekwencji stosowania przemocy w rodzinie oraz motywowaniu ich do uczestniczenia w programach korekcyjno-edukacyjnych dla sprawców przemocy. Działania te stanowiły realizację zadań pracowników socjalnych w procedurze NK, przewidzianych w § 11 pkt 1 rozporządzenia w sprawie procedury NK. Zgodnie z przepisami § 9-10 *Regulaminu*, Grupą kierował każdorazowo jej koordynator, zaś posiedzenia grup roboczych miały na celu: ustalenie diagnozy zgłoszonego problemu, ustalenie planu pomocy, podział zadań, ustalenie terminu wykonania zadania oraz omówienie monitoringu działań. Zadania ustalone do wykonania w trakcie posiedzeń Grup, zgodnie z § 12 *Regulaminu* były wykonywane w sposób ciągły, z zachowaniem procesu wspierania osoby pokrzywdzonej przemocą w rodzinie.

(dowód: akta kontroli str. 97-99)

Skuteczność udzielanej pomocy na podstawie wybranych losowo dokumentacji NK

W poszczególnych skontrolowanych latach liczba założonych NK wynosiła: 121, 176, 326 i 177, przy czym w jednej wszczętej procedurze⁹² mogły być więcej niż jedna dokumentacja NK. W tym okresie liczba założonych dokumentacji NK przez poszczególne uprawnione do tego podmioty i w poszczególnych latach wynosiła:

- przez Policję: 66, 99, 240 oraz 150;
- przez oświatę: 3, 10, 9 oraz 3;
- przez służbę zdrowia: 1, 2, 3 oraz 1;
- przez MOPR, w tym przez SOW lub OIK: 48, 54, 63 oraz 22,
- przez MKRPA: 3, 10, 9 oraz 1.

(dowód: akta kontroli str. 312)

Analiza wybranych losowo 30 zamkniętych dokumentacji NK wykazała:

⁹¹ Działania te były niezależne od czynności przekazania formularza NK-B przez podmiot, który wypełniał NK-A, tj. bezpośrednio przy zakładaniu dokumentacji NK.

⁹² Procedura NK była każdorazowo wszczynana dla całej rodziny, a nie dla poszczególnych jej członków.

W zakresie prawidłowości realizacji procedury NK – wymogów formalnych odnoszących się do szybkości, kompletności i aktualności przekazywanych informacji:

- 1) W 30 skontrolowanych sprawach (100%) został zachowany termin 7 dni (najczęściej 1-2 dni) na przekazanie wypełnionego formularza NK/A Przewodniczącej ZI.
- 2) Przewodnicząca ZI w ciągu 3 dni roboczych wyznaczała skład Grupy (w trakcie prac Grupy zmianie ulegał skład osobowy, np. jednego pracownika socjalnego zastępował inny, pedagoga szkolnego zastępował wychowawca klasy, itp.) i przekazywała koordynatorowi Grupy formularz NK/A.
- 3) Indywidualne plany pomocy⁹³ były opracowywane przez Grupę w trakcie jej pierwszego posiedzenia - po zdiagnozowaniu sytuacji rodzinnej, lokalowej, ekonomicznej, zdrowotnej danej rodziny oraz po uprzednim wypełnieniu formularza NK/C.
- 4) Ustalenia diagnozy sytuacji rodziny dokonywał pracownik socjalny najczęściej przed wyznaczonym terminem pierwszego posiedzenia – w trakcie wizyty w miejscu zamieszkania tej osoby (kilka przypadków niemożności skontaktowania się z osobą dotkniętą przemocą z przyczyn leżących po stronie tej osoby, np. wyprowadzenie się z domu do najbliższej rodziny lub znajomych).
- 5) Czas oczekiwania na odbycie się pierwszego posiedzenia Grupy, a tym samym na przygotowanie IPP - poza dwoma przypadkami⁹⁴ - nie przekraczał 30 dni. W okresie poprzedzającym pierwsze posiedzenie (po zwołaniu Grupy przez przewodniczącą) w każdej z 30 spraw były podejmowane działania wzmacniające poczucie bezpieczeństwa (wizyty dzielnicowego oraz pracownika socjalnego w miejscu zamieszkania osoby dotkniętej przemocą).
- 6) We wszystkich przypadkach obecności sprawcy na pierwszym posiedzeniu Grupy (lub w innym momencie kontaktu ze sprawcą) była wypełniana karta NK/D oraz towarzyszyło temu motywowanie sprawcy do udziału w programie korekcyjno-edukacyjnym.
- 7) IPP był sporządzany w formie odrębnego dokumentu pn. *Plan pomocy rodzinie*, uwzględniającego treści zawarte w części V NK/C, tj. *Indywidualny plan pomocy dla osoby, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie*.
- 8) Każdorazowo w trakcie pierwszego kontaktu pracownika socjalnego z ofiarą przemocy (kontaktu bezpośredniego, w szczególnych przypadkach⁹⁵ – kontaktu telefonicznego) - osobie dotkniętej przemocą udzielano kompleksowych i aktualnych informacji o dostępnych formach pomocy prawnej, medycznej (w zakresie leczenia uzależnień), psychologicznej, terapeutycznej z uwzględnieniem sytuacji rodzinnej (dzieci w rodzinie) oraz przekazywano adresy podmiotów i instytucji świadczących pomoc w najbliższej i dogodnej dla tej osoby lokalizacji (informacje te zawierały aktualne nazwy instytucji, dane adresowe, telefoniczne oraz dni i godziny ich funkcjonowania).

⁹³ Dalej: IPP.

⁹⁴ W sprawie oznaczonej syg. MOPR. BL.423.1.2014.ROV (nr 2) oraz sprawie (nr 6) oznaczonej syg. MOPR.DPŚ.ROII.MO.0734.27.2013 - pierwsze posiedzenie grupy roboczej zostało zwołane dopiero po upływie 35 dni (w pierwszym przypadku) oraz 37 dni (w drugim przypadku), licząc od dnia przekazania koordynatorowi grupy roboczej formularza NK-A.

⁹⁵ W kilku przypadkach z powodu wyprowadzenia się z mieszkania osoby dotkniętej przemocą- kontakt bezpośredni był utrudniony.

- 9) W 30 skontrolowanych sprawach (100%) do osób dotkniętych przemocą były kierowane każdorazowo zaproszenia do udziału w posiedzeniach, zaś do sprawców (poza jednym przypadkiem niemożności ustalenia miejsca pobytu) – wezwania do stawienia się na posiedzeniu grupy roboczej.
- 10) Posiedzenia grup roboczych w 100% skontrolowanych spraw odbywały się w innym czasie (w kilku przypadkach w tym samym dniu, ale w odstępie około 1,5 godziny; każdorazowo podjęto działanie uniemożliwiające zetknięcie się tych osób na korytarzu).
- 11) Posiedzenia Grup odbywały się średnio jeden raz na miesiąc w warunkach zapewniających intymność (odrębne pomieszczenie, do którego nikt poza członkami Grupy w trakcie posiedzenia nie wchodził).

(dowód: akta kontroli str. 945 -1077)

W zakresie prawidłowości realizacji procedury NK – budowania IPP osobom doznającym przemocy w rodzinie:

- 1) W dokumencie pn. *Plan pomocy rodzinie* wypełniane były kolumny:
 - a) kogo dotyczy pomoc, tj. dorosła osoba doznająca przemocy, świadkowie przemocy (dziecko/dzieci) oraz odrębnie sprawca przemocy;
 - b) cel działań;
 - c) sposób realizacji;
 - d) podmiot odpowiedzialny za realizację działania oraz przewidywany termin zakończenia realizacji działań.
- 2) Działania grup roboczych były dokumentowane, z każdego posiedzenia sporządzano protokół, który był podpisywany przez koordynatora Grupy (w części przypadków również przez pozostałych członków Grupy).
- 3) Cele działań uwzględniały potrzeby rodziny, które były rozpoznawane w trakcie pierwszej wizyty pracownika socjalnego w środowisku osoby doznającej przemocy, dodatkowo w przypadkach wypełnienia NK/A przez przedstawiciela oświaty, posiedzenie Grupy poprzedzone było rozmową z wychowawcą klasy lub pedagogiem szkolnym.
- 4) Diagnoza sytuacji rodziny zawsze była prowadzona z uwzględnieniem występowania problemu uzależnienia od alkoholu oraz faktu ustanowienia kuratora w rodzinie, jeśli informacja w tym zakresie znajdowała się w formularzu NK/A do składu Grupy obligatoryjnie był powoływany członek MKRPA lub ustanowiony kurator.
- 5) W każdym przypadku założenia NK (niezależnie od podmiotu wypełniającego NK/A) zawiadomienie o tym fakcie trafiało do właściwego dzielnicowego, który był również powoływany do składu Grupy.
- 6) W każdym z 30 analizowanych IPP, w celu zapewnienia poczucia bezpieczeństwa ustalane były wizyty dzielnicowego w miejscu zamieszkania osoby doznającej przemocy (z częstotliwością 1-2 razy w miesiącu).
- 7) Formułowane cele i działania w siedmiu przypadkach (23,3%) były bardzo ogólnie, jak np. podniesienie własnej wartości (sprawa nr 22), prawidłowy rozwój dziecka (sprawa nr 10), rozmowa i terapia psychologiczna w SOW (sprawa nr 15), zapewnienie poczucia bezpieczeństwa całej rodzinie (sprawa nr 21), praca socjalna (sprawa nr 28), uzyskanie porady prawnej dotyczącej rozwodu (sprawa nr 25), nabycie wiedzy dotyczącej postępowania w sytuacji uzyskania separacji lub rozwodu (sprawa nr 8).
- 8) Wyznaczone w trakcie posiedzenia cele i działania w 10 przypadkach nie były określone w czasie, w związku z czym nie było możliwe w trakcie

- kolejnego posiedzenia Grupy ustalenie, czy osoba zobowiązana zrealizowała przypisane jej do wykonania zadanie.
- 9) Niewywiązywanie się z obowiązku modyfikowania planów pomocy w sytuacji zmiany potrzeb osoby doznającej przemocy (sprawy nr 2 i 30).
 - 10) We wszystkich przypadkach na pierwszym posiedzeniu Grupy w obecności osoby dotkniętej przemocą była wypełniana karta NK/C. W jednym przypadku (sprawa nr 28) realizacja IPP przez pracownika socjalnego jednego z działań IPP poprzez cykliczne wizyty w środowisku polegała na przeprowadzeniu łącznie siedmiu rozmów telefonicznych (w bardzo krótkich odstępach czasowych, np. 3.04.2012 r. i 6.04.2012 r. lub 4.06.2012 r. i 8.06.2012 r.).
 - 11) W większości spraw (oprócz spraw nr 23, nr 10) brak było w dokumentacji NK notatek o realizacji systematycznych wizyt dzielnicowego w miejscu zamieszkania, jak również o monitorowaniu sytuacji dzieci (świadków przemocy) w przedszkolu lub w szkole (sprawa nr 19).
 - 12) W 26 skontrolowanych sprawach (jeśli tylko miał miejsce kontakt pracownika socjalnego lub Grupy ze sprawcą była z nim przeprowadzona rozmowa na temat konsekwencji stosowania przemocy w rodzinie, każdorazowo motywowano sprawcę do podjęcia leczenia (w przypadkach uzależnienia od alkoholu) lub terapii psychologicznej, a także w uzasadnionych przypadkach informowano o odpowiedzialności karnej za znęcania się fizyczne lub psychiczne nad osobą najbliższą.
 - 13) We wszystkich przypadkach obecności sprawcy na pierwszym posiedzeniu Grupy (lub w innym momencie kontaktu ze sprawcą), była wypełniana karta NK/D oraz towarzyszyło temu motywowanie sprawcy do udziału w programie korekcyjno-edukacyjnym.
 - 14) W przypadku trwającej najdłużej spośród wszystkich zbadanych dokumentacji procedury NK (2,5 roku) odbyło się 14 posiedzeń Grupy (11 razy była obecna osoba dotknięta przemocą), natomiast ani razu nie uczestniczył w posiedzeniu wzywany dwukrotnie sprawca przemocy (Karta NK/D została wypełniona przez funkcjonariusza Policji poza posiedzeniem Grupy).
 - 15) W odniesieniu do 30 spraw objętych powyższym badaniem, jako formy pomocy zostały przyjęte w IPP (w podanej poniżej liczbie spraw) następujące działania w stosunku do osób (rodzin) dotkniętych przemocą:
 - a) pomoc psychologiczna – w 30 sprawach,
 - b) pomoc socjalna – w 9 sprawach,
 - c) pomoc prawna – w 18 sprawach,
 - d) skierowanie wniosku do MKRPA – w 19 sprawach,
 - e) udział w zajęciach korekcyjno-edukacyjnych – w 20 sprawach,
 - f) złożenie wniosku do sądu o wgląd w sytuację dzieci – w 16 sprawach,
 - g) zapewnienie kontaktu psychologa i pedagoga z dziećmi w szkole – w 15 sprawach,
 - h) cykliczne kontakty (bezpośredni lub telefoniczny) pracownika socjalnego – w 30 sprawach,
 - i) wizyty dzielnicowego – w 30 sprawach,
 - j) wniosek o nadzór kuratora – w 1 sprawie.
 - 16) Ustalane cele działań były formułowane w sposób wystarczająco elastyczny, jednak nie było to wykorzystywane do modyfikacji ustalonego IPP na kolejnych posiedzeniach Grupy.
 - 17) W połowie przypadków (16 spraw) decyzja o zakończeniu procedury NK opierała się na twierdzeniu ofiary przemocy o odzyskaniu poczucia bezpieczeństwa, ustaniu przemocy, jak również o usamodzielnieniu się –

decyzja o zamknięciu procedury była podejmowana na tym samym lub na następnym posiedzeniu Grupy.

- 18) W jednym przypadku⁹⁶ pytanie pracownika socjalnego o funkcjonowanie dziecka w domu (świadka przemocy) było skierowane do matki dziecka, która była sprawcą przemocy, w drugim przypadku - pedagog szkolny zapytał sprawcę przemocy, czy dziecko będące świadkiem przemocy nie sprawia problemów, co w obu przypadkach stwarzało ryzyko nieotrzymania rzetelnej informacji.
- 19) W jednym przypadku (sprawa nr 28) nie powstał IPP w stosunku do dzieci (świadków przemocy), ponadto nie powołano pedagogów szkolnych do składu Grupy.
- 20) Izolacja osoby lub rodziny dotkniętej przemocą od sprawcy przemocy miała miejsce łącznie w 11 przypadkach, w tym w siedmiu przypadkach osiągnięcie celu ustania przemocy było związane z uzyskaniem schronienia w SOW (osoby lub całej rodziny dotkniętej przemocą⁹⁷). W czterech przypadkach sytuacja ekonomiczna osób dotkniętych przemocą pozwalała im na wynajęcie mieszkania na wolnym rynku przy zachowaniu w dyskrekcji nowego adresu. W takim przypadku cel pomocy został osiągnięty (przemoc ustała), co jednak nie było efektem pracy Grupy, ale własnych działań osoby dotkniętej przemocą.

(dowód: akta kontroli str. 845-1083)

W objętych kontrolą latach 2012-2015⁹⁸, liczba przeprowadzonych procedur NK, w których o zakończeniu prac Grupy po zrealizowaniu IPP zadecydowała przesłanka ustania przemocy w rodzinie i uzasadnione przypuszczenie o zaprzestaniu dalszego stosowania przemocy, ponownie wszczętych procedur NK wynosiła: 45, 68, 67 i 15. Pozostała liczba spraw w poszczególnych latach, tj. 57, 85, 43 i 35 dotyczyła procedur NK, w których nastąpiło rozstrzygnięcie o braku zasadności podejmowania działań.

Liczba ponownie wszczętych procedur NK w okresie nieprzekraczającym trzech lat⁹⁹, licząc od momentu zamknięcia procedury NK – dotyczyła następującej liczby rodzin:

- w 2012 r. na 102 zamkniętych NK – 5 rodzin (4,9%),
- w 2013 r. na 153 zamkniętych NK – 24 rodzin (15,7%),
- w 2014 r. na 110 zamkniętych NK – 13 rodzin (11,8%),
- w 2015 r. na 50 zamkniętych NK – 26 rodzin¹⁰⁰ (52%).

W ramach poddanych analizie 30 dokumentacji NK w sześciu przypadkach nastąpiło powtórne założenie dokumentacji NK¹⁰¹, w tym w czterech sprawach ponowne wypełnienie formularza NK/A było w sytuacji niezakończonych procedur NK.

(dowód: akta kontroli str. 312, 845-1083)

⁹⁶ Sprawa nr 11.

⁹⁷ Decyzja taka była szczególnie trudna w sytuacji posiadania dzieci w wieku szkolnym (wstyd odczuwany przez te dzieci oraz dyskryminacja ze strony rówieśników z powodu trafenia rodziny do SOW).

⁹⁸ Do 30 czerwca 2015 r.

⁹⁹ W niniejszym wyliczeniu brano pod uwagę sprawy prowadzone od stycznia 2012 r. do czerwca 2015 r., bez uwzględnienia okresu wcześniejszego, tj. sprzed stycznia 2012 r.

¹⁰⁰ Liczba ponownie wszczętych spraw wzrasta wprost proporcjonalnie do upływu czasu i największa jest obecnie w 2015 r., bo obejmuje procedury, które toczyły się w 2012, 2013 i 2014 r.

¹⁰¹ Rozumiane jako wypełnienie formularza NK/A.

Ustalono
nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

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

Nie kwestionując stanowiska, iż osoby dotknięte przemocą korzystają z oferty pomocy na zasadzie dobrowolności i własnej gotowości do podejmowania działań, NIK zwraca uwagę, iż oświadczenie osoby dotkniętej przemocą nie powinno być dla Grupy przesłanką decydującą o zamknięciu procedury NK, bez rzetelnej weryfikacji okoliczności na których powoływała się osoba krzywdzona. NIK zauważa, że w protokołach z zakończenia procedury NK każdorazowo ujmowano stwierdzenia o ustaniu przemocy w rodzinie i uzasadnionym przypuszczeniu o zaprzestaniu dalszego stosowania przemocy, jednocześnie w połowie przypadków nie wskazano faktów, świadczących o tym, że przemoc ustała, co stwarzało ryzyko przedwczesnego przyjęcia przez Grupę stanowiska o ustaniu takiej przemocy.

Ocena częściowa

MOPR zapewnił sprawne funkcjonowanie procedury NK, mające na celu ochronę osób dotkniętych przemocą przed dalszym krzywdzeniem. Na aprobatę zasługuje fakt, iż osoby dotknięte przemocą jeszcze przed terminem pierwszego posiedzenia Grupy nie pozostawały bez pomocy ze strony członków Grupy¹⁰² i uzyskiwały kompleksową informację o dostępności pomocy psychologicznej, prawnej i terapii uzależnień na terenie najbliższym swojego miejsca zamieszkania. Stosownie do regulacji rozporządzenia w sprawie procedury NK, Grupy każdorazowo opracowywały plan pomocy rodzinie przystający do jej rzeczywistych potrzeb, a realizacja ww. planu odbywała się przy zapewnieniu dostępności zarówno dla osoby doświadczającej przemocy, jak i sprawcy przemocy działań ujętych w planie.

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 Kontroli¹⁰³ wnosi o przeprowadzenie ewaluacji efektów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych prowadzonych w formie indywidualnych programów ze sprawcami przemocy.

¹⁰² W szczególności dzielnicowego i pracownika socjalnego.

¹⁰³ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Opole, dnia 4 grudnia 2015 r.

Kontroler
Celina Augustyn
Główny specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Dyrektor
Iwona Zyman

.....
podpis

.....
podpis