



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.012.03.2015
P/15/046

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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	1. Ryszard Staniszewski - główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97482 z dnia 5 października 2015 r. (dowód: akta kontroli, str. 1-2) 2. Edward Wrzeszcz - doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 97495 z dnia 18 listopada 2015 r. (dowód: akta kontroli, str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Ośrodek Pomocy Społecznej w Nysie ¹ , 48-303 Nysa, ul. Komisji Edukacji Narodowej 1 A
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jolanta Cymbalista, dyrektor OPS ² (dowód: akta kontroli, str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

OPS wraz z innymi jednostkami i podmiotami gminnymi oraz powiatowymi³ tworzy lokalną strukturę wspierania osób doświadczających przemocy w rodzinie, udzielając im głównie pomocy socjalnej i psychologicznej, a także realizując programy profilaktyczne i terapeutyczne. Izba pozytywnie ocenia szeroki zakres oddziaływania OPS na zjawisko przemocy w rodzinie, jak też monitorowanie losów osób doświadczających przemocy po zakończeniu procedury „Niebieska Karta”⁴.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła jednak uwagę, że pomimo braku gminnej infrastruktury lokalnej w postaci miejsc dla osób dotkniętych przemocą w ośrodku wsparcia, mieszkań chronionych, a także domów dla matek z małoletnimi dziećmi, współpraca w zakresie udostępnienia miejsc w ośrodkach wsparcia prowadzonych przez inne podmioty nie została sformalizowana. Ocena pomocy udzielanej osobom doświadczającym przemocy w rodzinie zaniża natomiast brak jednoznacznego określenia w części indywidualnych planów pomocy, celów i form takiej pomocy, co zdaniem NIK stwarza ryzyko braku dopasowania podejmowanych działań do sytuacji rodziny dotkniętej przemocą.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie⁵ OPS zapewnił osobom doświadczającym przemocy w rodzinie w szczególności bezpłatną pomoc socjalną, psychologiczną i terapeutyczną. Pomimo braku ustawowego obowiązku monitorowania losów osób pokrzywdzonych po zakończeniu procedury NK, przedstawiciele OPS (w tym m.in. pracownicy

¹ Dalej: OPS.

² Od 1 stycznia 2007 r. do 31 lipca 2013 r. dyrektorem OPS była Janina Jakubowska.

³ Urząd Miejski, Zespół Interdyscyplinarny ds. Przeciwdziałania Przemocy, Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie, Komenda Powiatowa Policji, organizacje pozarządowe prowadzące działalność w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

⁴ Dalej: NK.

⁵ Dz.U. Nr 180, poz. 1493 ze zm., dalej: ustawa o ppwr.

socjalni, psycholodzy, terapeuci) oraz funkcjonariusze Policji - dzielnicowi pozostawali w kontakcie z osobami pokrzywdzonymi po jej zakończeniu. Zgodnie z wymogiem przepisu art. 110 ust. 11 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. *o pomocy społecznej*⁶ w OPS zatrudniona była wymagana liczba pracowników socjalnych posiadających odpowiednie przygotowanie zawodowe, w tym dwóch zajmujących się pracą w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. OPS zapewniał obsługę organizacyjno - techniczną Zespołu Interdyscyplinarnego do spraw Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie⁷ i Grup roboczych. Spotkania z ofiarami i sprawcami przemocy na posiedzeniach takich grup odbywały się w warunkach lokalowych dających poczucie bezpieczeństwa zarówno ofiarom, jak i osobom podejrzanym o stosowanie przemocy w rodzinie. NIK pozytywnie ocenia również realizację przez OPS programów profilaktycznych w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie i działań edukacyjnych służących wzmocnieniu opiekuńczych i wychowawczych kompetencji rodziców. Dyrektor OPS realizował obowiązki wynikające z art. 110 ust. 9 ustawy *o pomocy społecznej* i składał Radzie Miejskiej, za pośrednictwem Burmistrza Nysy, coroczne sprawozdanie z działalności Ośrodka. W sprawozdaniach tych nie przedstawiał jednak potrzeb w zakresie pomocy społecznej, do czego był zobowiązany ww. przepisem. Ustalono też, że Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych oraz Programy Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie sporządzone zostały bez uprzedniego rzetelnego rozpoznania zjawiska przemocy w rodzinie na podstawie badań i analiz, co mogło mieć wpływ zarówno na treść ujętych w tych dokumentach zadań, jak też na przebieg ich realizacji.

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

1.1. Uchwałą Nr XXXII/560/05 z dnia 31 stycznia 2005 r. Rada Miejska w Nysie⁸ uchwaliła *Gminną Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Nysa*⁹ nie określając okresu jej obowiązywania. Powyższy dokument opracował zespół, w skład którego wchodził członkowie Komisji Oświaty i Spraw Socjalnych Rady Miejskiej oraz eksperci. Przedstawiciele OPS nie zostali zaproszeni do udziału w pracach zespołu i tym samym nie uczestniczyli w przygotowaniu projektu tego dokumentu. *Gminna Strategia* nie była aktualizowana. Pomimo wejścia w życie ustawy *o ppwr*, do czasu zakończenia kontroli NIK problematyka przeciwdziałania przemocy w rodzinie nie została uwzględniona ww. dokumencie, nie uwzględniono w nim również diagnozy sytuacji społecznej oraz prognozy zmian, a także nie określono sposobu i wskaźników realizacji działań (w związku z nowelizacją ustawy *o pomocy społecznej* i dodaniem do niej art. 16b).

(dowód: akta kontroli str. 21 - 34)

⁶ Dz.U. z 2015 r., poz. 163 ze zm., dalej: *ustawa o pomocy społecznej*.

⁷ Dalej: Zespół.

⁸ Dalej: Rada Miejska.

⁹ Dalej: *Gminna Strategia*.

Obowiązek przygotowania diagnozy zjawiska przemocy w rodzinie, w tym ustalenia odsetka populacji rodzin zagrożonych przemocą, wynikał także z zapisów Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014-2020 (rozdział VI – Obszary, kierunki i działania Programu, obszar 1 pkt 1.1.2), ustanowionego uchwałą nr 76 Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2014 r.

Dyrektor OPS wyjaśniła, że w ramach realizowanych projektów z obszaru pomocy i integracji społecznej na poziomie krajowym, planowany był przegląd strategii rozwiązywania problemów społecznych i wsparcie szkoleniowo – doradcze dla jednostek samorządu terytorialnego, a także stworzenie narzędzi, dzięki którym samorządy będą mogły zmodyfikować swoje strategie. W związku z tym wstrzymywała się od podjęcia działań w celu uaktualnienia gminnej strategii. Jednakże, z uwagi na brak konkretnego terminu, w trakcie kontroli NIK wystąpiłam do Burmistrza Nysy o powołanie Zespołu do opracowania nowego projektu strategii na lata 2016-2026.

(dowód: akta kontroli, str. 89-91)

Nadzór nad realizacją Strategii miał sprawować komitet sterujący, złożony z członków Komisji Oświaty i Spraw Socjalnych Rady Miejskiej, uzupełniony o ekspertów i osoby reprezentujące organizacje zaangażowane w realizację Gminnej Strategii. Z informacji przekazanej przez przewodniczącego ww. Komisji, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁰ wynikało, że komitet sterujący nie został formalnie powołany. Komisja przyjęła inną formę działania, polegającą na tym, że w corocznych planach pracy ujmowane były zagadnienia związane z analizą i oceną realizacji programów społecznych, w tym Gminnego Programu Przeciwdziałania Przemocy¹¹.

(dowód: akta kontroli, str. 27, 256)

Zagadnienia związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie ujęte zostały m.in. w następujących dokumentach:

- w Statucie OPS¹², w którym po zmianie wprowadzonej uchwałą nr XII/208/11 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 27 października 2011 r. dodano zapis, że OPS działa m.in. na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ppwr (§ 2 lit. j) oraz zapewnia obsługę organizacyjno - techniczną zespołu interdyscyplinarnego (§ 6 ust. 3 lit. g);
- w Regulaminach organizacyjnych OPS¹³ zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie zostały ujęte w § 16 w formie następujących zapisów: *prowadzenie działań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie w tym procedury „Niebieska Karta”; zapewnienie obsługi organizacyjno-technicznej zespołu interdyscyplinarnego działającego w oparciu o ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie; współpraca z innymi podmiotami, a w szczególności z placówkami służby zdrowia, placówkami oświatowymi, powiatowym urzędem pracy, prokuraturą rejonową, sądem rodzinnym i nieletnich, komendą policji i kuratorami, instytucjami i organizacjami działającymi na rzecz osób wymagających wsparcia, zespołem interdyscyplinarnym do spraw przeciwdziałania przemocy w rodzinie; udzielanie poradnictwa specjalistycznego, w szczególności psychologicznego i rodzinnego osobom i rodzinom, które mają trudności lub wykazują potrzebę wsparcia swoich problemów życiowych, ofiarom przemocy bez względu na posiadany dochód;*

¹⁰ Dz.U. z 2015 r., poz. 1096, dalej: ustawa o NIK.

¹¹ Dalej: GPPP.

¹² Nadany uchwałą Nr XL/712/05 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 29 sierpnia 2005 r. i dziewięciokrotnie zmienianym.

¹³ Załącznik do zarządzenia nr 20/2013 dyrektora OPS z dnia 6 listopada 2013 r. i nr 1 do zarządzenia nr 15/2015 dyrektora OPS z dnia 25 maja 2015 r.

- w *Gminnym Programie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie na lata 2010-2014*¹⁴ i obowiązującym po nim *Gminnym Programie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie na lata 2015-2018*¹⁵, wymieniono m.in. adresatów programu, podmioty funkcjonujące na terenie Gminy świadczące pomoc w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, założenia do programu, a także wskazano podstawowe zadania do realizacji w ramach programu oraz źródła finansowania.

GPPP na lata 2010-2014 oraz GPPP na lata 2015-2018 były spójne z uchwalonym przez Radę Powiatu w Nysie¹⁶ Powiatowym Programem Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie w Powiecie Nyskim w latach 2012-2017, a także z Wojewódzkim Programem Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2012-2015¹⁷. Głównym celem wszystkich programów było zwiększenie skuteczności działań na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w celu ograniczenia skali problemu i jej skutków. Działania Gminy, Powiatu oraz Zarządu Województwa ukierunkowane były na zwiększenie skuteczności podejmowanych działań w zakresie udzielania pomocy osobom dotkniętym przemocą, poprzez wsparcie i terapię (poradnictwo oraz udostępnianie wiadomości o instytucjach udzielających pomocy w sytuacjach doświadczenia przemocy w rodzinie).

(dowód: akta kontroli, str. 7-11, 13-2035 - 40, 49-65)

1.2. Celem ogólnym ww. programów, uchwalonych przez Radę Miejską było przeciwdziałanie przemocy w rodzinie oraz zwiększenie dostępności i skuteczności pomocy dla rodzin, w których stosowana jest przemoc, natomiast cele pośrednie obejmowały w szczególności:

- wzrost zaangażowania poszczególnych podmiotów udzielających pomocy w związku z zaistnieniem problemu przemocy w środowisku lokalnym w ramach swoich kompetencji,
- wymianę informacji i skuteczne współdziałanie poszczególnych podmiotów w celu ograniczenia skutków występowania przemocy,
- wzrost liczby przeszkolonych osób przygotowanych do pomagania rodzinie z problemami przemocy,
- spadek liczby przypadków przemocy,
- zminimalizowanie liczby rodzin, w których interwencje podejmowane są wielokrotnie,
- stałą edukację środowiska lokalnego nt. zjawiska przemocy i agresji poprzez rozpowszechnianie ulotek, broszur oraz organizację festynów,
- spadek liczby osób zgłaszających się po pomoc do placówek służby zdrowia, pomocy społecznej czy policji.

Do zadań strategicznych i metod działania zaliczono:

- zwiększenie skuteczności i dostępności terapii dla osób doznających przemocy w rodzinie,
- ochronę ofiar przemocy poprzez wsparcie medyczne, prawne, psychologiczne i socjalne,
- budowanie skutecznych form pomocy dla ofiar przemocy w rodzinie,

¹⁴ Przyjęty do realizacji uchwałą Nr L/737/2010 Rady Miejskiej z dnia 02.09.2010 r., dalej: GPPP na lata 2010-2014.

¹⁵ Przyjęty uchwałą Nr III/22/2014 Rady Miejskiej z dnia 23.12.2014 r., dalej : GPPP na lata 2015-2018.

¹⁶ Uchwała Nr XV/175/12 z dnia 27 kwietnia 2012 r.

¹⁷ Stanowiącym załącznik do uchwały nr 1896/2012 Zarządu Województwa Opolskiego z dnia 27 lutego 2012 r.

- zamieszczanie na tablicach ogłoszeń informacji o możliwościach i miejscach uzyskania pomocy,
- systematyczne podnoszenie kwalifikacji i wiedzy przedstawicieli różnych grup zawodowych stykających się z problematyką przemocy w rodzinie,
- podnoszenie świadomości środowiska lokalnego na tematy przemocy w rodzinie.

Podstawowe zadania przypisane OPS do realizacji w ramach obu Programów obejmowały: analizę wywiadów środowiskowych pod kątem informacji o przemoc; przyjmowanie zgłoszeń dotyczących przemocy domowej i uruchamianie procedur mających na celu powstrzymanie przemocy; dokumentowanie jej występowania poprzez notatki służbowe wynikające z obserwacji, rozmów z różnymi osobami, protokołów z rozmów z ofiarami przemocy i członkami ich rodzin; motywowanie i kierowanie sprawców przemocy do wzięcia udziału w kompleksowym dla nich programie korekcyjnym; realizacja projektów nakierowanych na minimalizowanie skutków występowania przemocy w rodzinie; odwołanie się od orzeczenia prokuratora w sprawach dotyczących przemocy w rodzinie, jeżeli zapadło orzeczenie o umorzeniu postępowania, a odwołanie było zasadne. Ponadto, w ramach podstawowych zadań planowano organizację konferencji i warsztatów szkoleniowych dla różnych grup zawodowych zajmujących się problematyką przemocy oraz udział w kampaniach mających na celu przeciwdziałanie przemocy w rodzinie i środowisku szkolnym. Realizacja tych zadań miała odbywać się na bieżąco.

(dowód: akta kontroli, str. 35-39, 48-55, 56-65)

Z wykonania zadań programowych Zespół sporządzał roczne sprawozdania, w których zamieszczano dane o zakresie podjętych działań. Na podstawie tych sprawozdań ustalono, że w zakresie interwencji, analizy i przeciwdziałania zjawisku przemocy w rodzinie prowadzone były działania w ramach Zespołu, Grup roboczych, a także Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych¹⁸. Policja identyfikowała przypadki przemocy w rodzinie podczas interwencji, a Zespół przyjmował zgłoszenia dotyczące przemocy i uruchamiał procedurę mającą na celu wyeliminowanie lub zminimalizowanie skutków przemocy, a docelowo również jej zaprzestanie. Działania interwencyjne prowadzone były w ramach Grup roboczych z udziałem dzielnicowego, pracownika socjalnego, pedagoga szkolnego oraz w zależności od potrzeb przedstawiciela służby zdrowia, psychologa lub specjalisty ds. przemocy. Osoby ze środowisk, w których zdiagnozowane zostało zjawisko przemocy domowej, kierowane były do grup wsparcia, odpowiednio: dla dorosłych i dzieci z rodzin dotkniętych przemocą,

(dowód: akta kontroli, str. 260, 268, 292, 310)

W latach 2012-2015 (I półrocze), w wyniku interwencji, działań oraz analiz z wywiadów środowiskowych założonych zostało odpowiednio 137, 240, 170 i 121 NK-A¹⁹.

(dowód: akta kontroli, str. 252)

W ramach programów profilaktycznych zrealizowano 15 projektów dla osób dorosłych oraz dzieci nakierowanych na minimalizację skutków występowania przemocy w rodzinie, w tym, w latach 2012 - 2013 r., projekty pn. *W rodzinie siła* i *Pedagog ulicy*, w 2014 r. *Streetworkerzy - w stronę nastolatków* i *Czas na zmiany - metamorfoza*, a w 2015 r. - *Aktywność i kreatywność*. Uczestnikom zapewniono indywidualne konsultacje psychologiczne, grupy wsparcia dla ofiar przemocy

¹⁸ Dalej: GKRPA.

¹⁹ Formularz sporządzany przez podmiot uprawniony do założenia NK.

połączone z warsztatami, zajęcia socjoterapeutyczne, spotkania z pedagogami, spotkania integracyjne, a także zajęcia kulturalne i sportowe.

(dowód: akta kontroli, str. 219 - 242)

OPS organizował konferencje i warsztaty terapeutyczne dla dorosłych oraz dla dzieci z rodzin dysfunkcyjnych, z problemami alkoholowymi doświadczającymi przemocy w rodzinie. W 2012 r. (od lutego do listopada) w OPS odbyły się 43 spotkania z udziałem 29 osób, które zostały objęte terapią grupową w zakresie stresu pourazowego, radzenia sobie w sytuacji przemocy, stosowania izolacji jako taktyki kontroli, możliwości uzyskania pomocy świadczonej przez instytucje zobligowane do pomocy osobom doświadczającym przemocy domowej oraz postępowania w przypadku spraw karnych. W 2013 r. osoby doświadczające przemocy miały możliwość skorzystania z konsultacji terapeutycznych w zakresie rozwiązywania problemów rodzinnych, małżeńskich i wychowawczych, a w 2015 r. uczestniczenia w grupach wsparcia, grupach terapeutycznych, bądź odbywania indywidualnych konsultacji z terapeutą z dziedziny przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

(dowód: akta kontroli, str. 301, 305-309)

OPS zapewnił ofiarom przemocy w rodzinie bezpłatne poradnictwo psychologiczne, socjalne i rodzinne, a od maja 2015 r. także poradnictwo prawne. Ponadto pomoc była udzielana przez Ośrodek Interwencji Kryzysowej w Nysie.

(dowód: akta kontroli, str. 254, 257)

1.3. Liczba mieszkańców Miasta i Gminy Nysa (według stanu na dzień 31 grudnia) w latach 2012-2014 wynosiła odpowiednio - 57 666, 57 268, 56 912 osób oraz na koniec I półrocza 2015 r. - 56 652 osób. W tym samym okresie w OPS zatrudnionych było odpowiednio: 30, 29, 28 i 29 pracowników socjalnych (z tego siedmiu posiadających drugi stopień specjalizacji). Powyższy stan zatrudnienia pracowników socjalnych był zgodny z wymogiem art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej, określającym zatrudnienie pracowników socjalnych proporcjonalnie do liczby ludności gminy, w stosunku jeden pracownik socjalny na 2 tys. mieszkańców. Wszyscy pracownicy zatrudnieni na stanowiskach pracowników socjalnych posiadali kwalifikacje wymagane przepisami art. 116 ustawy o pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli, str. 254)

Dwóch pracowników socjalnych (na podstawie zakresu czynności z 7 stycznia 2013 r. i aneksu z 7 stycznia 2015 r. oraz zakresu czynności z 2 stycznia 2015 r. i aneksu z 1 lipca 2015 r.) zajmowało się w OPS pracą w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Polegała ona m.in. na organizowaniu Grup roboczych, przygotowaniu planów pracy na rzecz rodzin, wykonywaniu pracy administracyjnej i uczestniczeniu w posiedzeniach Grup roboczych dotyczących procedury NK. Zastępca dyrektora OPS była natomiast odpowiedzialna za organizację i nadzór pracy nad Zespołem.

(dowód: akta kontroli, str. 67-75)

Spośród zatrudnionych w OPS pracowników socjalnych jeden posiadał specjalizację do pracy z osobami i rodzinami będącymi ofiarami przemocy, o której mowa w § 7 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 kwietnia 2012 r. w sprawie specjalizacji w zawodzie pracownik socjalny²⁰.

(dowód: akta kontroli, str. 66)

²⁰ Dz.U. poz. 486

1.4. W sierpniu 2012 r. pracownicy Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu przeprowadzili kontrolę kompleksową działalności OPS w zakresie realizacji zadań określonych w ustawie o *ppwr*. Kontrolą objęto opracowanie i realizację GPPP, działalność Zespołu, prowadzenie poradnictwa i interwencji w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, a także zapewnienia osobom dotkniętym przemocą w rodzinie miejsc w ośrodkach wsparcia. Kontrola wykazała brak diagnozy zjawiska przemocy w rodzinie. W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 10 października 2012 r. Wojewoda Opolski pozytywnie ocenił działania OPS, nie zgłaszając żadnych wniosków, ani uwag.

(dowód: akta kontroli, str. 41-47)

1.5. W okresie objętym kontrolą, dyrektor OPS, zgodnie z art. 110 ust. 9 ustawy o *pomocy społecznej* składała Radzie Miejskiej, za pośrednictwem Burmistrza Nysy, coroczne sprawozdania z działalności OPS.

(dowód: akta kontroli, str. 111-216)

W projektach planów finansowych OPS nie wyodrębniano środków na realizację programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie (w rozdziale 85205). Źródłem finansowania zadań w tym obszarze były środki z budżetu Gminy Nysa, zapisane każdego roku w dziale 852, rozdziale 85205²¹. W toku realizacji objętych kontrolą zadań korzystano również z dofinansowania z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

(dowód: akta kontroli, str. 40)

W planie wydatków Gminy w latach 2012 - 2015 (I półrocze) na realizację zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie (rozdz. 85205) zaplanowano środki w wysokości - odpowiednio: 81 tys. zł, 18 tys. zł, 10 tys. zł i 20 tys. zł, z tego wydatkowano: 60 tys. zł, 16 tys. zł, 4 tys. zł i 1,5 tys. zł (tj. 0,22%; 0,057%; 0,014% i 0,01% wydatków na pomoc społeczną).

(dowód: akta kontroli, str. 101-110, 271)

Wyjaśniając przyczyny braku zrealizowania ww. planów dyrektor OPS podała, że *w ramach minimalizacji kosztów zamiast wynajmowania pomieszczeń na wolnym rynku prowadzimy grupy wsparcia w siedzibie OPS, powielamy ulotki we własnym zakresie, zamiast zlecania na zewnątrz, korzystamy z pomocy wolontariuszy podczas realizacji projektów, itp.*

(dowód: akta kontroli, str. 89-93)

W związku z kontrolą, członkowie Zespołu odpowiedzieli na pytania ankietowe dotyczące ich pracy w Zespole. Według ośmiu z nich największym problemem w zapewnieniu skutecznej pomocy osobom doświadczającym przemocy w rodzinie są niewystarczające środki finansowe na realizację zadań Zespołu, a siedmiu zasygnalizowało potrzebę rekompensaty finansowej za pracę, którą wykonują.

(dowód: akta kontroli, str. 497-526)

1.6. Z inicjatywy OPS prowadzona była od 2012 r. świetlica środowiskowa, która była miejscem pobytu dla dzieci w wieku 6 - 16 lat z rodzin dysfunkcyjnych, w szczególności z problemem alkoholowym oraz doświadczających przemocy w rodzinie, wymagających wsparcia w realizacji funkcji opiekuńczo wychowawczych. Działalność świetlicy finansowana była ze środków Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Celem świetlicy było organizowanie czasu wolnego dla dzieci i młodzieży w godzinach popołudniowych, pomoc w nauce, aktywne wspomaganie rozwoju dziecka, a ponadto rozwijanie i pogłębianie ich zainteresowań poznawczych. Świetlica współdziałała z rodzicami, wychowawcami, psychologami, pedagogami szkolnymi i pracownikami socjalnymi. W latach 2013-

²¹ Zgodnie z uchwałą nr LIII/802/10 Rady Miejskiej z dnia 10.11.2010 r

2014 pracę w świetlicy z 30 dziećmi ze szkół podstawowych i gimnazjum prowadziło dwóch wychowawców, których wspierało 19 wolontariuszy pomagających w nauce. W 2015 r. pod opieką świetlicy było 28 dzieci, dla których organizowano zajęcia, w tym wycieczki krajoznawcze, gry, zabawy na powietrzu, zajęcia komputerowe, projekcje filmów o tematyce naukowej i przyrodniczej.

(dowód: akta kontroli, str. 141, 174, 206)

Na podstawie zawieranych przez OPS umów zlecenia z podmiotami zewnętrznymi realizowane były zadania polegające na prowadzeniu grup wsparcia i grup terapeutycznych dla osób doznających przemocy, tj. dorosłych i dzieci oraz indywidualne konsultacje z osobami dorosłymi doznającymi przemocy w zakresie rozwiązywania problemów rodzinnych, małżeńskich, wychowawczych (edukacji i profilaktyki uzależnień dla rodzin i przyjaciół osób uzależnionych od alkoholu, mediacje rodzinne związane z konfliktami małżeńskimi, rozwodem, opieką nad dziećmi). Terapeuci posiadali certyfikaty ukończenia szkoleń dla członków Zespołu z zakresu przemocy w rodzinie, interwencji kryzysowej i przeciwdziałania agresji oraz mediacji. Osoby, z którymi zawarto umowy zlecenia współpracowały z GKRPA i członkami Grup roboczych realizujących procedurę NK.

(dowód: akta kontroli, str. 295-309)

W okresie objętym kontrolą OPS zainicjował ogółem 31 projektów, w tym 14 w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie i działań edukacyjnych służących wzmocnieniu opiekuńczych i wychowawczych kompetencji rodziców w rodzinach zagrożonych przemocą. Programy te skierowane były do rodzin dysfunkcyjnych z problemami uzależnień: dzieci, młodzieży oraz ich rodziców, którzy byli ofiarami przemocy, poprzez wsparcie przedsięwzięć przeciwdziałających wykluczeniu społecznemu lub marginalizacji. I tak, w poszczególnych latach realizowane były projekty:

w 2012 r.

- *Masz wybór* I i II edycja (w okresie luty – listopad) dla 44 osób. Koszt projektu - 44 883,88 zł sfinansowany został ze środków Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych,
- *W rodzinie siła*, dla 10 rodzin doświadczających przemocy, w tym Grup roboczych pracujących z rodzinami w ramach procedury NK. Koszt projektu - 29 789,24 zł, z tego dofinansowanie z Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej 19 805,97 zł,
- *KIS Junior* I i II edycja - do którego zakwalifikowano 40 dzieci, skierowany do dzieci pochodzących ze środowisk dotkniętych przemocą domową, koszt projektu - 32 434,18 zł,
- *Pedagog ulicy* I i II edycja, skierowany głównie do młodzieży z rodzin uzależnionych od alkoholu. W programie uczestniczyło 10 osób, koszt projektu - 44 200 zł.

w 2013 r.

- *Asystent rodziny* (styczeń-grudzień), koszt projektu - 74 593,45 zł (dofinansowanie z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej - 39 245,45 zł, a środki budżetu Gminy - 35 348,00 zł),
- *Pedagog ulicy* (styczeń-listopad) - projekt przeznaczony był dla 10 osób i sfinansowany został ze środków Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na ogólną kwotę 17 337,83 zł,
- *W rodzinie siła*, II edycja (marzec-czerwiec), przeznaczony dla 10 rodzin, z udziałem 15 dzieci, sfinansowany ze środków Gminnego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie na lata 2010-2014, koszt - 8 201,29 zł,
- *W rodzinie siła*, III edycja (wrzesień-grudzień), przeznaczony dla 10 rodzin z udziałem 21 dzieci, koszt programu - 7 315,29 zł,

- *Wychowankowie nyskiej świetlicy – kreatorzy lepszego jutra* (od czerwca do grudnia) z udziałem 30 dzieci i ich rodzin, koszt programu - 54 804,64 zł, z tego 40 000 zł stanowiła dotacja z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, a 14 804,64 zł środki z budżetu Gminy.

w 2014 r.

- *Streetworkerzy – w stronę nastolatków* (kwiecień-listopad) z udziałem 15 osób sfinansowany ze środków Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, koszt programu - 33 704 zł,
- *Czas na zmiany – metamorfoza* (w okresie od października do grudnia) przeznaczony dla 10 kobiet doznających przemocy, sfinansowany ze środków Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Koszt programu - 6 010,72 zł,
- *Muzyka nas uzdrowi* (listopad-grudzień) przeznaczony dla 10 osób (kobiet i mężczyzn uzależnionych od alkoholu). Koszt programu - 7 500 zł, sfinansowany ze środków Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

w 2015 r.

- *Streetworkerzy – w stronę nastolatków* (od maja do listopada) przeznaczony dla 15 osób. Koszt programu - 27 549 zł, sfinansowany ze środków Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych,
- *Aktywność i kreatywność* (od czerwca do listopada) przeznaczony dla 30 osób. Koszt programu - 40 314 zł, sfinansowany ze środków Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

(dowód: akta kontroli, str. 219-242)

1.7. Pismo Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Rzecznika Praw Dziecka z dnia 8 października 2012 r. (DPS-XXII-074-6672-6-MB/12) wpłynęło do Ośrodka w dniu 22 października 2012 r. W piśmie tym zawarty został m.in. apel o wzmożenie monitorowania losów dzieci zagrożonych przemocą w rodzinie oraz podejmowanie odważnych i skutecznych przedsięwzięć, które zapewnią ochronę dzieci przed krzywdzeniem ze strony najbliższych. Z treścią ww. pisma, na zebraniu w dniu 23 października 2012 r., ówczesna kierownik Działu Pomocy Środowiskowej zapoznała podległych pracowników, polecając zastosowanie zawartych w nim sugestii, co odnotowano w protokole z tego zebrania. W związku z ww. apelem na zebraniu tym przypomniany został także dokument pn. *Procedura pomocy dziecku pokrzywdzonemu – postępowanie pracownika socjalnego*, który został opracowany w OPS i obowiązywał od października 2011 r.

Procedura postępowania, w przypadku konieczności zastosowania przez pracowników socjalnych art. 12a ustawy o *ppwr*, została określona w załączniku Nr 1 do zarządzenia Nr 20/14 dyrektora OPS z dnia 12 maja 2014 r.

(dowód: akta kontroli, str. 708-734)

Powyższa procedura wskazywała szczegółowo zasady postępowania pracownika socjalnego podczas wykonywania czynności związanych z odebraniem dziecka, współpracy z innymi podmiotami oraz sposoby dokumentowania czynności. Załącznikami do tej procedury były wzory dokumentów: *Pouczenie o możliwości złożenia zażalenia w sytuacji odebrania dziecka* (zał. Nr 1); *Wykaz środków transportu do realizacji interwencyjnego przewozu dziecka* (zał. Nr 2); *Oświadczenie o powierzeniu dziecka odebranego przez pracownika socjalnego* (zał. Nr 3); *Wzór zawiadomienia składanego do sądu rejonowego przez pracownika socjalnego OPS w Nysie* (zał. Nr 4); *Miejsca interwencyjnego dowozu dzieci* (zał. Nr 5).

(dowód: akta kontroli, str. 715-727)

Zarządzeniem Nr 26/2014 z dnia 26 września 2014 r. dyrektor OPS w Nysie powołał Zespół Pomocy Dziecku i Rodzinie, którego zadania (określone w § 3 zarządzenia), obejmowały m.in. problematykę ochrony dziecka przed przemocą w rodzinie.

(dowód: akta kontroli, str. 728-734)

Ochronie dziecka przed przemocą oraz kształtowaniu prawidłowych relacji w rodzinie służyły także realizowane przez Ośrodek programy profilaktyczne opisane w pkt. 3 niniejszego wystąpienia. Ponadto, w wyniku badania 30 losowo wybranych indywidualnych planów pomocy ustalono m.in., że w przypadku trzech z tych planów - ze względu na potrzebę szczególnej ochrony dzieci przed przemocą - Grupy robocze wnioskowały do sądu o wgląd w sytuację dzieci, a w przypadku 8 planów wnioskowano o zapewnienie kontaktu psychologa i pedagoga z dziećmi w szkole, co dowodzi wyczulenia Grup roboczych na potrzebę ochrony dzieci przed przemocą.

W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono przypadku wszczęcia procedury odebrania dziecka na podstawie art. 12a ustawy o *ppwr*.

(dowód: akta kontroli, str. 602)

1.8. Udzielanie poradnictwa specjalistycznego, w szczególności psychologicznego i rodzinnego osobom i rodzinom, które miały trudności lub wykazywały potrzebę wsparcia swoich problemów życiowych, uwzględnione zostało w § 16 regulaminu organizacyjnego OPS.

(dowód: akta kontroli, str. 14-18,19b)

W kontrolowanym okresie OPS, działając na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o *ppwr*, udzielał osobom dotkniętym przemocą w rodzinie bezpłatnej pomocy w formie poradnictwa psychologicznego, socjalnego i rodzinnego, a od 2015 r. także poradnictwa prawnego. Łącznie w ww. okresie osobom takim udzielono 1 708 porad, w tym: 1 335 - socjalnych, 307 - psychologicznych, 58 - rodzinnych i 8 - prawnych.

W OPS zatrudnieni byli specjaliści pracy socjalnej (w każdym badanym roku, odpowiednio: 30, 29, 28, 29 osób) i psycholodzy (w 2012 r. na dwóch etatach, w 2013 – 1,5 etatu, w latach 2014-2015 na 1,75 etatu)²².

(dowód: akta kontroli, str. 254-255)

Udzielanie pomocy psychologicznej odbywało się na podstawie pisemnego skierowania danej osoby przez pracownika socjalnego do objęcia wsparciem psychologicznym. Psycholodzy uczestniczyli też w posiedzeniach Grup roboczych, podczas których proponowali osobom doświadczającym przemocy i stosującym przemoc konsultacje psychologiczne. Propozycje wsparcia na piśmie znajdowały się w teczkach osób objętych procedurą NK. Z poradnictwa psychologicznego skorzystało ogółem 55 dzieci (18%).

(dowód: akta kontroli, str. 217-218, 254)

Psycholodzy składali kierownikowi Działu Pomocy Środowiskowej OPS miesięczne raporty z wykonywanych zadań. Obejmowały one następujące elementy: wstępną diagnozę; opiniowanie i orzekanie w sprawach wymagających stanowiska psychologa; działania interwencyjno-wspierające; prowadzenie obserwacji psychologicznej; współpracę z pracownikami socjalnymi ośrodka i wychowawcami świetlicy środowiskowej; a także z Zespołem i Grupami roboczymi.

Na podstawie porozumienia o współpracy z dnia 2 marca 2015 r. zawartego przez OPS ze Stowarzyszeniem na Rzecz Poradnictwa Obywatelskiego „Dogma” w Mikołowie, na terenie Gminy realizowany był projekt pn. „Razem przeciwko

²² Na podstawie umów o pracę, w OPS pomocy psychologicznej osobom doświadczającym przemocy udzielało dwóch psychologów zatrudnionych w zadaniowym systemie czasu pracy. System zadaniowy zapewniał potrzebującym dostępność poza godzinami pracy Ośrodka.

przestępstwom”, w ramach konkursu organizowanego przez Departament Współpracy Międzynarodowej i Praw Człowieka w Ministerstwie Sprawiedliwości (nr konkursu DWMPC-V-0844-2/14). Strony podpisały w dniu 4 maja 2015 r., umowę partnerską na wdrożenie projektu pn. *Wzmocnienie pozycji pokrzywdzonych przestępstwem oraz wsparcie świadków w postępowaniu karnym w ramach programu Operacyjnego „Budowanie potencjału instytucjonalnego i współpraca w obszarze wymiaru sprawiedliwości/Poprawa skuteczności wymiaru sprawiedliwości” finansowanego ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego*. Projekt obejmował udzielanie wsparcia psychologicznego oraz prawnego osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz członkom ich rodzin. Strony umowy współdziałały przy jego realizacji i wykorzystaniu zasobów kadrowych, lokalowych i sprzętowych. Do obowiązków OPS należało m.in. informowanie beneficjentów o możliwości skorzystania z pomocy, dystrybucja materiałów propagandowych, prowadzenie kampanii informacyjnej i promocyjnej na terenie województwa opolskiego. Umowę zawarto na okres do końca 2015 r.

(dowód: akta kontroli, str. 246-251)

W kontrolowanym okresie udzielano osobom dotkniętym przemocą (na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o *ppwr*) bezpłatnej pomocy w Ośrodku Interwencji Kryzysowej stanowiącym jednostkę organizacyjną PCPR w Nysie, który nie dysponował miejscami całodobowymi. Z tej formy pomocy skorzystało łącznie w latach 2012-2015 (do końca czerwca) 787 osób (w poszczególnych latach: 292, 224, 168 i 103 osoby).

(dowód: akta kontroli, str. 257)

Członkowie Zespołu, w odpowiedziach na jedno z pytań ankietowych, zwrócili uwagę na brak lub niewystarczający dostęp do specjalistycznej pomocy ofiarom przemocy (np. prawnika, psychologa, lekarza, itp.).

W OPS nie wprowadzono wewnętrznych procedur w zakresie pomocy osobom doświadczającym przemocy w rodzinie, np. określających zasady uczestnictwa tych osób w konsultacjach specjalistycznych poza kolejnością.

(dowód: akta kontroli, str. 497-526)

1.9. W latach 2013-2015 (I półrocze) OPS zapewnił trzem rodzinom doświadczającym przemocy w rodzinie trzy mieszkania (w każdym roku, po jednym mieszkaniu) z lokalowego zasobu Gminy. W 2012 r. nie zapewniono mieszkania żadnej rodzinie ponieważ, nie wystąpiła taka potrzeba.

(dowód: akta kontroli, str. 258)

Dyrektor OPS wyjaśniła, że przepisy uchwał Rady Miejskiej w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy nie przewidują wskazania lokalu ze względu na konflikty i nieporozumienia rodzinne, określają jedynie warunki, jakie powinien spełnić wnioskodawca. Wśród tych warunków wymienia się zamieszkiwanie w lokalu, w którym powierzchnia pokoi, w przeliczeniu na jednego członka gospodarstwa domowego wnioskodawcy nie przekracza 6 m², a w przypadku gdy przynajmniej jedna z osób prowadzących wraz z wnioskodawcą gospodarstwo domowe jest dzieckiem legitymującym się orzeczeniem o niepełnosprawności, obowiązującym do ukończenia przez niego 16 roku życia, bądź osobą niepełnosprawną w stopniu znacznym, potwierdzonym orzeczeniem wydanym na podstawie odrębnych przepisów – 8 m². Kolejnym warunkiem jest zamieszkiwanie w lokalu, który nie spełnia wymogów pomieszczenia przeznaczonego na pobyt stały ludzi, potwierdzone orzeczeniem właściwego organu oraz zamieszkiwanie przez wnioskodawcę w lokalu, który ze względu na kondygnację lub warunki techniczne albo powierzchnię nie jest odpowiedni dla najemcy lub osób wspólnie zamieszkujących, z powodu np. podeszłego wieku,

schorzeń lub niepełnosprawności w stopniu znacznym , w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych. Sprawy rozpatrywane są przez Komisję Mieszkaniową z udziałem dyrektora OPS.

W 2012 r. Caritas Diecezji Opolskiej na zlecenie Gminy prowadził mieszkanie socjalne dla ofiar przemocy, zapewniając doraźne schronienie. W mieszkaniu tym w 2012 r. przebywało rotacyjnie 15 kobiet. Kobiety, które tam trafiały były objęte kompleksową opieką, matki z dziećmi kierowano do prac z zespołem interdyscyplinarnym, tj. kobiety uczestniczyły w grupie wsparcia, natomiast dzieci w zajęciach psychologicznych. Na prowadzenie mieszkania socjalnego dla ofiar przemocy w 2012 r. przekazano Caritas Diecezji Opolskiej dotację w wysokości 20 000 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 89-93)

Czas oczekiwania na przyznanie mieszkania wynosił odpowiednio: w 2013 r. - 2 lata, a w latach 2014-2015, jeden rok. Nie występowały przypadki wykwaterowania sprawców przemocy.

(dowód: akta kontroli, str. 258)

W kontrolowanym okresie Gmina nie dysponowała ośrodkiem wsparcia, domem dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, w których miałyby możliwość zapewnienia osobom dotkniętym przemocą ochrony przed dalszym krzywdzeniem i bezpiecznego schronienia. Pomimo tego, że Gmina Nysa nie dysponowała takimi miejscami, to w razie potrzeby OPS kierował takie osoby do innego ośrodka (w Opolu), w którym zapewniono im pomoc i schronienie.

(dowód: akta kontroli, str. 257)

1.10. Na podstawie danych OPS ustalono, że w latach 2012-2013 wobec 37 sprawców przemocy sądy zastosowały środki probacyjne w formie powstrzymywania się od przebywania w określonych środowiskach lub miejscach (art. 72 § 1 pkt 7 kk); powstrzymywania się od kontaktowania się z pokrzywdzonym lub innymi osobami w określony sposób (art. 72 § 1 pkt 7a i b kk); uczestnictwa w zajęciach korekcyjno-edukacyjnych (art. 72 § 1 pkt 6a kk).

Ponadto w 2012 r. zastosowano wobec dwóch sprawców środki zapobiegawcze w postaci nakazu opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym (art. 275a § 1 kpk).

(dowód: akta kontroli, str. 252)

1.11. Osoby podejrzane o stosowanie przemocy w rodzinie kierowane były przez członków Grup roboczych, działających w ramach procedury NK na zajęcia korekcyjno - edukacyjne, prowadzone przez PCPR lub do Centrum Psychologii Zdrowia „Dormed”.

W latach 2012-2014, w ramach realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, OPS zrealizował 4 programy terapeutyczne i pomocy psychologicznej dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie.

W 2012 oraz w 2013 r. zrealizowany był projekt pn. „W rodzinie siła” , w formie warsztatów dla 40 członków Grup roboczych pracujących z rodzinami w ramach procedury NK. Koszt programu wynosił 29 789,24 zł, z tego 9 982,27 zł pochodziło z budżetu Gminy, a pozostała kwota (19 806,97 zł) z dotacji Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

(dowód: akta kontroli, str. 119, 122)

W 2013 r. zrealizowano dwa projekty - II i III edycja ww. programu „W rodzinie siła”, dla ogółem 36 dzieci. Koszt II edycji wyniósł 8 201,29 zł, a III edycji - 7 315,29 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 227)

W 2014 r. na realizację projektu „Czas na zmiany-metamorfoza”, przeznaczonego dla 10 kobiet z rodzin dysfunkcyjnych, doświadczających przemocy, wydatkowano kwotę 6 010,72 zł, a na grupy wsparcia 2 880 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 77, 236)

1.12. Na rzecz zmiany postrzegania przez społeczeństwo problemu przemocy w rodzinie Gmina Nysa, we wrześniu 2014 r., za pośrednictwem pracowników OPS, kuratorów, dzielnicowych oraz pedagogów szkół, rozpropagowała plakaty i ulotki dotyczące problemu przemocy (plakaty te i ulotki dotyczyły przeciwdziałania przemocy doświadczanej przez dzieci i młodzież ze strony rówieśników oraz plakaty i ulotki podnoszące świadomość społeczną na temat przyczyn i skutków przemocy w rodzinie). Upowszechniały one informacje o możliwościach i formach udzielania pomocy zarówno ofiarom, jak i sprawcom przemocy w rodzinie. Podnoszenie wiedzy i kwalifikacji przedstawicieli różnych grup zawodowych stykających się z problematyką przemocy w rodzinie odbywało się także poprzez organizowanie szkoleń. Ponadto pracownicy socjalni, psycholodzy oraz asystenci rodziny uczestniczyli w szkoleniach ds. przemocy w rodzinie organizowanych przez Regionalny Ośrodek Pomocy Społecznej.

W ramach prowadzonej działalności pracownicy OPS, w tym członkowie Zespołu, uczestniczyli w następujących szkoleniach:

- w marcu 2012 r. organizowanym przez Małopolskie Centrum Profilaktyki w Krakowie, tematem którego było m.in. tworzenie zespołu interdyscyplinarnego, omówienie problemów pracy zespołu z ofiarami i sprawcami przemocy, rola NK, omówienie przepisów ustawy o przeciwdziałaniu przemocy, organizacja grup roboczych,
- w marcu 2012 r. z zakresu procedury NK (udział 32 osób),
- w kwietniu 2013 r. z zakresu procedury NK (17 osób),
- w kwietniu 2013 r. w zakresie przemocy w rodzinie dla 31 osób reprezentujących szkoły, przedszkola, żłobki, policję, gminę,
- w maju 2015 r. z zakresu praktycznych aspektów prowadzenia interwencji i motywowania do zmiany w ramach prowadzenia procedury NK (27 osób).

(dowód: akta kontroli, str. 399-461)

1.13. OPS współdziałał oraz dokonywał wymiany informacji w zakresie odnoszącym się do zadań Zespołu z Policją oraz innymi podmiotami (PCPR, Powiatowym Urzędem Pracy, służbą kuratorską, Zakładem Karnym) działającymi na terenie Gminy. Otrzymane dane były analizowane i zamieszczane w sprawozdaniach przesyłanych do Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego oraz do Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej.

Analiza danych zamieszczonych w ww. sprawozdaniach wykazała, że w latach 2012-2015 (I półrocze) zostało wszczętych łącznie 668 procedur NK, w tym przez Policję 588 procedur (88%). W ww. okresie zostało zakończonych 318 postępowań NK, w tym 244 z powodu ustania przemocy w rodzinie i uzasadnionego przypuszczenia o zaprzestaniu dalszego stosowania przemocy i po zrealizowaniu indywidualnego planu pomocy. Jednocześnie podjęto 74 rozstrzygnięcia o braku zasadności podejmowania działań.

(dowód: akta kontroli, str. 252)

Po realizacji projektów m.in. na podstawie badań ankietowych, dokonywano stosownej oceny i ewaluacji działań, w ramach których udzielono pomocy osobom dotkniętym przemocą w rodzinie, pod kątem założonych efektów, tj. liczby uczestników, oferty programowej, skorzystania z instrumentów aktywnej integracji (udziału w warsztatach, wsparciu np. rodziny przez asystenta, specjalistów, zajęciach indywidualnych lub grupowych, spotkań z psychologiem, itp.) oraz wykorzystanych środków. Projekty pozytywnie oceniane przez uczestników

biorących udział w zajęciach, były kontynuowane w następnych latach (edycjach). Dane w tym zakresie zamieszczano w sprawozdaniach rocznych przedstawianych Burmistrzowi oraz Komisji Oświaty Rady Miejskiej.

(dowód: akta kontroli, str. 178-179, 227-242)

W powyższej sprawie zastępca dyrektora OPS wyjaśniła, że *ocena i ewaluacja działań na rzecz pomocy osobom doświadczającym przemocy prowadzona była w ramach monitoringu środowisk objętych procedurą „Niebieska Karta”. Po zamknięciu Niebieskiej Karty pracownicy socjalni oraz dzielnicowi mieli obowiązek monitorować środowiska do trzech miesięcy. Z monitoringu sporządzane były notatki służbowe, które zawierały informacje o sytuacji rodziny po zamknięciu Niebieskiej Karty.*

(dowód: akta kontroli, str. 492)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Analiza sprawozdań rocznych z działalności OPS za lata 2012-2014, przekazywanych przez dyrektora OPS, za pośrednictwem Burmistrza Nysy, Radzie Miejskiej wykazała, że nie ujęto w nich potrzeb w zakresie pomocy społecznej, stosownie do wymogu określonego w art. 110 pkt 9 ustawy o pomocy społecznej, w tym dotyczących realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie. Przedstawione przez dyrektora OPS potrzeby z zakresu pomocy społecznej powinny stanowić dla Rady Miejskiej materiał do opracowania i wdrożenia lokalnych programów pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli, str. 111-216)

Według wyjaśnienia dyrektora OPS *brak listy potrzeb w sprawozdaniach kierowanych do Rady Miejskiej wynikał z naszego niedopatrzenia. Staraliśmy się przedstawić w sprawozdaniach pełny zakres wykonanych przez OPS zadań, w tym także z zakresu przemocy w rodzinie (realizację wszystkich projektów w danym roku). Przygotowanie takiego sprawozdania zajmuje zawsze dużo czasu, bo staramy się rzetelnie przedstawić realizację wszystkich zadań.*

(dowód: akta kontroli, str. 89-93)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w opracowanych w Gminie GPPP, które powinny stanowić część lokalnego systemu przeciwdziałania przemocy, nie określono trybu i metod identyfikacji rodzin szczególnie zagrożonych przemocą, z uwzględnieniem profilaktyki jako formy działań zapobiegających powstaniu tego zjawiska. W GPPP uchwalonym w październiku 2010 r. nie wskazano podstawy opracowania programu, tj. diagnozy zjawiska przemocy w rodzinie, wyników własnych badań, analiz, danych GUS i Policji. Nie wskazano też, czy dokument ten poddano konsultacjom społecznym oraz jakie działania zaplanowano na rzecz tworzenia nowych jednostek w ramach budowy systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, mających na celu zwiększenie dostępności różnych form pomocy.

(dowód: akta kontroli, str. 35-40)

2. Izba zwraca także uwagę, że ujęta w GPPP na lata 2015-2018 diagnoza występowania zjawiska przemocy na terenie Gminy Nysa w rzeczywistości stanowi jedynie opis zadań Zespołu Interdyscyplinarnego (§ 4). Wyszczególniono w niej liczbę założonych do końca września 2014 r. przez przedstawicieli instytucji wchodzących w skład Zespołu NK, a ponadto wykazano zrealizowane projekty, bez podania liczby osób i rodzin, które w nich uczestniczyły oraz wskaźników stopnia osiągnięcia zakładanych celów. Projekt tego Programu został przygotowany przez pracowników Wydziału Rozwoju Polityki Społecznej Urzędu Miejskiego w Nysie.

(dowód: akta kontroli, str. 56-65)

3. Zarówno Gmina Nysa, jak i OPS nie sformalizował współpracy w zakresie zapewnienia osobom doświadczającym przemocy w rodzinie miejsc w ośrodkach wsparcia prowadzonych przez inne podmioty, pomimo tego, że nie dysponowano własnym takim ośrodkiem.

Ocena cząstkowa

OPS zapewnił podstawowe formy pomocy dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie, a także prowadził szeroką działalność na rzecz tych osób w ramach inicjowanych lub prowadzonych programów profilaktycznych i terapeutycznych. Nie dysponując jednak własnym gminnym ośrodkiem wsparcia, OPS nie uregulował formalnie możliwości zapewniania osobom doświadczającym przemocy w rodzinie, bezpiecznego schronienia w ośrodku prowadzonym przez inne podmioty, w celu m.in. ochrony przed dalszym krzywdzeniem.

2. Realizacja indywidualnych planów pomocy dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie w ramach procedury NK

Opis stanu faktycznego

2.1. Zarządzeniem nr 1255/10 z dnia 2 września 2010 r. Burmistrz Nysy, działając na podstawie art. 9a ust. 1 i 2 ustawy o *ppwr* oraz uchwały Nr L/736/10 Rady Miejskiej z dnia 2 września 2010 r., powołał Zespół w celu realizacji działań na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie (w 9 osobowym składzie), złożony z przedstawicieli: OPS, GKRPA, Komendy Powiatowej Policji, Gminnego Zarządu Oświaty, ZOZ, Prokuratury Rejonowej, organizacji pozarządowej prowadzącej statutową działalność w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz kuratora sądowego i specjalisty ds. przemocy. Od dnia powołania Zespołu do dnia 19 marca 2015 r. funkcję przewodniczącej Zespołu pełniła przedstawicielka GKRPA, a od 20 marca 2015 r. z-ca dyrektora OPS.

(dowód: akta kontroli, str. 100, 495-496)

W latach 2012-2015 (I półrocze) Zespół odbył 17 posiedzeń, z tego w poszczególnych latach odpowiednio: 6, 4, 4 i 3 posiedzenia. Pomocą Zespołu i Grup roboczych w ww. okresie objętych zostało łącznie 1 335 osób (328, 401, 389, 217) oraz 573 rodziny (147, 181, 149, 96). Utworzonych zostało 668 Grup roboczych (w 2012 r. - 137, w 2013 r. - 240, w 2014 r. - 170, a w I półroczu 2015 r. - 121). Grupy te odbyły łącznie 1 861 posiedzeń (w poszczególnych latach odpowiednio 316, 680, 458 i 407).

(dowód: akta kontroli, str. 259)

Skład Zespołu w 2015 r.²³ został powiększony o dodatkowego przedstawiciela Zespołu Kuratorskiej Służby Sądowej. W okresie prowadzenia czynności kontrolnych w skład Zespołu wchodził przedstawiciele wszystkich podmiotów wymienionych w art. 9a ust. 3 ustawy o *ppwr* (10 osób)²⁴.

(dowód: akta kontroli, str. 395)

Przedstawiciel OPS brał udział we wszystkich 17 posiedzeniach Zespołu, Policji - w 11, Gminnego Zarządu Oświaty - w 10, ZOZ - w 8, Sądu Rejonowego i Caritas - 7, Prokuratury Rejonowej - w 5 posiedzeniach, a terapeuta - pracownik Zakładu Karnego uczestniczył w 12 posiedzeniach.

(dowód: akta kontroli, str. 377-393)

²³ Zarządzenie Burmistrza Nysy Nr 148/2015 z dnia 13 marca 2015 r. i zarządzenie Nr 158/2015 z dnia 19 marca 2015 r.

²⁴ W Zespole przedstawicielem ochrony zdrowia jest pracownik administracyjny ZOZ, a przedstawicielem oświaty, radny, były nauczyciel.

W latach 2012-2015 (I półrocze) wydatki Zespołu związane z jego działalnością bieżącą, ujęte w rozdziale 852205, wyniosły ogółem 9 496,85 zł, w tym:

- w 2012 r. - 3 169,89 zł (na wykonanie pieczętki, szkolenie dla członków Zespołu, nabycie materiałów informacyjnych),
- w 2013 r. - 1 310,56 zł (na szkolenie, zakup materiałów biurowych, tonera do drukarki),
- w 2014 r. - 3 516,40 zł (na przystąpienie do kampanii edukacyjnej pn. „Przemoc boli”, szkolenie, zakup materiałów biurowych i papierniczych),
- w 2015 r. - 1 500 zł (na szkolenie dla członków Zespołu i Grup roboczych).

(dowód: akta kontroli, str. 397)

2.2. W toku kontroli skierowano do wszystkich 10 członków Zespołu, będących także członkami Grup roboczych 12 pytań ankietowych dotyczących funkcjonowania Zespołu i Grup roboczych. Analiza otrzymanych od wszystkich ankietowanych osób odpowiedzi wykazała, że:

- sześciu ankietowanych wykonywało prace w Zespole wyłącznie w ramach obowiązków służbowych wskazując, że praca w Zespole nie była dodatkowo rozliczana,
- przed rozpoczęciem pracy w Zespole dziewięciu ankietowanych zajmowało się zawodowo przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie,
- w ocenie siedmiu ankietowanych, członkom Zespołu nie zapewnia się wystarczającego szkolenia,
- jedna z ankietowanych osób posiadała certyfikat specjalisty w zakresie przeciwdziałania przemocy (Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych),
- trzy osoby uznały, że pracę w Zespole jest łatwo pogodzić z obowiązkami zawodowymi czy służbowymi, a siedem było zdania przeciwnego,
- wszyscy ocenili, że w związku z pracą w Zespole nie zostali odciążeni od części swoich obowiązków służbowych,
- pięciu ankietowanych oświadczyło, że ich zaangażowanie w pracach Zespołu nie znajduje uznania u przełożonych i kolegów w miejscu pracy, a pozostali, że w bardzo znikomym stopniu,
- dziewięć osób uznało swój poziom wiedzy prawnej na temat przemocy w rodzinie za bardzo dobry lub wystarczający, jeden ankietowany ocenił, że zna pobieżnie podstawowe przepisy,
- zdaniem pięciu ankietowanych obowiązujące uregulowania prawne są niewystarczające, trzech uznało je za wystarczające, a dwóch - częściowo,
- świadomość społeczna dotycząca zjawiska przemocy w rodzinie zdaniem siedmiu ankietowanych uległa zwiększeniu, a w ocenie trzech że nie,
- za największe trudności w zapewnieniu skutecznej pomocy osobom doświadczającym przemocy ośmiu ankietowanych uznało niewystarczające środki finansowe, a po sześciu - brak lub niewystarczający dostęp do pomocy specjalistycznej i nieodpowiednie warunki lokalowe,
- zdaniem ośmiu osób rekompensata finansowa może udoskonalić pracę Zespołu i Grup roboczych.

(dowód: akta kontroli, str. 497-526)

2.3. Badanie losowo wybranej próby 30 spraw, w których procedura NK została zakończona wykazało m.in., że: 26 NK-A sporządziła Policja (86,6%), a po dwie Ośrodek (6,6%) i GKRPA (6,6%). We wszystkich przypadkach ww. podmioty przekazały wypełnione NK-A przewodniczącej Zespołu w terminie od 1 do 7 dni, tj. zgodnie z wymogiem określonym w § 7 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury „Niebieskiej Karty” oraz wzorów

formularzy „Niebieska Karta”²⁵. Przekazanie formularza NK-A pracownikowi socjalnemu OPS powołanemu w skład Grupy przez przewodniczącą Zespołu następowało niezwłocznie, tj. w dniu jego otrzymania lub najpóźniej w dniu następnym. Pozostali członkowie Grupy roboczej otrzymali NK-A w czterech przypadkach z zachowaniem trzydniowego terminu określonego w § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie procedury. W pozostałych 26 przypadkach formularze NK-A zostały przekazane przez przewodniczącego Zespołu członkom Grup roboczych z naruszeniem ww. terminu, tj. po upływie od 4 do 19 dni²⁶.

We wszystkich 30 zbadanych sprawach został sporządzony formularz NK-C, przy czym w 18 przypadkach w obecności osób poszkodowanych przemocą. W 8 sprawach NK-C zostały sporządzone przez pracownika socjalnego lub funkcjonariusza Policji (dzielnicowego), a nie przez Grupę, jak wymaga tego przepis § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia.

NK-D została sporządzona w 25 przypadkach, na objętych badaniem 30 spraw. W pięciu sprawach formularz ten nie został sporządzony²⁷ (z uwagi na zmianę miejsca zamieszkania sprawcy lub pozbawienie wolności). Dziewięć NK-D zostało sporządzonych przez Grupę w trakcie posiedzenia, a 16 takich kart przez jednego z członków Grupy, tj. pracownika socjalnego lub funkcjonariusza Policji (dzielnicowego).

Od momentu otrzymania NK-A przez przewodniczącego Zespołu pierwsze posiedzenia Grupy roboczej były zwoływane w 20 sprawach (60%) w terminie do 7 dni, w ośmiu pomiędzy 8 a 14 dniem, a w dwóch - po upływie 16 i 19 dni²⁸.

We wszystkich kontrolowanych przypadkach na posiedzenia Grup roboczych były zapraszane osoby doświadczające przemocy i wzywane osoby podejrzane o jej stosowanie.

W ramach objętych badaniem 30 spraw Grupy robocze 78 razy zapraszały do udziału w swoich posiedzeniach osoby dotknięte przemocą. W 47 przypadkach (60%) zaproszone osoby uczestniczyły w posiedzeniu Grupy roboczej. W 57 przypadkach na posiedzenia Grupy roboczej zostały wezwane osoby podejrzane o stosowanie przemocy w rodzinie, a w 24 przypadkach (42%) osoby takie brały udział w tym posiedzeniu. Po opracowaniu IPP²⁹ pierwsze działania w związku z jego realizacją zostały podjęte w 24 przypadkach w terminie do 7 dni, a w pozostałych sześciu sprawach po upływie od 8 do 18 dni³⁰. W niektórych sprawach po otrzymaniu NK-A były podejmowane działania jeszcze przed pierwszym posiedzeniem Grupy roboczej, które polegały na wizycie pracownika socjalnego i dzielnicowego w środowisku rodziny. Podmioty zakładające NK-A i Grupy robocze zapewniły osobom doświadczającym przemocy w rodzinie dostęp do kompleksowych informacji zarówno w formie pisemnej (NK-B, informatory, ulotki, itp.), jak też ustnej – o podmiotach świadczących pomoc (aktualne nazwy instytucji, dane adresowe, telefoniczne oraz dni i godziny ich funkcjonowania). Ponadto wskazywano inne pośrednie źródła informacji na ten temat (np. strony internetowe, publikacje). Spotkania Grupy roboczej z osobą poszkodowaną i osobą podejrzaną o stosowanie przemocy w rodzinie odbywały się w tym samym miejscu (w pok. Nr 2 lub 3 położonym na tzw. niskim parterze w OPS), ale w różnych dniach i czasie (godzinach), a warunki prowadzenia tych rozmów zapewniały uczestnikom bezpieczeństwo, prywatność, a także wykluczały obecność osób trzecich.

(dowód: akta kontroli, str. 527-556)

²⁵ Dz. U., poz. 1245, dalej: rozporządzenie w sprawie procedury.

²⁶ Sprawa nr 10.

²⁷ Nr sprawy: 3, 11, 12, 23, 26.

²⁸ Sprawa nr: 10 i 18.

²⁹ Indywidualny Plan Pomocy.

³⁰ Sprawa nr 27.

Na pytania zadane w ramach anonimowego badania ankietowego, którym objętych zostało 40 osób doświadczających przemocy w rodzinie, odpowiedziało pięć osób. Wszystkie one oceniły, że jasno został im przedstawiony cel i zasady prowadzenia procedury NK, a Grupa robocza właściwie dokonała analizy sytuacji i określiła potrzeby w zakresie pomocy. Warunki lokalowe, w których odbyły się spotkania Grupy roboczej zostały uznane przez jedną osobę za dobre, a przez cztery osoby za komfortowe.

(dowód: akta kontroli, str. 557-571)

2.4. IPP były opracowywane przez Grupę, w trakcie jej pierwszego posiedzenia, po zdiagnozowaniu sytuacji rodzinnej, lokalowej, ekonomicznej i zdrowotnej danej rodziny. Grupy nie dokumentowały potrzeb zgłaszanych przez osoby³¹, które doświadczyły przemocy i osoby, które były podejrzewane o jej stosowanie. IPP były sporządzane w dwóch formach: zapisów w części V NK-C pn. *Indywidualny plan pomocy dla osoby, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie* oraz w formie odrębnego dokumentu według opracowanego przez OPS wzoru pn. *Plan Pomocy Rodzinie*³².

W pierwszym z wymienionych dokumentów, ustalenie IPP (w części V NK-C) polegało na wyborze przez Grupę tych działań (spośród wymienionych w tej części), które mogły w największym stopniu i najbardziej efektywnie przyczynić się do wyeliminowania przemocy w rodzinie. Najczęściej wybieraną formą pomocy była pomoc socjalna, psychologiczna oraz polegająca na monitoringu rodziny przez pracownika socjalnego oraz dzielnicowego. Określenie form pomocy było poprzedzone diagnozą sytuacji osoby, co do której istniało podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie, przy czym w pięciu przypadkach³³, zapisy dotyczące diagnozy były formułowane w sposób bardzo ogólny. Przykładowo: w sprawie nr 27 sytuacja rodzinna została opisana następująco: „Rodzina pełna trzysobowa”; sytuacja zawodowa – „Państwo F. są czynni zawodowo”; sytuacja ekonomiczna – „Dobra”. W sprawie nr 12 sytuacja rodzinna opisana została następująco – „Rodzina 3-osobowa, córka w wieku 4 lat, Przedszkole nr ...”; sytuacja ekonomiczna – „Rodzina korzysta z pomocy finansowej OPS”.

(dowód: akta kontroli, str. 572-598)

PPR był dokumentem, w którym Grupa robocza ujmowała dane dotyczące osób dotkniętych przemocą, cel działania, sposób realizacji oraz podmiot odpowiedzialny za realizację działania. Badanie kontrolne próby 30 spraw³⁴ wykazało, że jedynie w przypadku 9³⁵ w badanych PPR wyznaczone przez Grupę cele zostały określone konkretnie i w ocenie NIK były realistyczne. W pozostałych przypadkach jako cel działań wpisano przykładowo: „praca socjalna”, „wypełnienie formularzy NK-C”, „monitoring w środowisku”, „kontakt z wychowawcami klas”, „zaproszenie na następne posiedzenie Grupy roboczej”, a sposób realizacji np. „osobiście”, „odwiedziny w miejscu zamieszkania”, „wsparcie psychologiczne”³⁶.

(dowód: akta kontroli, str. 587-598)

2.5. W wyniku badania ww. próby stwierdzono również, m.in. że:

1) Dla wszystkich objętych badaniem 30 spraw Grupy robocze sporządziły PPR w formie zapisów ujętych w pkt. 5 NK-C oraz w odrębnym dokumencie pn. *Plan Pomocy Rodzinie*.

³¹ W trakcie pierwszych posiedzeń Grupy.

³² Dalej: PPR.

³³ Sprawy nr: 4, 10, 12, 14, 28 na 30 zbadanych spraw.

³⁴ Badanie 30 spraw wybranych losowo, w przypadku których zostały zakończone postępowania (tzw. zamknięcie NK), obejmujące opracowanie i realizację PPR.

³⁵ Sprawy nr.: 1, 7, 11, 12, 13, 25, 27, 29, 30.

³⁶ Sprawy nr: 6, 9, 10, 12, 15, 16, 17, 20, 21, 26, 28, 29.

2) We wszystkich przypadkach diagnoza sytuacji rodziny została poprzedzona oceną sytuacji rodzinnej, zawodowej, ekonomicznej, mieszkaniowej, zdrowotnej lub sytuacji dzieci. W pięciu sprawach (nr 4, 10, 12, 14, 28) opis ww. sytuacji był lakoniczny - jednozdaniowy, co mogło utrudniać Grupie wybór adekwatnych do sytuacji rodziny celów oraz działań w zakresie pomocy rodzinie doświadczającej przemocy.

3) W przypadku wszystkich spraw Grupa robocza nie udokumentowała, czy osoby doświadczające przemocy w rodzinie zgłaszały (np. na jej pierwszym posiedzeniu) swoje potrzeby lub oczekiwania w zakresie pomocy.

4) Określone przez Grupę roboczą w PPR zadania-działania zapewniały osiągnięcie założonych w nich celów w przypadku 8 z badanych spraw, natomiast nie zapewniały osiągnięcia założonych celów w przypadku 22 spraw (nr sprawy: od 2 - 10, od 14 - 24 i 26, 28).

5) W PPR - z uwzględnieniem form pomocy zaproponowanych na kolejnych spotkaniach Grupy roboczej - jako forma pomocy zostały zaproponowane następujące działania:

- pomoc socjalna (29 spraw),
- monitoring rodziny przez pracownika socjalnego i dzielnicowego (27),
- pomoc psychologiczna (26),
- skierowanie wniosku do GKRPA (20),
- udział w grupach wsparcia (9),
- skierowanie do poradni pedagogiczno-psychologicznej (8),
- skierowanie do grupy terapeutycznej (5),
- pomoc prawna (4),
- złożenie wniosku do sądu o wgląd w sytuację dzieci (3),
- zawiadomienie prokuratora o możliwości popełnienia przestępstwa z art. 207 k.k. (1).

(dowód: akta kontroli, str. 599-662)

W wyniku ww. anonimowego badania ankietowego, którym objętym zostały osoby doświadczające przemocy w rodzinie stwierdzono, że dwie osoby oceniły przygotowanie IPP i zawarte w nim propozycje działań pomocowych, jako bardzo dobre oraz dobre, a jedna jako średnie. Z punktu widzenia skuteczności i profesjonalności pomocy, ankietowani uznali pomoc udzielaną przez członków Zespołu, pracownika socjalnego, Policję i psychologa za „bardzo dobrą” lub „dobrą”. W ocenie czterech ankietowanych otrzymana pomoc była wystarczająca, (podkreślono szczególnie pomoc psychologa i Policji). Jedna osoba uznała otrzymaną pomoc za niewystarczającą, jednak nie wskazała przyczyn takiej oceny.³⁷ Realizacja IPP w ocenie ankietowanych spowodowała korzystną zmianę ich sytuacji życiowej (jako korzyści osoby te wskazywały na: *mówienie o sytuacji bez wstydu; zdobycie większej pewności siebie; poczucie bezpieczeństwa; zmotywowanie do zajęć terapeutycznych; sytuacja w domu obecnie jest stabilna, bardzo duża zmiana*). Według tych osób skuteczność udzielonej pomocy można poprawić m.in. poprzez zapewnienie skuteczniejszej terapii alkoholowej (rygorystycznie leczenie w ośrodkach) i stałej kontroli sytuacji w domu.

(dowód: akta kontroli, str. 557-571)

³⁷ Ankieta nr 1.

2.6. W latach 2012-2015 (I półrocze) w 10 przypadkach miało miejsce wznowienie procedury NK (w poszczególnych latach odpowiednio: 0, 1, 0 i 9 razy). W jednym przypadku, od zamknięcia NK do ponownego jej założenia minęły cztery miesiące, w trzech przypadkach od pięciu do 12 miesięcy, a w sześciu przypadkach powyżej 12 miesięcy (najwięcej 18 miesięcy).

(dowód: akta kontroli, str. 663-664)

2.7. W zakresie dotyczącym 30 objętych badaniem spraw, monitorowanie losów osób pokrzywdzonych po zakończeniu procedury NK polegało na okresowych wizytach pracowników socjalnych oraz dzielnicowych w rodzinach, przez okres trzech miesięcy po zamknięciu NK. Z notatek służbowych sporządzonych przez członków Grupy roboczej wynikało ponadto, że osoby te wymieniały się informacjami dotyczącymi aktualnej sytuacji monitorowanych rodzin.

(dowód: akta kontroli, str. 665-705)

2.8. W okresie objętym kontrolą dwie osoby objęte procedurą NK przez OPS przebywały w Ośrodku Interwencji Kryzysowej w Opolu. O fakcie opuszczenia ww. ośrodka Grupa robocza została poinformowana osobiście przez ww. osoby. Po jego opuszczeniu we wrześniu 2014 r. jedna z tych osób była monitorowana przez pracownika socjalnego (przez sześć miesięcy), na dowód czego sporządził on notatki służbowe³⁸ oraz przez dzielnicowego (przez pięć miesięcy), na dowód czego sporządził on notatki służbowe³⁹. Z drugą z tych osób, która opuściła ośrodek w listopadzie 2015 r. Grupa robocza utrzymywała kontakt i zaproponowała jej (6 listopada 2015 r.) wsparcie psychologa zatrudnionego w Ośrodku.

(dowód: akta kontroli, str. 663-664)

2.9. W okresie objętym kontrolą nie funkcjonowała skuteczna wymiana informacji pomiędzy Zespołem a organami wymiaru sprawiedliwości. Przepływ danych o osobach sprawców przemocy pomiędzy Grupami roboczymi a organami wymiaru sprawiedliwości przebiegał w jedną stronę, tj. o wszystkich przypadkach przemocy w rodzinie, udokumentowanych w procedurze NK, które wpływały do przewodniczącej Zespołu informowani byli członkowie tego Zespołu, a więc m.in. przedstawiciele Policji i sądu (służby kuratorskiej). Zespół jedynie sporadycznie otrzymywał informacje od sądu, prokuratury lub kuratorów o zastosowaniu wobec sprawcy środków zapobiegawczych, karnych lub probacyjnych.

(dowód: akta kontroli, str. 706-707)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Na 30 objętych badaniem kontrolnym spraw, w 26 przypadkach formularze NK-A zostały przekazane przez przewodniczącą Zespołu członkom Grup roboczych z uchybieniem terminu określonego w § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie procedury. Jak ustalono, karty te zostały przekazane po upływie od 4 do 19 dni⁴⁰, a nie w ciągu trzech dni, do czego zobowiązywał ww. przepis.

Przewodnicząca Zespołu wyjaśniła, że taka była dotychczasowa praktyka postępowania, na którą nikt wcześniej nie zwrócił jej uwagi jako przewodniczącej Zespołu. *Po otrzymaniu NK-A, w tym samym dniu lub w następnym, przekazywałam ten formularz pracownikowi socjalnemu, który był członkiem Grupy roboczej. Natomiast pozostali członkowie Grupy byli powiadamiani telefonicznie o wpłynięciu NK-A, a sama karta była im przekazywana na pierwszym posiedzeniu Grupy roboczej. Uważam ww. przepis obligujący przewodniczącego Zespołu do*

³⁸ Z dnia: 4 i 23 września, 9 i 26 października, 13 listopada i 9 grudnia 2014 r. oraz 8 i 19 stycznia i 20 lutego 2015 r.

³⁹ Z dnia: 29 sierpnia, 6 września, 14 października i 5 grudnia 2014 r.

⁴⁰ Sprawa nr 10.

przekazania NK-A członkom Grupy w ciągu trzech dni za niepotrzebny, ponieważ w praktyce analiza danej sprawy odbywa się - i powinna się odbyć - w trakcie posiedzenia Grupy.

Zdaniem NIK, brzmienie ww. przepisu jednoznacznie wskazuje, że obowiązek przekazania przez przewodniczącego Zespołu NK-A, w ciągu trzech dni od dnia jego otrzymania, dotyczy wszystkich członków Grupy roboczej, a nie tylko osób wybranych.

(dowód: akta kontroli str. 527-556, 706)

2. W ramach weryfikacji 30 spraw objętych badaniem stwierdzono, że 8 formularzy NK-C oraz 16 NK-D zostało sporządzonych przez pracownika socjalnego lub funkcjonariusza Policji (dzielnicowego), a nie przez Grupę roboczą, jak wymaga tego przepis § 8 ust. 2 i 6 rozporządzenia w sprawie procedury.

Przewodnicząca Zespołu wyjaśniła, że przypadki wypełniania NK-C oraz NK-D przez pracownika socjalnego oraz dzielnicowego wynikały z braku współpracy osoby doznającej przemocy oraz osoby podejrzanej o jej stosowanie z Grupą roboczą. W związku z tym, że osoby te nie stawiały się na posiedzenia Grup roboczych wypełnienie ww. formularzy NK-C oraz NK-D odbyło się w ramach planowanego monitoringu, w miejscu zamieszkania tych osób.

W powyższym zakresie Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na treść przepisu § 8 ust. 5 ww. rozporządzenia, w myśl którego niestawiennictwo osoby, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie, nie wstrzymuje prac Grupy roboczej.

(dowód: akta kontroli, str. 527-556, 706-707)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Plan Pomocy Rodzinie był dokumentem, w którym Grupa robocza ujmuje dane dotyczące osób dotkniętych przemocą, cel działania, sposób realizacji (forma) oraz podmiot odpowiedzialny za realizację działania. Badanie kontrolne 30 losowo wybranych spraw wykazało, że jedynie w przypadku 9⁴¹ z badanych PPR wyznaczone przez Grupę cele były konkretne, realistyczne i elastyczne, co może wskazywać na formalne podejście do opracowywania pozostałych planów objętych weryfikacją. Zdaniem NIK ujęcie formułowanych celów i działań w sposób bardzo ogólny, stwarza ryzyko braku dopasowania podejmowanych działań do sytuacji rodziny dotkniętej przemocą.

(dowód: akta kontroli, str. 587-598)

Ocena częściowa

OPS zapewnił zarówno Zespołowi, jak też Grupom roboczym odpowiednie warunki organizacyjno-techniczne dla ich funkcjonowania, a przedstawiciele kontrolowanej jednostki, tj. pracownicy socjalni i psycholodzy aktywnie uczestniczyli w pracach tych grup. Na podkreślenie zasługuje fakt, że pierwsze posiedzenia Grup roboczych były wyznaczone przez przewodniczącą Zespołu w możliwie najkrótszych terminach, a w uzasadnionych przypadkach Grupy robocze, po otrzymaniu NK-A, podejmowały działania, jeszcze przed terminem pierwszego posiedzenia Grupy. Ocenę skuteczności pomocy udzielanej osobom doświadczającym przemocy w rodzinie zaniża opracowywanie niektórych indywidualnych planów pomocy w sposób ogólny i stwarzający ryzyko braku dopasowania podejmowanych działań do sytuacji rodziny dotkniętej przemocą. Ponadto zastrzeżenia NIK dotyczą funkcjonowania Grup roboczych, w związku z nieprzestrzeganiem przez nie niektórych wymogów procedury NK (w zakresie sporządzania NK-C i NK-D i sposobu opracowywania IPP), co wskazuje na ograniczony nadzór ze strony przewodniczącej Zespołu, pełniącej jednocześnie funkcję zastępcy dyrektora OPS.

⁴¹ Sprawy nr: 1, 7, 11, 12, 13, 25, 27, 29, 30.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴², wnosi o:

1. Ujmowanie w rocznych sprawozdaniach z działalności OPS potrzeb w zakresie pomocy społecznej, stosownie do wymogu określonego w art. 110 ust. 9 ustawy *o pomocy społecznej*.
2. Podjęcie działań organizacyjnych umożliwiających zapewnienie terminowego przekazywania NK-A wszystkim członkom Grupy roboczej oraz przestrzeganie zasad sporządzania NK-C i NK-D określonych w rozporządzeniu *w sprawie procedury*.

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 wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Opole, dnia 23 grudnia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Dyrektor

Kontrolerzy
Edward Wrzeszcz
doradca ekonomiczny

.....
podpis

.....
podpis

⁴² Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.