



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.011.03.2015

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 Zielonej Górze
Kontroler	Norbert Serafin, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 97016 z dnia 17.09.2015 r. [dowód: akta kontroli str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Gorzowskie Centrum Pomocy Rodzinie w Gorzowie Wlkp., ul. Franciszka Walczaka 42, 66-400 Gorzów Wlkp. (dalej: „GCPR” lub „Centrum”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dyrektorem GCPR od dnia 23.04.2015 r. jest Justyna Pawlak. W okresie od 1.06.2002 r. do 31.03.2015 r. funkcje tę pełniła Barbara Steblin-Kamińska. [dowód: akta kontroli str. 3-5]

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Stosownie do wymogów ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie², Gorzowskie Centrum Pomocy Rodzinie – wraz z innymi jednostkami organizacyjnymi Miasta Gorzów Wlkp., realizującymi zadania z zakresu pomocy społecznej – zapewniło osobom dotkniętym przemocą w rodzinie wszystkie wskazane prawem formy poradnictwa oraz ochronę przed dalszym krzywdzeniem i bezpieczne schronienie. GCPR podejmowało również działania wzmacniające opiekuńcze i wychowawcze kompetencje rodziców w rodzinach zagrożonych przemocą. Centrum posiadało rozeznanie występującego na obszarze miasta zjawiska przemocy, w szczególności dysponowało danymi o skali, natężeniu i formach tego zjawiska.

Realizując obowiązki wskazane przepisami prawa, Miasto Gorzów Wlkp. utworzyło zespół interdyscyplinarny, którego skład – w całym okresie jego funkcjonowania – odpowiadał obowiązującym wymaganiom. Posiedzenia zespołu odbywały się z właściwą częstotliwością, a jego obsługę organizacyjno-techniczną zapewniło GCPR.

Szczegółowe badanie prawidłowości realizacji procedur „Niebieskich Kart” (NK) dowiodło, że przebiegały one na ogół prawidłowo, a żadna z osób dotkniętych przemocą w rodzinie nie pozostała bez wsparcia odpowiednią formą pomocy, choć nie zawsze wsparcie to było udzielane na czas. W połowie zbadanych przypadków stwierdzono bowiem opieszałość w opracowaniu przez członków grup roboczych indywidualnych planów pomocy dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie, gdyż sporządzono je dopiero po 30 dniach od otrzymania formularza NK, a w skrajnym przypadku nawet po 99 dniach.

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

² Dz. U. z 2015 r., poz. 1390.

Odnotowano także przypadki nieobecności na posiedzeniach grup roboczych przedstawicieli Policji, ochrony zdrowia czy Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, co w efekcie skutkowało niezdefiniowaniem niektórych działań w momencie tworzenia indywidualnych planów pomocy. Podkreślić należy, że za ten stan rzeczy nie ponosi odpowiedzialności GCPR, którego pracownicy zawsze uczestniczyli w posiedzeniach oraz prawidłowo informowali innych członków grup roboczych o terminach posiedzeń.

Skuteczność zaplanowanych form pomocy była ograniczona często na skutek rezygnacji bądź odmowy realizacji zaplanowanych form pomocy przez domniemanych sprawców przemocy. Los osób dotkniętych przemocą, a w szczególności dzieci, był na bieżąco monitorowany przez pracowników GCPR.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Rozeznanie stopnia zjawiska przemocy w rodzinie występującego na obszarze miasta

Stosownie do statutu³ GCPR, jest ono samodzielną jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, działającą jako wyodrębniona jednostka budżetowa Miasta Gorzowa Wlkp. Nadzór nad działalnością GCPR sprawuje Prezydent Miasta Gorzowa Wlkp.

GCPR prowadzi gospodarkę finansową na podstawie planu finansowego. Sprawozdania finansowe sporządza dyrektor GCPR, a następnie przedkłada je Prezydentowi Miasta. Ponadto, składa Radzie Miasta coroczne sprawozdanie z działalności GCPR.

GCPR realizuje zadania gminy i miasta na prawach powiatu, określone m.in. w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁴ oraz w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, zwanej dalej „ustawą o ppr”.

[dowód: akta kontroli str. 6-7]

Realizacja zadań określonych w ustawie o ppr została w regulaminie organizacyjnym GCPR⁵ przypisana Działowi Pomocy Środowiskowej, w skład którego weszły m.in. 4 zespoły pracy socjalnej oraz sekcja ds. przemocy w rodzinie.

Do zadań zespołów pracy socjalnej przypisano m.in. wypełnianie formularza „Niebieska Karta - A” oraz podejmowanie czynności polegających na realizacji indywidualnych planów pomocy. Z kolei zadaniem sekcji ds. przemocy było m.in. diagnozowanie problemów przemocy w rodzinie i podejmowanie działań w środowiskach zagrożonych przemocą, a także prowadzenie obsługi administracyjno-biurowej w zakresie procedury „Niebieskiej Karty”, w tym zwoływanie grup roboczych.

Na dzień 30.06.2015 r. w GCPR zatrudnionych było 178 pracowników (175,27 etatów), w tym 70 pracowników socjalnych (na ten dzień zatrudnionych było 6 pracowników zajmujących się pracą w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie).

Liczba pracowników socjalnych spełniała wymogi określone w art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej.

[dowód: akta kontroli str. 8-33, 206-207]

³ Uchwała nr LXXV/830/2014 Rady Miasta Gorzowa Wlkp. z dnia 29.10.2014 r.

⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.

⁵ Zarządzenie nr 171/W/I/2015 Prezydenta Miasta Gorzowa Wlkp. z dnia 29.07.2015 r.

Stosownie do art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej, do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych. Zgodnie z art. 110 ust. 4 ww. ustawy, realizację tej strategii koordynuje ośrodek pomocy społecznej.

*Strategię Polityki Społecznej Miasta Gorzowa Wlkp. 2007+ przyjęto⁶ w lutym 2007 r. Wśród pięciu priorytetów zdefiniowanych w strategii, jako priorytet drugi wskazano rodzinę⁷. W ramach tego priorytetu, w części zatytułowanej *Zagrożenia i problemy występujące w rodzinach*, dokonano diagnozy stopnia ubóstwa gorzowskich rodzin (około 6,5 tys. rodzin, tj. 15% wszystkich rodzin). Ponadto stwierdzono, iż w 2005 r. zjawisko przemocy wystąpiło w 25% rodzin korzystających ze świadczeń pomocy społecznej.*

Do każdego z priorytetów załączane były tzw. karty celów. Celem głównym w priorytecie *rodzina* była „poprawa warunków funkcjonowania osób i rodzin, wspieranie rodzin w realizacji funkcji opiekuńczo-wychowawczej”, która miała polegać m.in. na realizacji celu operacyjnego pn. „budowa systemu upowszechniania odpowiedzialnego partnerstwa w rodzinie oraz zbiorowej odpowiedzialności za zdrowie”. W ramach tego celu zdefiniowano „przedsięwzięcia”, „efekty” oraz „zadania”, którymi były odpowiednio: 1) prowadzenie działań zapobiegających przestępczości, demoralizacji, przemocy w rodzinie i uzależnieniom; 2) wspieranie rodzin w ograniczaniu przemocy wobec członków; 3) tworzenie systemów przeciwdziałania przestępczości, przemocy w rodzinie, ze szczególnym naciskiem na przeciwdziałanie przemocy wobec dzieci. Ponadto, wskazano podmioty odpowiedzialne za realizację tego celu (m.in. jednostki organizacyjne pomocy społecznej) oraz źródła jego finansowania.

Dyrektor GCPR, zapytana czy jej zdaniem sposób określenia ww. przedsięwzięć i zadań jest wystarczająco precyzyjny i konkretny, by można miarodajnie dokonywać weryfikacji prawidłowości i stopnia ich realizacji, oraz jakie działania GCPR były wyrazem realizacji ww. przedsięwzięć i zadań, wyjaśniła: *Strategia Polityki Społecznej Miasta jest dokumentem określonym na lata, zatem zasadne jest zachowanie sformułowań ogólnych. Dokument odnosi się do zadań i kompetencji poszczególnych podmiotów, które składają szczegółowe sprawozdania z realizacji zadań właściwym jednostkom. Dlatego weryfikacja prawidłowości i stopnia ich realizacji dokonywana jest na bieżąco. W Gorzowskim Centrum Pomocy Rodzinie podejmowano szereg działań w zakresie przeciwdziałania przemocy, które są wyrazem realizacji zadań wskazanych w Strategii Polityki Społecznej Miasta Gorzowa Wlkp. 2007+⁸ (...) Wszystkie rodziny objęte pomocą społeczną w Gorzowie Wlkp. są objęte pracą socjalną oraz monitoringiem. Środowiska szczególnie zagrożone przemocą dodatkowo są wspierane przez asystenta rodziny, psychologa, specjalistę ds. uzależnień i*

⁶ Uchwała nr VII/74/2007 Rady Miasta Gorzowa Wlkp. z dnia 21.02.2007 r.

⁷ Pozostałe to: 1) dzieci i młodzież, 3) osoby niepełnosprawne, 4) seniorzy, 5) społeczeństwo obywatelskie.

⁸ Dyrektor GCPR w swoich wyjaśnieniach jako przykłady takich działań wskazała m.in.: zajęcia psychoedukacyjne dla rodzin w ramach projektów systemowych, treningi umiejętności społecznych dla rodzin dysfunkcyjnych, treningi umiejętności społecznych dla rodzin wielodzietnych objętych pomocą społeczną, mediacje rodzinne prowadzone przez specjalistów, zapewnienie wsparcia asystentów rodziny, szkolenia dla pracowników (członków GR i ZI), zajęcia profilaktyczne dla dzieci/młodzieży w szkołach jako profilaktyka pierwszorzędowa, zajęcia psychoedukacyjne dla osób doświadczających przemocy realizowane w ramach programów Ministerstwa Sprawiedliwości, konsultacje specjalistyczne w SOW dla ofiar przemocy w rodzinie, współpraca interdyscyplinarna w ramach ZI, udział w Ogólnopolskiej Nocy Profilaktyki (spotkania z młodzieżą szkół gorzowskich), dyżury pracowników w Tygodniu Pomocy Osobom Pokrzywdzonym Przestępstwem, praca na platformie Lubuskiej Niebieskiej Tarczy, szkolenia prowadzone przez ZI dla pielęgniarek i położnych z Gorzowa Wlkp. z zakresu procedury „Niebieskiej Karty”, szkoła dla rodziców prowadzona przez asystentów rodziny i psychologa GCPR, realizacja zadań wynikających z założeń Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

innych specjalistów w zależności od diagnozy problemów. Pracownik socjalny prowadzi intensywną pracę socjalną. Nadmierne precyzowanie dokumentów ogólnych, strategicznych wpływa na przyrost pracy administracyjnej. Priorytetem jednostek organizacyjnych pomocy społecznej jest praca na rzecz człowieka, która powinna zajmować najwięcej uwagi i zaangażowania.

[dowód: akta kontroli str. 43-70, 575-579]

W związku z kontrolą Najwyższej Izby Kontroli, przeprowadzoną w 2014 r. w Urzędzie Miasta Gorzowa Wlkp., która dotyczyła działań administracji na rzecz bezdomnych (I/14/003)⁹, NIK wniosła o zaktualizowanie Strategii Polityki Społecznej Miasta Gorzowa Wlkp., stosownie do wymogów art. 16b ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

W dniu 9.01.2015 r. Prezydent Miasta Gorzowa Wlkp. poinformował NIK, iż termin wykonania ww. wniosku, początkowo zadeklarowany na koniec 2014 r., nie mógł być dotrzymany. Jak poinformował Prezydent Miasta, *powodem niedotrzymania terminu jest podjęta w dniu 21.10.2014 r. (...) decyzja o zleceniu prac nad strategią podmiotowi zewnętrznemu, lecz brak środków finansowych w budżecie Miasta w 2014 r. uniemożliwił jej realizację. (...) W związku z powyższym, termin zakończenia prac nad strategią przewidywany jest w 2015 r.*

W skład zespołu opracowującego nową strategię weszła m.in. zastępca dyrektora GCPR. Zespół ten, obok przedstawiciela GCPR, złożony jest m.in. z przedstawicieli innych samorządowych jednostek organizacyjnych, Urzędu Miasta, Rady Miasta oraz reprezentantów organizacji pozarządowych, których działania mają służyć niwelowaniu problemów społecznych. Urząd Miasta poinformował opinię publiczną o 27 zagadnieniach jakie zostaną poruszone w nowej strategii, wśród których wymieniono problem dotyczący przemocy oraz kryzysu rodziny.

[dowód: akta kontroli str. 195-205]

Dyrektor GCPR, stosownie do art. 110 ust. 9 ustawy o pomocy społecznej, składała Radzie Miasta coroczne sprawozdanie z działalności Centrum. Sprawozdania te zawierały m.in. listę wykonanych zadań, wartość środków finansowych poniesionych na ich realizację, liczbę osób lub rodzin objętych poszczególnymi formami wsparcia, a także wyniki diagnozy potrzeb środowiska lokalnego oraz analizę skuteczności pracy pracowników socjalnych, realizujących programy kierowane do osób i rodzin wymagających wsparcia. Ponadto, w ramach sprawozdania sporządzanego przez GCPR ujmowano szczegółowe dane dotyczące działalności Specjalistycznego Ośrodka Wsparcia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie w Gorzowie Wlkp., zwanego dalej „SOW”.

[dowód: akta kontroli str. 71-118]

Opis działań podejmowanych na terenie miasta Gorzowa Wlkp., w związku ze zjawiskiem przemocy w rodzinie, w tym sposób realizacji procedur NK i formułowania indywidualnych planów pomocy, diagnozę i skalę zjawiska przemocy w rodzinie, z uwzględnieniem m.in. płci i wieku osób doświadczających przemocy i sprawców, form przemocy i ich przyczyn, liczby prowadzonych postępowań karnych, analizy postaw domniemyanych sprawców oraz wniosków wynikających z diagnozy, zawierały corocznie sporządzane sprawozdania z funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Sprawozdania te, co prawda zawierały diagnozę zjawiska przemocy w rodzinie, jednak nie wskazano w nich odsetka populacji rodzin zagrożonych przemocą. Zgod-

⁹ Wystąpienie pokontrolne z dnia 26.03.2014 r., znak LZG – 4114-002-03/2014.

nie z zapisami¹⁰ Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014-2020, przyjętego uchwałą nr 76 Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2014r.¹¹, ww. diagnoza powinna zawierać takie dane.

Dyrektor GCPR, odnosząc się do powyższego, wyjaśniła, że brakujące dane znajdują się w sprawozdaniu GCPR za 2015 r.

[dowód: 119-194, 575-579]

Biorąc pod uwagę powyższą deklarację dyrektor GCPR, NIK odstąpiła od formułowania wniosku pokontrolnego w tym względzie.

Stosownie do art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy o ppr, do zadań własnych gminy należy opracowanie i realizacja gminnego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie.

Miasto Gorzów Wlkp. przyjęło taki program w dniu 30.08.2006 r.¹² Kolejne programy były uchwalane 28.11.2012r.¹³ oraz 28.01.2015 r.¹⁴. Projekt treści programu był każdorazowo formułowany przez pracowników GCPR¹⁵.

Obowiązujący na terenie miasta Gorzowa Wlkp. program przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie, poza wskazaniem ogólnych założeń i płaszczyzn działań, definiuje 4 szczegółowe cele: edukacja społeczeństwa w zakresie zjawiska przemocy w rodzinie, zapewnienie odpowiedniej pomocy i ochrony ofiarom przemocy, zwiększenie skuteczności oddziaływań interwencyjnych wobec osób stosujących przemoc w rodzinie oraz podnoszenie kompetencji służb i przedstawicieli podmiotów realizujących działania z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Do każdego z ww. celów wskazano konkretne działania (np. organizowanie kampanii informacyjnych, organizowanie zajęć edukacyjnych dla dzieci i młodzieży, przeprowadzanie interdyscyplinarnych spotkań, konferencji lub szkoleń z udziałem poszczególnych służb, monitorowanie potrzeb szkoleniowych w obszarze pomocy rodzinom uwięzonym w przemoc) oraz podmioty lub instytucje, które mają je realizować.

W programie nie wskazano: częstotliwości podejmowania tych działań, harmonogramu ich realizacji, źródeł finansowania programu, wskaźników stopnia osiągnięcia zakładanych celów, sposobu ewaluacji jego rezultatów, trybu i metod identyfikacji rodzin szczególnie zagrożonych przemocą w rodzinie.

Dyrektor GCPR, odnosząc się do powyższego, wyjaśniła: *Moim zdaniem program nie powinien zawierać harmonogramu jego realizacji, a tym samym źródeł finansowania, oceny czy wskaźników stopnia osiągnięcia celów. Realizacja działań wskazanych w gminnym programie przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie zależy od wielu czynników. Szereg działań jest realizowana w ramach projektów i pozyskanych z tego tytułu środków. Nie można przewidzieć, które projekty zostaną zaakceptowane oraz jakie kwoty będą przyznane na realizację celów. Przewidzieć można natomiast, że GCPR dopełni wszelkich starań,*

¹⁰ Rozdział VI Obszary, kierunki i działania Programu, obszar 1 Profilaktyka i edukacja społeczna, pkt 1.1.2.

¹¹ M. P. z 2014 r., poz. 445.

¹² Uchwała Rady Miasta Gorzowa Wlkp. Nr LXXIV/905/2006. Program ten był dwukrotnie nowelizowany (uchwały z 21.03.2007 r. oraz z 28.06.2008 r.).

¹³ Uchwała Rady Miasta Nr XXXVIII/429/2012.

¹⁴ Uchwała Rady Miasta Nr V/30/2015.

¹⁵ Kolejne edycje programu stanowiły rozwinięcie jego poprzedniej wersji; modyfikacjom ulegała m.in. lista jednostek uczestniczących w realizacji programu. Ponadto, w oparciu o zdobyte doświadczenie rozszerzano niektóre założenia programu oraz jego cele i przewidywane efekty.

aby pozyskać środki na realizację zadań. W przypadku ograniczonych środków finansowych zadania również są realizowane, lecz w mniejszym zakresie. Ponadto system pomocy społecznej jest systemem „żywym” opierającym się na relacjach społecznych i dynamice procesów społeczności lokalnej. Wzajemna współpraca w tym systemie otwiera nowe możliwości. Na przykład zadanie niemożliwe do zrealizowania przez pojedynczy podmiot staje się możliwe do wdrożenia w partnerstwie.

[dowód: akta kontroli str. 34-42, 575-579]

Finansowanie zadań związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie

Wydatki Miasta Gorzów Wlkp. poniesione na pomoc społeczną w 2012 r. wyniosły 77.425,3 tys. zł, w 2013 r. – 79.932,7 tys. zł, w 2014 r. – 82.283,4 tys. zł, czyli w latach 2012-2014 wzrosły o 7,6%, stanowiąc odpowiednio 18,4%, 17,4% oraz 17,2% wydatków miasta ogółem w tych latach¹⁶.

W ww. okresie wydatki na przeciwdziałanie przemocy w rodzinie poniesione w poszczególnych latach wyniosły: w 2012 r. – 471,7 tys. zł, w 2013 r. – 463,4 tys. zł, w 2014 r. – 477,5 tys. zł, zaś w I półroczu 2015 r. – 223,9 tys. zł.¹⁷ Poziom wykonania tych wydatków każdorocznie odpowiadał wielkości planu (kwoty niewykonania wyniosły odpowiednio: 92 zł, 21 zł oraz 631 zł)¹⁸. Udział wydatków na przeciwdziałanie przemocy w wydatkach na pomoc społeczną kształtował się następująco: 0,61% w 2012 r., 0,58% w 2013 r., 0,58% w 2014 r. oraz 0,55% w I półroczu 2015 r.

W ramach wydatków na przeciwdziałanie przemocy w rodzinie, część środków przeznaczonych była na działania podejmowane wobec sprawców przemocy (w całości pochodziły ze środków budżetu państwa): 61,5 tys. zł w 2012 r., 60,0 tys. zł w 2013 r., 56,5 tys. zł w 2014 r. (do 30.06.2015 r. wydatkowano 26,3 tys. zł z 56,5 tys. zł zaplanowanych).

Z kolei wydatki ponoszone przez GCPR na funkcjonowanie zespołu interdyscyplinarnego ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie w 2012 r. wyniosły 16,3 tys. zł, w 2013 r. – 17,3 tys. zł, w 2014 r. – 23,3 tys. zł, a za trzy kwartały 2015 r. – 14,8 tys. zł. Stosownie do art. 9a ust. 9 ustawy o ppr, obsługę organizacyjno-techniczną zespołu zapewnia ośrodek pomocy społecznej.

W zakresie planowania środków na pomoc społeczną, w tym na zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie, ustalono co następuje:

- w ostatnim kwartale roku poprzedzającego rok budżetowy, GCPR oraz Urząd Miasta Gorzów Wlkp., na podstawie wykonania wydatków za lata poprzednie, wyników m.in. diagnozy zjawiska przemocy w rodzinie oraz analizy potencjalnych, nowych uregulowań prawnych i prognozowanych potrzeb, ustalają limit wydatków na pomoc społeczną na kolejny rok, czego wyrazem jest opracowany przez GCPR *Plan wydatków do projektu budżetu*;

¹⁶ W I półroczu 2015 r. wydatki miasta na pomoc społeczną wyniosły 40.881,7 tys. zł, zaś wszystkie wydatki miasta – 237.345,3 tys. zł.

¹⁷ Łączna kwota wydatków przeznaczona na ten cel przez GCPR oraz SOW. W latach 2012-2013 wydatki te były ujmowane w rozdz. 85219 *Ośrodki pomocy społecznej* w sprawozdaniu Rb28S GCPR oraz w rozdz. 85205 *Zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie* w sprawozdaniu Rb28S SOW. Z kolei w latach 2014-2015 wydatki te były ujmowane zarówno w GCPR, jak i w SOW w rozdz. 85205. Uwzględniając źródła pochodzenia tych środków: w 2012 r. z łącznej kwoty 471.661 zł wydatków, 455.409 zł to środki pochodzące z budżetu państwa, zaś 16.252 zł to środki własne miasta; w 2013 r. 443.555 zł - środki budżetu państwa oraz 19.817 zł - środki własne miasta; w 2014r. 454.202 zł - środki budżetu państwa oraz 23.267 zł - środki własne miasta; w I półroczu 2015r. 209.104 zł - środki budżetu państwa oraz 14.831 zł - środki własne miasta.

¹⁸ W 2015 r. do 30.06 zrealizowano wydatki w wysokości stanowiącej 49,1% planu.

- po jego akceptacji przez Miasto, GCPR sporządza (grudzień roku poprzedzającego dany rok budżetowy) *Projekt planu jednostkowego dochodów i wydatków budżetowych*, który stanowi podstawę do ujęcia przez Radę Miasta Gorzowa Wlkp. potrzeb finansowych GCPR w uchwale budżetowej;
- po uchwaleniu budżetu Miasta, w oparciu o kwoty w nim wskazane, GCPR formułuje (styczeń danego roku budżetowego) *Plan jednostkowy dochodów i wydatków budżetowych*.

[dowód: akta kontroli str. 320-378]

Dyrektor GCPR J. Pawlak, zapytana czy środki finansowe przeznaczone na zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie były wystarczające, wyjaśniła: *Działania podejmowane w obszarze przeciwdziałania przemocy mają bardzo szeroki zakres. Obejmują działania między innymi profilaktyczne, interwencyjne, administracyjne. W związku z tym środki zwykle są niewystarczające. Niemniej jednak w latach 2012-2015 zadania określone przepisami ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz rozporządzenia procedury „Niebieskiej Karty” były realizowane. Większe środki mogłyby stworzyć możliwość podjęcia dodatkowych działań. Ustawodawca nakładając na gminy w 2011 roku zadania z obszaru przeciwdziałania przemocy nie uwzględnił możliwości ośrodków pomocy społecznej. Lokale, które są przeznaczone na biura ośrodków są zwykle ograniczone miejscem – tak jest z pewnością w Gorzowie Wlkp. Organizacja grup roboczych wymagała wielu zmian w organizacji pracy. Administracja procedury „Niebieskiej Karty” jest czasochłonna i kosztowna, co obciąża budżet jednostki organizacyjnej. W Gorzowie zastosowano wiele rozwiązań usprawniających realizację zadań. Np. od sierpnia 2015 r. funkcjonuje Sekcja ds. przemocy. Niewystarczające środki są kompensowane zaangażowaniem i odpowiedzialnością pracowników. Dla podniesienia efektywności podejmowanych w tym zakresie działań niezbędne są specjalistyczne szkolenia. Takie szkolenia były organizowane, ale potrzeby ciągle są większe. Dział Pomocy Środowiskowej liczy 70 pracowników, z czego zdecydowana większość pracuje z ofiarami i sprawcami przemocy.*

[dowód: akta kontroli str. 290-295]

Działania podejmowane w celu wzmocnienia opiekuńczych i wychowawczych kompetencji rodziców w rodzinach zagrożonych przemocą oraz ich ewaluacja

GCPR udzielało wsparcia rodzinom mającym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, które – w zależności od zdiagnozowanych problemów i potrzeb – przybierało formę pracy socjalnej, współpracy z asystentem rodziny, specjalistycznego poradnictwa lub świadczeń pieniężnych i niepieniężnych, przewidzianych w ustawie o pomocy społecznej.

W 2014 r. taką pomocą objęto 1.160 rodzin (asystenta rodziny przydzielono 113 rodzinom, w których było 248 dzieci), w 2013 r. – 820 rodzin (asystenta rodziny przydzielono 135 rodzinom), w 2012 r. – 756 rodzin (asystenta rodziny przydzielono 126 rodzinom). GCPR, w wyniku zastosowania działań z udziałem przydzielonych rodzinom asystentów, odnotował wyraźną poprawę funkcjonowania tych rodzin, przede wszystkim w obszarze sprawowania funkcji opiekuńczo-wychowawczych.

Wszystkie ww. rodziny były objęte pracą socjalną, specjalistycznym poradnictwem rodzinnym, prawnym i psychologicznym, natomiast część rodzin dodatkowo objęto poradnictwem medycznym, psychiatrycznym oraz mediacjami rodzinnymi.

Ponadto, pracownicy socjalni GCPR podejmowali działania interwencyjne, polegające na składaniu wniosków do sądu o pozbawienie bądź ograniczenie władzy rodzicielskiej (w latach 2012-2014 łącznie 27 przypadków) oraz działania interwencyjne

zabezpieczające dzieci znajdujące się w stanie szczególnego zagrożenia (w latach 2012-2014 łącznie 31 przypadków).

Poza działaniami realizowanymi przez GCPR, również jednostki wobec których GCPR posiada kompetencje nadzorcze, realizowały zadania, mające na celu wzmocnienie opiekuńczych i wychowawczych kompetencji rodziców w rodzinach zagrożonych przemocą, o czym świadczą poniższe przykłady:

- ✓ Ośrodek Interwencji Kryzysowej w Gorzowie Wlkp. (dalej „OLK”) prowadził, we współpracy z rodzicami oraz pedagogami szkolnymi, kuratorami i pracownikami socjalnymi, ambulatoryjne terapeutyczne zajęcia grupowe dla dzieci i młodzieży z problemami emocjonalnymi;
- ✓ SOW, obok udzielania schronienia ofiarom przemocy, prowadził specjalistyczne poradnictwo psychologiczne i prawne, a także dokonywał interwencji pedagogicznych, mających na celu diagnozę relacji rodzic-dziecko, oraz pomoc emocjonalną i edukacyjną (w latach 2012-2014 pedagog SOW udzielił łącznie 721 takich porad); SOW prowadził również zajęcia o charakterze socjoedukacyjnym dla dzieci.

[dowód: akta kontroli str. 71-118]

GCPR w okresie 1.01.2012 r. – 30.06.2015 r. realizował programy działań profilaktycznych, które miały na celu m.in. wzmocnienie opiekuńczych i wychowawczych kompetencji rodziców.

- a) W latach 2012-2013 zrealizowano projekt systemowy pn. *Zacznij od nowa budować swoją przyszłość* (Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Priorytet VII *Promocja integracji społecznej*, Działanie 7.1 *Rozwój i upowszechnienie aktywnej integracji*), w ramach którego zastosowano i sfinansowano m.in. następujące instrumenty aktywnej integracji: przydzielono asystenta rodzinom z problemami opiekuńczo-wychowawczymi i bezradnością w prowadzeniu gospodarstwa domowego, udzielono tym rodzinom wsparcia w postaci doradztwa prawnego, zawodowego oraz psychologicznego, przeprowadzono zajęcia psychoedukacyjne odnoszące się do przemocy w rodzinie i uzależnień, zajęcia edukacyjne pn. *Szkoła dla rodziców* oraz zajęcia socjoterapeutyczne dla dzieci i młodzieży (w trakcie podejmowanych działań wspierano role ojcowskie i opiekuńcze oraz mobilizowano ojców do zaangażowania w obowiązki rodzinno-domowe).

Nad prawidłową realizacją projektu nadzór sprawował specjalnie powołany zespół projektowy. Monitoring uczestników odbywał się poprzez analizę list obecności, opinii i raportów specjalistów prowadzących zajęcia, ankiet, ścieżki reintegracji. Z przeprowadzonego monitoringu wynika, iż efektem podjętych działań była poprawa funkcjonowania rodziny w wypełnianiu roli opiekuńczo-wychowawczej oraz prowadzeniu gospodarstwa domowego; odnotowano również poprawę umiejętności społecznych uczestników programu.

W odrębnym dokumencie pn. *Podsumowanie realizacji projektu*, sporządzono jego ewaluację oraz sprawozdanie z realizacji poszczególnych celów, osiągniętych efektów oraz zastosowanych instrumentów.

W 2012 r. w projekcie uczestniczyło 167 osób, przy dużym udziale kobiet (59%) oraz osób w przedziale wieku od 15 do 24 lat (31%). W 2013 r. projektem objęto 158 osób, z czego 60% to kobiety, zaś 32% osoby w przedziale wieku 15-24 lata.

[dowód: akta kontroli str. 208-224, 581-587]

- b) W latach 2014-2015 zrealizowano projekt systemowy pn. *Mieszkamy i wspólnie działamy* (Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Priorytet VII *Promocja integracji*

społecznej, Działanie 7.1 *Rozwój i upowszechnienie aktywnej integracji*), w ramach którego zastosowano i sfinansowano m.in. następujące instrumenty aktywnej integracji: przydzielono asystenta rodzinom z problemami opiekuńczo-wychowawczymi i bezradnością w prowadzeniu gospodarstwa domowego (rekrutowanym spośród mieszkańców lokali socjalnych), udzielono tym rodzinom wsparcia w postaci doradztwa prawnego, zawodowego oraz psychologicznego, przeprowadzono zajęcia z zakresu uzależnień oraz mediacji rodzinnych i sąsiedzkich. Dodatkowo zorganizowano dla uczestników projektu spotkanie mikołajkowe, przeprowadzono warsztaty plastyczne z elementami psychoedukacji oraz zorganizowano trening umiejętności społecznych.

Program ten ukończyły 64 osoby. Nad jego prawidłową realizacją czuwał specjalnie powołany zespół projektowy, zaś monitoring sprawowano w analogiczny sposób jak w przypadku programu opisanego w pkt. a). Ewaluacja tego projektu zostanie przeprowadzona w I półroczu 2016 r.

[dowód: akta kontroli str. 225-233]

- c) W okresie 1.01.2014 r. – 31.10.2015 r. GCPR realizowało *Pilotaż w ramach projektu systemowego „Schematom STOP! Wspólne działania instytucji pomocy społecznej i instytucji rynku pracy”*¹⁹, co skutkowało m.in.:
- powołaniem Powiatowego Zespołu Koordynującego Współpracę, którego liderem został GCPR (w skład zespołu, obok GCPR, weszli przedstawiciele m.in. Powiatowego Urzędu Pracy w Gorzowie Wlkp., OIK, Wydziału Spraw Społecznych Urzędu Miasta, Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Gorzowie Wlkp.); zespół ten podjął działania mające na celu m.in. ustanowienie zasad, form i procedur współpracy między ww. instytucjami, stworzenie warunków do wzajemnej wymiany informacji oraz instrumentów pracy z rodzinami zagrożonymi wykluczeniem społecznym, opracowanie nowego modelu współpracy na rzecz usamodzielnienia się rodzin lub znacznej poprawy ich funkcjonowania;
 - w ramach modułu prozatrudnieniowego zrealizowano m.in. szkolenia podnoszące kwalifikacje zawodowe, kursy nauki jazdy, praktyczną naukę zawodu z zakresu prac wykończeniowych, korepetycje dla dzieci;
 - w ramach modułu społecznego i integracyjnego zrealizowano m.in. warsztaty z zakresu kreowania wizerunku, trening kompetencji i umiejętności społecznych, zajęcia psychoedukacyjne i socjoterapeutyczne dla dzieci i młodzieży, poradnictwo prawne, psychologiczne, zajęcia z logopedą oraz zajęcia integracji sensorycznej i rehabilitacji ruchowej, a także wizyty lekarskie;
 - w ramach modułu rodzinnego zrealizowano m.in. wyjazd rodzinny do Pogorzelic, gospodarstw agroturystycznych, ogrodu zoologicznego; zakup rowerów dla rodzin oraz mebli i sprzętu gospodarstwa domowego, zajęcia edukacyjne *Szkoła dla rodziców*, szereg innych treningów i warsztatów dla rodzin.

Liczba rodzin wielodzietnych/osób, które zakończyły udział w pilotażu zgodnie z zaplanowaną ścieżką – 20/104.

GCPR dokonał ewaluacji powyższego projektu pilotażowego, zarówno w obszarze utworzenia lokalnego programu interdyscyplinarnej współpracy, jak i w zakresie aktywizacji zawodowej, pomocy i integracji społecznej rodzin. Jednym z

¹⁹ Umowa na realizację pilotażu została zawarta przez GCPR, działające w imieniu Miasta Gorzowa Wlkp., z Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, będącym jednostką budżetową podległą MPiPS, w ramach Program Operacyjnego Kapitał Ludzki, Priorytet I *Zatrudnienie i integracja społeczna*, Działanie 1.2 *Wsparcie systemowe instytucji pomocy i integracji społecznej*.

efektów realizacji projektu było podwyższenie kompetencji i umiejętności wychowawczych rodziców.

[dowód: akta kontroli str. 234-285, 580]

Jak wynika ze statystyk prowadzonych w ramach funkcjonowania Zespołu Interdyscyplinarnego, w związku ze wszczęciem procedury „Niebieskiej Karty” w latach 2012-2014, dzieci i młodzież do 18 roku życia były domniemanymi ofiarami przemocy w 223 przypadkach (22,3% wszystkich domniemanych ofiar). W ramach działania grup roboczych, w ww. okresie, w 117 przypadkach objęto dzieci lub młodzież oraz w 65 przypadkach rodziców pomocą psychologiczno-pedagogiczną.

ZI odnotowywał również poszczególne kategorie stosowanej przemocy, w tym wobec nieletnich, w podziale na: przemoc fizyczną, psychiczną, ekonomiczną i seksualną. Pracownicy GCPR (oraz członkowie grup roboczych) monitorowali losy dzieci, wobec których przemoc stosowali inni członkowie rodziny²⁰.

[dowód: akta kontroli str. 119-194, 286]

Poradnictwo świadczone osobom doświadczającym przemocy w rodzinie

GCPR (w tym w ramach funkcjonujących grup roboczych oraz Zespołu Interdyscyplinarnego) oraz inne jednostki organizacyjne Miasta Gorzowa Wlkp.²¹, stosownie do art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o ppr, udzielały na bieżąco bezpłatnej pomocy osobom dotkniętym przemocą, m.in. w formie poradnictw wskazanych w ww. przepisie.

W GCPR zatrudnieni byli radcy prawni²² oraz psycholog (odpowiednio 1 oraz 1,44 etatu), świadczący poradnictwo prawne i psychologiczne. Ponadto GCPR zatrudniało 70²³ pracowników socjalnych, którzy świadczą poradnictwo socjalne i rodzinne. Dodatkowo, GCPR w latach 2012-2015 zatrudniał w ramach umowy cywilnoprawnej lekarza psychiatrę, który świadczył poradnictwo medyczne.

Osoby udzielające poradnictwa medycznego, zawodowego i specjalista w zakresie pracy z dziećmi (np. pedagog, psycholog dziecięcy) byli zapraszani na posiedzenia grup roboczych i uczestniczyli w konstruowaniu i realizacji indywidualnych planów pomocy, nie będąc zatrudnionymi w GCPR. Ponadto, w ramach okresowo realizowanych przez GCPR programów świadczone były ich uczestnikom niektóre formy poradnictwa (m.in. poradnictwo psychologiczne, prawne, zawodowe, medyczne).

Pracownicy socjalni GCPR, w ramach platformy informatycznej SEPI, współpracowali z Powiatowym Urzędem Pracy w Gorzowie Wlkp., czego efektem było formuło-

²⁰ W toku kontroli szczegółowym badaniem objęto 40 spraw (po 10 z lat 2012-2015), w których wszczęto procedurę NK w sytuacji, gdy dochodziło do aktów przemocy wobec dzieci. Na podstawie przeglądu powyższych spraw, zidentyfikowano następujące (przykładowe) elementy monitorowania losów dzieci: współpraca z kuratorem sądowym oraz pedagogiem szkolnym, objęcie dziecka pomocą psychologiczno-pedagogiczną w Zespole Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Gorzowie Wlkp., wizyty monitorujące pracownika socjalnego i dzielnicowego, zorganizowanie dla dziecka miejsca w przedszkolu, wsparcie asystenta rodziny, wnioski do sądu rodzinnego o zmianę sposobu wykonywania władzy rodzicielskiej oraz badanie przeprowadzane przez Rodzinny Ośrodek Diagnostyczno-Konsultacyjny, zgłoszenie rodziców do uczestnictwa w *Szkole dla rodziców*, skierowanie po poradę prawną, poddanie małoletniego badaniu psychiatrycznemu na zlecenie sądu oraz wydanie opinii w tym zakresie (w efekcie umieszczono małoletniego w szpitalu psychiatrycznym), współpraca z przedszkolem, skierowanie dziecka do placówki wsparcia dziennego, monitoring pielęgniarstwa środowiskowego w rodzinie, objęcie ucznia rewalidacją w formie rehabilitacji ruchowej w szkole i poza nią, pomoc w uzyskaniu alimentów na dzieci, udział w programach wzmacniających kompetencje opiekuńczo-wychowawcze.

²¹ Specjalistyczny Ośrodek Wsparcia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie oraz Ośrodek Interwencji Kryzysowej.

²² Początkowo na podstawie umowy o pracę, a następnie umów cywilnoprawnych.

²³ W 2012 r. – 63, w latach 2013-2014 – 66; w 2015 r. – 70.

wanie planów pomocy, które służyły m.in. ustaleniu optymalnych działań w zakresie aktywności zawodowej klienta.

W okresie od 2012 r. do I półrocza 2015 r. pracownicy GCPR oraz członkowie grup roboczych udzielili ponad tysiąc porad psychologicznych, prawie sześćset prawnych, niemal stu konsultacji medycznych i prawie trzystu konsultacji w zakresie pracy z dziećmi.

[dowód: akta kontroli str. 287-288, 290-295]

Osoby doznające przemocy korzystały ze specjalistycznego poradnictwa udzielanego również przez SOW oraz OIK.

Np. w SOW w latach 2012-2014 z pomocy psychologa klienci hostelu skorzystali 680 razy, a klienci ambulatoryjni – 1.235 razy. W tym okresie z pomocy prawnej SOW klienci hostelu skorzystali 92 razy, natomiast ambulatoryjni – 235 razy.

Przy SOW funkcjonował również telefon zaufania, który był czynny 24 godziny na dobę, przez 7 dni w tygodniu. W okresie od 1.01.2012 r. do 30.03.2015 r. przeprowadzono łącznie ponad 5 tys. rozmów, z czego niemal 1,9 tys. z osobami doświadczającymi przemocy.

[dowód: akta kontroli str. 81, 97, 114, 289-295]

Specjalistyczne poradnictwo było świadczone również okresowo, w trakcie realizacji konkretnego programu, wobec jego uczestników.

Np. w ramach projektu systemowego *Zacznij od nowa budować swoją przyszłość*, w latach 2012-2013, jego uczestnicy (325 osób) zostało objętych doradztwem prawnym, psychologicznym oraz zawodowym (w ramach zajęć grupowych i konsultacji indywidualnych).

Z kolei realizowany w latach 2014-2015 projekt *Mieszkamy i wspólnie działamy* zaoferował swoim uczestnikom (64 osoby) m.in. poradnictwo prawne (42 godziny), zawodowe (35,5 godziny), rodzinne (29,5 godziny), a także trening umiejętności społecznych (120 godzin).

Konsultacje medyczne w szerokim stopniu były realizowane w ramach projektu *Schematom STOP!* (104 uczestników), gdzie odnotowano ginekologiczne, kardiologiczne, stomatologiczne, chirurgiczne, okulistyczne, pulmonologiczne, dietetyczne oraz audiologiczne wizyty lekarskie. W ramach tego projektu świadczone również poradnictwo prawne, psychologiczne oraz zawodowe

[dowód: akta kontroli str. 208-273]

Zdaniem dyrektora GCPR Justyny Pawlak, *najbardziej skuteczne w pomocy osobie dotkniętej przemocą jest poradnictwo socjalne, rodzinne, prawne i psychologiczne. Formy te są realizowane przez Gorzowskie Centrum Pomocy Rodzinie. Atutem jest dodatkowo szybka dostępność tych form. Ponadto pozytywne rezultaty przynoszą grupy wsparcia dla ofiar przemocy. Ta forma była realizowana przez SOW w Gorzowie, a osoby dotknięte przemocą były kierowane przez pracowników socjalnych – forma dostępna dla ofiar przemocy przez cały czas. Wiele korzyści wynika także z udziału w spotkaniach psychoedukacyjnych dla ofiar w formie pojedynczych konsultacji lub spotkań cyklicznych. W Gorzowie forma ta dostępna jest dzięki realizacji programów (...) Współpraca z SOW przynosi wiele korzyści w zakresie pomocy ofiarom np. zapewnienie osobie bezpiecznego schronienia, specjalistycznych konsultacji. Skuteczną formą jest współpraca w grupach roboczych. W tym przypadku zależy to od zaangażowania członków grupy roboczej zarówno pod względem uczestnictwa, jak i odpowiedzialności za realizację IPP. Najtrudniej realizuje się formy wymagające współpracy z ochroną zdrowia, a konkretnie z lekarzami. Współ-*

pracę z pielęgniarkami na terenie miasta w zakresie procedury „Niebieskiej Karty” można ocenić dobrze. Niestety lekarze nie chcą współpracować, tłumacząc się brakiem wiedzy w tym zakresie, brakiem czasu i innymi obowiązkami. Przy czym nie wykazują chęci szkoleń, wsparcia merytorycznego w tym zakresie. Problemem jest niewydawanie zaświadczeń lekarskich w celu ustalenia przyczyn i rodzaju uszkodzeń ciała związanych z użyciem przemocy, pomimo że określają to przepisy prawa. Brakuje sankcji za brak realizacji zadań wynikających z procedury NK. Lekarz, który odmówi wydania bezpłatnego zaświadczenia lekarskiego, nie założy „Niebieskiej Karty – A” nie ponosi żadnych konsekwencji.

Odnosnie odsetka osób doświadczających przemocy, które nie zwracają się o pomoc oraz barier jakie utrudniają dotarcie do tych osób, dyrektor GCPR wyjaśniła: W 2015 roku świadomość mieszkańców miasta jest zdecydowanie większa niż w 2011r., gdy zmiany przepisów wchodziły w życie. Dzieje się tak za sprawą działań podejmowanych przez Zespół Interdyscyplinarny, GCPR oraz dobrej współpracy. Na świadomość społeczną w zakresie przemocy w rodzinie pozytywnie wpływają kampanie medialne oraz szeroko rozumiana profilaktyka. Obecnie około 30% doświadczających przemocy nie zwraca się o pomoc. Bariere stanowią przekonania, lęk przed konsekwencjami, brak wiary w system lub niska świadomość i wiedza w tym obszarze. Sfera przekonań jest obszarem do pracy profilaktycznej – taki jest kierunek pracy w Gorzowskim Centrum Pomocy Rodzinie. Szereg działań profilaktycznych ma na celu podniesienie świadomości mieszkańców miasta, informowanie o możliwościach pomocowych. Lęk przed konsekwencjami jest lękiem przed zmianą w życiu. Osoba dotknięta przemocą w rodzinie żyje w długotrwałym stresie, co negatywnie wpływa na gotowość do zmian. Specjaliści reprezentujący różne podmioty starają się zapewnić optymalne działania, ale tak naprawdę wszystko zależy od decyzji ofiary i wielu okoliczności mających wpływ na sytuację rodziny, jak np. sytuacja zdrowotna, finansowa, mieszkaniowa, wsparcie rodziny i przyjaciół. (...) Ważne w tym zakresie jest poradnictwo rodzinne i psychologiczne. W GCPR od listopada tego roku dodatkowo jest zatrudniony psycholog, który będzie pracował wyłącznie z rodzinami dotkniętymi problemem przemocy. Najtrudniej pracować z osobami o niskiej wiedzy i świadomości społecznej. Do grupy tej zalicza się osoby upośledzone, zburzone psychicznie, z ograniczeniami w sferze intelektualnej, emocjonalnej i społecznej. Część z tych osób pracuje z psychologiem, jest konsultowane z psychiatrą, część uczestniczy w Szkole dla rodziców, realizowanej przez GCPR.

[dowód: akta kontroli str. 290-295]

GCPR podejmowało działania mające na celu podniesienie kwalifikacji swoich pracowników w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie. W latach 2012-2015 pracownicy GCPR uczestniczyli w 26 szkoleniach, które poruszały tę problematykę (w szkoleniach uczestniczyło łącznie 113 osób). Koszty jakie poniosło GCPR w związku ze szkoleniami wyniosły w ww. okresie 2.857 zł.

[dowód: akta kontroli str. 315-318]

W okresie od 1.01.2012 r. do 30.06.2015 r. funkcjonowała grupa wsparcia, która miała charakter otwarty; w jej ramach odbyły się 143 spotkania, z czego 46 w 2012r., 44 w 2013 r., 34 w 2014 r. oraz 19 w I półroczu 2015 r. W grupie wsparcia uczestniczyły w tym okresie łącznie 734 osoby (286 w 2012 r., 244 w 2013 r., 141 w 2014 r. oraz 63 w I półroczu 2015 r.). Nie prowadzono grup terapeutycznych, w zamian udzielając konsultacji indywidualnych (zarówno w systemie ambulatoryjnym, jak i hostelowym): 318 konsultacji w 2012 r., 305 w 2013 r., 286 w 2014 r. oraz 157 w I półroczu 2015 r.

[dowód: akta kontroli str. 319]

Zapewnienie osobom dotkniętym przemocą w rodzinie ochrony przed dalszym krzywdzeniem i bezpiecznego schronienia, w tym pomoc w uzyskaniu mieszkania

Istnieją dwa ośrodki, będące jednostkami organizacyjnymi Miasta Gorzów Wlkp., w których mogą całodobowo przebywać ofiary przemocy w rodzinie: Specjalistyczny Ośrodek Wsparcia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie oraz Ośrodek Interwencji Kryzysowej. W latach 2012-2015 w ośrodkach tych było odpowiednio 20 oraz 15 miejsc (całodobowych). W tym okresie z miejsc pozostających w dyspozycji OIK skorzystało 314 osób²⁴, zaś w SOW przebywało 386 osób²⁵, w tym 203 dzieci²⁶. Zdaniem NIK liczba miejsc zapewniających bezpieczne schronienie oferowanych przez jednostki organizacyjne Miasta Gorzowa Wlkp. jest adekwatna do potrzeb.

[dowód: akta kontroli str. 289]

W latach 2012-2014 oraz w I półroczu 2015 r. łącznie 339 rodzin (991 osób) otrzymało mieszkanie z lokalowego zasobu Miasta Gorzów Wlkp. Spośród 339 przydziałów, 185 dotyczyło lokali socjalnych, 146 – komunalnych, 7 – chronionych oraz jeden – pomieszczenia tymczasowego²⁷.

Wskazanie lokalu mieszkalnego z tytułu umieszczenia na liście przydziału zaopiniowanej przez Społeczną Komisję Mieszkaniową następuje w oparciu o obowiązujące prawo miejscowe, jakim jest uchwała Rady Miasta Gorzowa Wlkp. z dnia 25.03.2015 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy²⁸, tj. według kolejności osób umieszczonych na liście, przy uwzględnieniu rodzaju lokalu odpowiedniego do struktury rodziny. O pozycji umieszczenia wniosku na liście przydziału decyduje uzyskana liczba punktów. Wśród kryteriów wymienia się – obok np. dochodu wnioskodawców, aktualnych warunków mieszkaniowych – fakt występowania przemocy w rodzinie, przy czym „występowanie tego zjawiska wymaga potwierdzenia w postaci wyroku sądowego” (załącznik do przedmiotowej uchwały pn. *Szczegółowe kryteria oceny wniosków o przydział lokalu*). W okresie 1.01.2012 r. – 30.06.2015 r. nie odnotowano, by na liście oczekujących na przydział mieszkania/lokalu figurowała osoba/rodzina, która spełniała ww. kryterium.

[dowód: akta kontroli str. 298-314]

Działania podejmowane na rzecz zmiany postrzegania przez społeczeństwo problemu przemocy w rodzinie

G CPR wraz z innymi jednostkami organizacyjnymi gminy realizującymi zadania z zakresu pomocy społecznej (SOW, OIK) prowadziło szereg działań profilaktycznych w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie, jak np.: zajęcia profilaktyczne dla dzieci i młodzieży w szkołach, współtworzenie Programu Profilaktycznego dla rodzin zagrożonych przemocą w rodzinie, udział w Programie Powiatowego Forum na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie, udział w Ogólnopolskiej Nocy Profilaktyki (spotkania z młodzieżą szkół gorzowskich), dyżury pracowników podczas Tygodnia Pomocy Osobom Pokrzywdzonym Przystępstwem, praca na platformie Lubuskiej Niebieskiej Tarczy, realizacja zadań wynikających z założeń Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (w tym organizacja festynów dla rodzin), zatrudnienie w G CPR specjalisty ds. uzależnień (uzależnienie stanowi jeden z powodów wystąpienia przemocy).

²⁴ 2012 r. – 95; 2013 r. – 91; 2014 r. – 74; I połowa 2015 r. – 54 osoby.

²⁵ 2012 r. – 97; 2013 r. – 142; 2014 r. – 95; I połowa 2015 r. – 52 osoby.

²⁶ 2012 r. – 46; 2013 r. – 78; 2014 r. – 49; I połowa 2015 r. – 30 dzieci.

²⁷ Dane ogólne, nie odnoszące się do osób/rodzin dotkniętych problemem przemocy.

²⁸ Uchwała nr VIII/63/2015. Wcześniej obowiązywała uchwała RM z 30.10.2013 r. nr LVII/652/2013.

Obok ww. działań, profilaktyka była realizowana poprzez prowadzenie zajęć psychoedukacyjnych dla rodzin oraz treningów umiejętności społecznych dla rodzin dysfunkcyjnych zagrożonych przemocą domową w ramach projektów systemowych, mediacje rodzinne prowadzone przez specjalistów, poprzez zapewnienie wsparcia asystentów rodziny, konsultacje specjalistyczne w SOW dla ofiar przemocy w rodzinie, organizację *Szkoły dla rodziców*, w co zaangażowani byli asystenci rodziny oraz psycholog GCPR.

Informacje dotyczące aktywności GCPR w obszarze pomocy społecznej, w tym dotyczące realizowanych programów, aktualnie podejmowanych przedsięwzięć, instytucji i podmiotów, w których można uzyskać pomoc znajdują się na stronach internetowych GCPR.

[dowód: akta kontroli str. 208-273, 290-295]

Ustalono *nieprawidłowości*

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

Ocena częściowa

Stosownie do obowiązujących uregulowań prawnych, GCPR – wraz z innymi jednostkami organizacyjnymi Miasta Gorzów Wlkp., realizującymi zadania z zakresu pomocy społecznej – zapewniło osobom dotkniętym przemocą w rodzinie wszystkie wskazane prawem formy poradnictwa oraz ochronę przed dalszym krzywdzeniem i bezpieczne schronienie, a także podejmowało działania wzmacniające opiekuńcze i wychowawcze kompetencje rodziców w rodzinach zagrożonych przemocą.

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

Opis stanu faktycznego

1. Zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 4 ustawy o ppr, tworzenie zespołów interdyscyplinarnych jest zadaniem własnym gminy.

Stosownie do art. 9a ust. 15 ww. ustawy, Rada Miasta Gorzowa Wlkp. w dniu 25.05.2011 r. podjęła uchwałę²⁹ w sprawie powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego do spraw przeciwdziałania przemocy w rodzinie działającego na terenie miasta Gorzowa Wlkp. oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania. Treść uchwały była zgodna z zapisami ustawy o ppr.

Prezydent Miasta Gorzowa Wlkp., realizując obowiązek określony w art. 9a ust. 2 ww. ustawy, w dniu 10.08.2011r. powołał³⁰ zespół interdyscyplinarny, zwany dalej „zespołem”. W jego skład weszło 19 członków. Skład zespołu (w całym okresie jego funkcjonowania) odpowiadał wymogom zawartym w art. 9a ust. 3, 4 oraz 5 ustawy o ppr. Przedstawicielami ochrony zdrowia oraz oświaty, działającymi w ramach zespołu, byli odpowiednio: lekarz i pielęgniarka oraz pedagodzy szkolni.

Posiedzenia zespołu odbywały się z częstotliwością wskazaną przepisami prawa (art. 9a ust. 7 ustawy o ppr). W okresie od 1.01.2012 r. do 30.09.2015 r. odbyło się 28 posiedzeń zespołu, z czego 8 w 2012 r., 4 w 2013 r., 7 w 2014 r. oraz 9 w pierwszych trzech kwartałach 2015 r. (6 w pierwszych dwóch kwartałach 2015 r.).

Obsługę organizacyjno-techniczną (m.in. informowanie o terminie i miejscu posiedzeń, sporządzanie protokołów z posiedzeń) zespołu interdyscyplinarnego zapewniło GCPR.

[dowód: akta kontroli str. 379-385, 392]

²⁹ Nr XI/95/2011.

³⁰ Zarządzeniem nr 173/W/III/2011.

Celem określenia stopnia zaangażowania poszczególnych członków w pracę zespołu interdyscyplinarnego, przeanalizowano ich obecność na losowo wybranych posiedzeniach (spośród 28 posiedzeń zespołu odbytych w okresie 1.01.2012 r. – 30.09.2015 r. wybrano 6: posiedzenia z dnia 27.03.2012 r., 15.11.2012 r., 27.02.2013 r., 17.12.2013 r., 25.06.2014 r., 28.05.2015).

Stwierdzono, że na 19 członków zespołu w ww. posiedzeniach udział wzięło odpowiednio: 14, 13, 18, 16, 10, 12, czyli od 53% do 95% pełnego składu. W posiedzeniu z 27.03.2012 r. brakowało przedstawiciela ochrony zdrowia, w posiedzeniu z 15.11.2012 r. – przedstawiciela oświaty, w posiedzeniu z 25.06.2014 r. – kuratora sądowego oraz przedstawicieli Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i oświaty. W pozostałych 3 przypadkach, pomimo braku obecności wszystkich członków zespołu, w posiedzeniach wzięli udział kurator sądowy oraz przedstawiciele wszystkich instytucji i podmiotów, których członkostwo w zespole jest obligatoryjne (art. 9a ust. 3 oraz ust. 4 ustawy o ppr).

W dokumentacji zgromadzonej w GCPR znajdują się, poza protokołami z posiedzeń zespołu, listy obecności członków zespołu na poszczególnych posiedzeniach oraz potwierdzenia odbioru zaproszeń na posiedzenia zespołu.

Przewodnicząca zespołu Anna Sadzik, zatrudniona w GCPR na stanowisku kierownika Działu Pomocy Środowiskowej, zapytana o przyczyny niskiej frekwencji członków zespołu na posiedzeniach, wyjaśniła: *Praca w zespole interdyscyplinarnym ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie odbywa się w ramach wykonywania obowiązków służbowych. Biorąc pod uwagę liczbę przedstawicieli instytucji i podmiotów reprezentowanych w ZI, trudno jest wskazać dogodny termin umożliwiający przybycie wszystkim członkom. Często bywało tak, że pomimo nieobecności na zespole niektórych jego członków pozostawali oni w stałym kontakcie z przewodniczącą, zapoznawali się z protokołami jego pracy oraz byli informowani o decyzjach podejmowanych przez zespół. W całym okresie funkcjonowania zespołu, odnotowuję poprawę stawiennictwa na jego posiedzeniach i wzrost zaangażowania członków w pracę zespołu. Aktualnie bardzo wysoko oceniam współpracę z Policją, co przekłada się na wspólnie podejmowane działania profilaktyczne i interwencyjne. Zdecydowanie poprawiła się współpraca z Miejską Komisją Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. W tej chwili przedstawiciel Miejskiej Komisji jest w stałym kontakcie z przewodniczącym i regularnie uczestniczy w pracach zespołu. Współpraca z przedstawicielami oświaty, kuratorami sądowymi, Prokuraturą układa się również dobrze. Z kolei współpracę i zaangażowanie przedstawicieli ochrony zdrowia oceniam niejednoznacznie. Z jednej strony, od 2013 r. współdziałanie z pielęgniarkami, będącymi przedstawicielkami Izby Pielęgniarek i Położnych, Pogotowia Ratunkowego oraz Szpitala Wojewódzkiego w Gorzowie Wlkp. jest bardzo dobre, natomiast przedstawiciel Izby Lekarskiej do dnia dzisiejszego nie podjął współpracy nawet w podstawowym wymiarze – nie uczestniczy w posiedzeniach zespołu, nie uczestniczy w szkoleniach organizowanych przez zespół, nie reaguje na próby kontaktu, czy zaproszenia wystosowywane zarówno na piśmie, jak i telefonicznie.*

[dowód: akta kontroli str. 382-391, 393-394, 519-522, 296-297]

W okresie od 1.01.2012 r. do 30.06.2015 r. utworzono łącznie 788 grup roboczych³¹, które odbyły 2.024 posiedzenia³². Pomocą ww. grup objęto łącznie 894 rodziny (2.439 osób). Dodatkowo, w tym okresie, sprawy dotyczące przemocy w 7 rodzinach (22 osoby) były przedmiotem posiedzeń zespołu.

[dowód: akta kontroli str. 392]

³¹ 197 w 2012 r., 246 w 2013 r., 248 w 2014 r. oraz 97 w I półroczu 2015 r.

³² 416 w 2012 r., 623 w 2013 r., 683 w 2014 r. oraz 302 w I półroczu 2015 r.

W toku kontroli przekazano 18 ankiet członkom zespołu interdyscyplinarnego, z których 17 zostało wypełnionych. Odpowiedzi członków zespołu, po ich ujęciu w poszczególne bloki tematyczne, były następujące:

- 76,5% członków ZI wykonuje pracę w zespole wyłącznie w ramach obowiązków służbowych. Pozostałe osoby (23,5%), odnosząc się do pytania o sposób rozliczania pracy w ZI, zadeklarowały, iż nie jest ona wcale rozliczana, albo że otrzymują z tego tytułu dodatek do wynagrodzenia.
- 64,7% członków ZI zadeklarowało, iż przed rozpoczęciem prac w zespole zawodowo zajmowały się przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie (pomoc ofiarom, praca ze sprawcami, profilaktyka itd.).
- Większość (52,9%) członków ZI oceniło, iż zapewniono im wystarczające szkolenia. Największe zapotrzebowania na szkolenia wskazano w obszarze „narzędzia do diagnozowania i skalowania przemocy w rodzinie” (28% odpowiedzi) oraz w obszarach „praca ze sprawcami przemocy w rodzinie” i „metodologia pracy grupy roboczej” (po 20% odpowiedzi).
- Stosownie do odpowiedzi ankietowanych, certyfikaty specjalisty w zakresie przeciwdziałania przemocy posiada 41,2% spośród nich.
- Wszyscy ankietowani poinformowali, iż w związku z pracami w zespole interdyscyplinarnym nie zostali odciążeni od części swoich obowiązków w miejscu pracy (56,3% ankietowanych stwierdziło, że nie jest łatwo pogodzić pracę w zespole z obowiązkami służbowymi czy zawodowymi).
- Ankietowani, odnosząc się do swojego poziomu wiedzy prawnej dotyczącej zagadnień związanych z przemocą w rodzinie, najczęściej oceniali go jako wystarczający/zadawalający (52,9%). Z kolei, odpowiadając na pytanie czy obowiązujące uregulowania prawne są wystarczające i odpowiednie dla skutecznego udzielania pomocy osobom dotkniętym przemocą, tylko dwóch (11,8%) oceniło je jako w pełni odpowiadające tym oczekiwaniom, natomiast pozostali (88,2%) jako niespełniające lub jedynie częściowo spełniające ten warunek.
- Większość ankietowanych (76,5%) dostrzegła zwiększenie świadomości społecznej dotyczącej zjawiska przemocy w rodzinie.
- Zdaniem ankietowanych największe trudności w zapewnieniu skutecznej pomocy osobom doświadczającym przemocy stanowią przede wszystkim niewystarczające środki finansowe (34,4%) oraz nieodpowiednie warunki lokalowe (31,3%).
- Ankietowani zapytani, w jaki sposób można byłoby udoskonalić prace zespołów interdyscyplinarnych oraz grup roboczych, aby wyniki tych prac przynosiły większe korzyści osobom doświadczającym przemocy w rodzinie i nie powodowały nadmiernego obciążenia członków zespołu, najczęściej wskazywali jako najwłaściwsze sposoby wsparcia rozwój zawodowy (37,1%) oraz rekompensatę finansową (34,3%).

[dowód: akta kontroli str. 523-574]

2. W celu zbadania prawidłowości³³ prowadzonych działań na rzecz pomocy osobom doświadczającym przemocy w rodzinie, szczegółową analizą objęto 30 losowo wybranych spraw, dla których zostały opracowane indywidualne plany pomocy i w których zamknięcie procedury Niebieskiej Karty (dalej jako „NK”) nastąpiło z powodu ustania przemocy³⁴.

³³ Z punktu widzenia szybkości rozpoczęcia pomocy, kompletności i aktualności przekazywanych informacji, warunków prowadzenia rozmów, prawidłowości formułowania i realizacji działań przewidzianych w indywidualnych planach pomocy.

³⁴ W tym 25 w których procedura NK została zakończona w latach 2012-2014 oraz 5 w których procedura NK została zakończona w I półroczu 2015 r.

Spośród 30 ww. spraw, 20 zostało wszczętych (wypełnienie formularza NK-A) przez Komendę Miejską Policji w Gorzowie Wlkp., 9 przez GCPR oraz 1 przez Szkołę Podstawową nr 17 w Gorzowie Wlkp.

Wyniki analizy ww. 30 spraw opisano poniżej.

- A. Przekazanie wypełnionego formularza NK-A przewodniczącej zespołu interdyscyplinarnego następowało w dniu wypełnienia tego formularza, albo w okresie od 1 do 8 dni.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury „Niebieskie karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska karta”³⁵, zwane dalej „rozporządzeniem”, w par. 7 ust. 1 stanowi, iż realizacja ww. obowiązku powinna nastąpić niezwłocznie, nie później niż w terminie 7 dni od dnia wszczęcia procedury.

W 2 przypadkach, w których nastąpiło przekroczenie tego terminu o jeden dzień, podmiotem sporządzającym NK była Policja.

- B. Przekazanie NK-A członkom grupy roboczej przez przewodniczącą zespołu następowało w dniu otrzymania formularza przez przewodniczącą zespołu, albo w okresie od 1 do 3 dni od jego otrzymania, tj. stosownie do par. 8 ust. 1 rozporządzenia.
- C. Czas oczekiwania przez osobę pokrzywdzoną na przygotowanie indywidualnego planu pomocy (dalej jako „ipp”)³⁶ mieścił się w przedziale od 10 do 99 dni, przy czym w 15 przypadkach w przedziale 10-30 dni, w 13 przypadkach w przedziale 31-60 dni; w 2 kolejnych przypadkach – powyżej 60 dni (80 oraz 99 dni). W odniesieniu do spraw, gdzie sporządzenie ipp następowało po upływie długiego czasu, pracownicy socjalni GCPR po wpłynięciu NK-A odbyli przynajmniej jedną wizytę środowiskową w tych rodzinach.
- D. Od chwili przygotowania ipp podjęcie czynności przez przedstawicieli odpowiednich służb następowało bez zbędnej zwłoki; często, jeszcze przed sformulowaniem ipp, a po sporządzeniu NK-A, pracownicy socjalni przeprowadzali wywiad z rodziną w miejscu jej zamieszkania.
- E. Osobie dotkniętej przemocą udzielano kompleksowych informacji o możliwościach uzyskania pomocy. Osoba ta była informowana m.in. o instytucjach i podmiotach świadczących pomoc, formach pomocy dzieciom, możliwościach podjęcia działań zmierzających do poprawy sytuacji osób i rodzin doświadczających przemocy. Stosowne informacje w postaci formularza NK-B były przekazywane na piśmie, w chwili sporządzenia NK-A, a także ustnie i pisemnie na posiedzeniach grup roboczych (w przypadku stawiennictwa domniemyanych ofiar) oraz w trakcie spotkań pracowników socjalnych GCPR w miejscu zamieszkania ofiar przemocy. W siedzibie GCPR dostępne były ponadto ulotki o formach pomocy.
- F. Wśród 30 spraw poddanych szczegółowej analizie nie wystąpiły przypadki, by spotkania z osobami poszkodowanymi i stosującymi przemoc odbywały się na tym samym posiedzeniu grupy roboczej, w tym samym miejscu i czasie (tym samym spełniono warunek wskazany w par. 17 ust. 2 rozporządzenia). Posiedzenia grup roboczych, na których obecne były ofiary przemocy bądź domniemani sprawcy, odbywały się w pomieszczeniach GCPR, z zapewnieniem prywatności, bez udziału osób trzecich.

³⁵ Dz. U. z 2011 r. Nr 209, poz. 1245.

³⁶ Tożsamy z czasem jaki upłynął od przekazania członkom grupy roboczej formularza NK do dnia odbycia pierwszego posiedzenia grupy roboczej.

- G. Członkowie grup roboczych każdorazowo (w ramach NK-C) dokonywali diagnozy sytuacji rodziny, ze szczególnym uwzględnieniem występowania przemocy (sporządzone diagnozy uwzględniały m.in. aspekt zawodowy, ekonomiczny, mieszkaniowy oraz zdrowotny)³⁷.
- H. W zakresie definiowania w NK-C konkretnych działań i zadań (w pkt. V NK-C pn. *Indywidualny plan pomocy dla osoby, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie, w zakresie działań przedstawicieli...*), odnotowano następujące braki:
- w 2 przypadkach nie wskazano działań w obszarze *Policja*, pomimo odnotowania faktu stosowania przemocy w rodzinie;
 - w 10 przypadkach nie wskazano działań w obszarze *Ochrona zdrowia*, pomimo wystąpienia okoliczności uzasadniających podjęcie działań w tym zakresie (niepełnosprawność osoby pokrzywdzonej, jej ciężka choroba, zaburzenia psychiczne sprawcy, obrażenia fizyczne odniesione przez ofiarę);
 - w 11 przypadkach nie wskazano działań w obszarze *Gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych*, pomimo stwierdzenia nadużywania alkoholu przez sprawcę.

Powodem niezdefiniowania stosownych działań lub zadań w NK-C była nieobecność przedstawicieli Policji, ochrony zdrowia lub Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na posiedzeniach grup roboczych, pomimo wystosowania do nich zaproszeń przez GCPR. I tak np.:

- ✓ w jednej ze spraw odbyło się aż 10 posiedzeń grupy roboczej, a przedstawiciel ochrony zdrowia nie zjawiał się na żadnym (przedstawiciel ochrony zdrowia został powołany w skład grupy roboczej, z uwagi na niepełnosprawność ofiary); ponadto, na pierwszych trzech posiedzeniach, pomimo dwukrotnego stawiennictwa osoby doświadczającej przemocy, nie przybyli – obok przedstawiciela ochrony zdrowia – również przedstawiciele Policji oraz Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, zwanej dalej „Miejską Komisją”;
- ✓ w dwóch innych sprawach, pomimo odnotowania zasinień na ciele osoby doświadczającej przemocy bądź krwawień, na żadne z trzech posiedzeń grupy roboczej, nie przybył przedstawiciel ochrony zdrowia;
- ✓ w kolejnej sprawie, pomimo odbycia aż pięciu posiedzeń, na żadne nie przybył zaproszony przedstawiciel Miejskiej Komisji oraz ochrony zdrowia;
- ✓ w sprawie, gdzie sprawca był leczony psychiatrycznie, pomimo odbycia trzech posiedzeń grupy roboczej, na żadnym nie stawił się przedstawiciel ochrony zdrowia;
- ✓ w jednej ze spraw, u domniemanego sprawcy stwierdzono zaburzenia psychiczne oraz nadużywanie alkoholu, jednak na żadne z trzech posiedzeń nie przybyli zaproszeni przedstawiciele ochrony zdrowia oraz Miejskiej Komisji.

Przewodnicząca zespołu, odnosząc się do powyższego, wyjaśniła: *Moim zdaniem przeszkodę w uczestnictwie w posiedzeniach grup roboczych stanowią obowiązki służbowe ich uczestników. Trudno tak ustalić termin, by był dogodny dla wszystkich uczestników. Z drugiej strony, narzucenie terminu z góry – jak wskazuje moje doświadczenie – będzie skutkowało niemożnością odbycia się*

³⁷ We wszystkich badanych przypadkach na posiedzenie GR zapraszane były osoby dotknięte przemocą i wypełniano formularz NK-C.

grupy, z uwagi na niestawiennictwo jej członków. Zaangażowanie w pracę grup roboczych przedstawicieli poszczególnych instytucji, czy zawodów należy ocenić podobnie jak w przypadku zespołu interdyscyplinarnego. W celu poprawy efektywności podejmowanych działań, w tym uczestnictwa na posiedzeniach grup roboczych, niejednokrotnie odbywałam spotkania z przedstawicielami Policji czy Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, czego efektem było usprawnienie prac grup, a tym samym poprawa jakości świadczonej pomocy. W przypadku ochrony zdrowia przeprowadziłam cykl szkoleń dla pielęgniarek i położonych z zakresu procedury NK. Oceniam, że wraz ze wzrostem wiedzy członków grup roboczych nt. zagadnień dotyczących przemocy w rodzinie, poprawiło się ich zaangażowanie w pracę zespołu. Przepisy prawa nie dają przewodniczącemu zespołu interdyscyplinarnego żadnych instrumentów pozwalających na wymuszenie obecności na posiedzeniach grup roboczych, poza perswazją i nakłanianiem do uczestnictwa w pracach grup oraz takim organizowaniem współpracy, który będzie skłaniał do jej podjęcia.

- I. We wszystkich 30 sprawach osoby doświadczające przemocy co najmniej raz zostały zaproszone na posiedzenia grup roboczych, przy czym stawily się na posiedzeniach (co najmniej raz) w 23 sprawach. W 7 sprawach – pomimo wystosowania co najmniej jednego zaproszenia – nie przybyły na choćby jedno posiedzenie grupy roboczej; w 5 takich przypadkach, korzystając z uregulowań zawartych w par. 8 ust. 5 rozporządzenia, grupa robocza – pomimo nieobecności osoby doświadczającej przemocy – sporządziła NK-C, oraz mieszczący się w jego ramach ipp. W pozostałych 2 przypadkach, z uwagi na zaistnienie przesłanek zakończenia procedury NK, zaniechano sporządzenia ipp.

Z kolei w odniesieniu do domniemyanych sprawców przemocy, byli oni wzywani w 26 sprawach na co najmniej jedno posiedzenie grupy roboczej, przy czym stawili się (co najmniej raz) na posiedzeniach w 10 sprawach. W 4 sprawach wzywanie sprawców na posiedzenia grup roboczych było niecelowe, gdyż sprawca i ofiara, nie będący członkami jednej rodziny, bezpośrednio po sporządzeniu NK-A przestali zamieszkiwać pod jednym adresem (2 przypadki), domniemyany sprawca przebywał w zakładzie karnym (1 przypadek), domniemana ofiara poinformowała o zaprzestaniu wobec niej przemocy (co potwierdziła Policja) i zażądała zamknięcia procedury NK (1 przypadek). Spośród 10 spraw, w ramach których domniemani sprawcy przybyli na posiedzenie grup roboczych, w 9 przypadkach sporządzono NK-D, przy czym sprawcy sporadycznie zobowiązywali się do podejmowania jakichkolwiek działań, zaprzeczając jednocześnie, że stosują przemoc w rodzinie. Nie stwierdzono przypadków sporządzania NK-D pod nieobecność osoby wobec której istniało podejrzenie, że stosuje przemoc w rodzinie (par. 8 ust. 6 rozporządzenia).

- J. Cele wyznaczone w ipp były konkretne, mierzalne, realistyczne, pozytywnie zdefiniowane; wskazywano w ipp częstotliwość podejmowania określonych działań.
- K. Procedura NK była zamykana w przypadku zaistnienia różnych okoliczności, tj. np. opuszczenie przez domniemanego sprawcę przemocy lokalu zajmowanego przez ofiarę (np. w wyniku eksmisji orzeczonej przez sąd), rozpoczęcie odbywania kary pozbawienia wolności przez sprawcę, jego śmierć, oświadczenie ofiary o zaprzestaniu przez sprawcę stosowania wobec niej przemocy.

Pracownicy socjalni GCPR, każdorazowo po zamknięciu procedury NK, o ile istniała taka potrzeba, co najmniej przez 3 miesiące monitorowali sytuację rodziny, w której dochodziło do aktów przemocy. GCPR posiadał wiedzę o zastosowanych wobec sprawców środkach zapobiegawczych, karnych lub probacyjnych

nych. Na podstawie dokumentacji dotyczącej 30 przedmiotowych spraw, ustalono, iż: w 4 przypadkach wobec sprawcy przemocy orzeczono karę pozbawienia wolności, jednocześnie zawieszając jej wykonanie; dodatkowo zastosowano środki probacyjne w postaci opuszczenia lokalu mieszkalnego zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym (2 przypadki) oraz nakazu powstrzymania się przez sprawcę od kontaktowania się z pokrzywdzonym (2 przypadki). Ponadto GCPR, w ramach ww. 30 spraw, złożyło 8 zawiadomień o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 207 Kodeksu karnego³⁸, przy czym w 5 przypadkach odmówiono wszczęcia dochodzenia lub je umorzono.

L. Spośród działań przewidzianych w ipp, stosowano:

- ✓ w zakresie działań właściwych GCPR
 - praca socjalna, w tym cykliczne wizyty w środowisku – 26 spraw;
 - poinformowanie o warunkach korzystania ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej – 7 spraw;
 - wskazanie na możliwość skorzystania z pomocy psychologicznej, prawnej oraz w formie poradnictwa – 27 spraw;
- ✓ w zakresie działań Policji
 - systematyczne wizyty sprawdzające stan bezpieczeństwa osoby, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie – 21 spraw;
 - poinformowanie ww. osoby, że znęcanie się fizyczne i psychiczne jest przestępstwem, i przedstawienie aspektów odpowiedzialności karnej – 12 spraw;
- ✓ w zakresie działań przedstawicieli oświaty
 - objęcie dziecka/dzieci pomocą psychologiczno-pedagogiczną – 6 spraw;
 - objęcie rodziców/opiekunów pomocą psychologiczno-pedagogiczną – 2 sprawy;
- ✓ w zakresie działań przedstawicieli Miejskiej Komisji
 - skierowanie do udziału w grupach wsparcia dla osób współzależnych – 1 sprawa;
 - poinformowanie o możliwościach prawnych dotyczących zobowiązania poddania osoby, wobec której istnieje podejrzenie, że stosuje przemoc w rodzinie, do poddania się leczeniu odwykowemu – 2 sprawy;
- ✓ w zakresie działań przedstawicieli ochrony zdrowia
 - skierowanie osoby, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie, do lekarza podstawowej opieki zdrowotnej ze wskazaniem co do dalszych ewentualnych konsultacji medycznych – 1 sprawa.

[dowód: akta kontroli str. 395- 522]

Dyrektor GCPR Justyna Pawlak, zapytana na jakie problemy napotyka GCPR w związku z tworzeniem i pracami ZI oraz grup roboczych (GR) oraz czy obecne uregulowania prawne stwarzają optymalne warunki do funkcjonowania tych ciał, stwierdziła: *Praca w GR oraz ZI jest realizowana w ramach obowiązków służbowych. Przy wielu zaletach takiego uregulowania, w zakresie dyspozycyjności poszczególnych osób (członków GR lub ZI) stanowi barierę. W mieście takim jak Gorzów Wlkp., gdzie rocznie jest zorganizowane około 600-700 posiedzeń grup roboczych i 5-10 posiedzeń Zespołu Interdyscyplinarnego, uzgodnienie terminów spotkań stanowi wyzwanie nawet przy bardzo dobrej organizacji pracy. GCPR jest liderem (gospoda-*

³⁸ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 ze zm.).

rzem) procedury NK w Gorzowie, zarówno w administrowaniu procedury, jak i koordynowaniu działań. Podmioty realizujące zadania w zakresie przemocy pracują w różnych godzinach, inaczej funkcjonują. Policjanci mają służby, pracują całodobowo, zatem terminy grup roboczych muszą być dostosowane do ich czasu pracy. Członkowie MKRPA funkcjonują zawodowo w różnych instytucjach, po godzinach pracy są zatrudnieni w ramach dyżurów popołudniowych w MKRPA, zatem ich uczestnictwo w GR jest utrudnione. Przedstawiciele ochrony zdrowia realizują zadania wynikające ze swoich stanowisk, nie mają czasu na dodatkowe. Można wprowadzić ustalenia np.: zadaniem lekarza jest wydanie zaświadczenia lekarskiego wynikającego z przepisów, natomiast „Niebieskie Karty” zakładają pielęgniarki, które uczestniczą później w GR. Należałoby jednak skłonić przepisami prawa ochronę zdrowia do takich działań.

[dowód: akta kontroli str. 290-295]

Ustalono nieprawidłowości

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

Czas opracowania przez członków grupy roboczej indywidualnego planu pomocy (dalej jako „ipp”)³⁹ dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie, w 15 na 30 zbadanych przypadków⁴⁰ przekraczał 30 dni od otrzymania formularza NK, przy czym w 13 przypadkach mieścił się w przedziale 31-60 dni; w 2 kolejnych przypadkach – powyżej 60 dni (80 oraz 99 dni). Dodatkowo ustalono, iż w sytuacjach, w których czas oczekiwania na przygotowanie ipp wyniósł 99 oraz 46 dni, ofiary nosiły ślady przemocy fizycznej, np. w postaci zasinień. W innym przypadku, gdzie okres oczekiwania wyniósł 48 dni, domniemana ofiara była osobą schorowaną, o orzecznym stopniu niepełnosprawności, a sprawca stosował wobec niej wiele rodzajów przemocy fizycznej. Zgodnie z § 16 ust. 1 pkt 4 oraz ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie procedury „Niebieskie karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta”, członkowie grupy roboczej opracowują ipp dla osoby, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie, i jej rodziny, który zawiera propozycje działań pomocowych, podejmowanych przez tę osobę oraz właściwe podmioty, w celu poprawy sytuacji życiowej tej osoby oraz jej rodziny.

Przewodnicząca zespołu Anna Sadzik, zapytana o przyczyny długiego oczekiwania na sporządzenie ipp, wyjaśniła: *Czas oczekiwania na sporządzenie ipp wynika z wielu okoliczności, wśród których należy wymienić przede wszystkim dużą ilość wszczętych procedur NK i odbywających się grup roboczych oraz ograniczoną bazę lokalową. Początkowo, tj. do połowy 2013 r., grupy robocze odbywały się w jednym pomieszczeniu, w przygotowanej do tego celu salce konferencyjnej. Od tamtego czasu została zmieniona organizacja spotkań w ten sposób, że grupy robocze zaczęły odbywać się równolegle w trzech pomieszczeniach. Celem było przyspieszenie załatwiania spraw dotyczących przemocy w rodzinie. W dwóch dodatkowych pomieszczeniach wymagało to przeorganizowania pracy pracowników socjalnych, tak by w czasie posiedzenia grup roboczych pracownicy ci wykonywali swoje obowiązki w terenie. Zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie są jednym z wielu zadań, które wykonuje pracownik socjalny. Każdy podmiot w ramach grupy roboczej jest zobowiązany do podjęcia działań zgodnie z kompetencjami, natomiast ustawodawca nałożył dodatkowe obowiązki na przedstawicieli jednostki organizacyjnej pomocy społecznej w postaci obsługi administracyjnej. Pracownik*

³⁹ Tożsamy z czasem jaki upłynął od przekazania członkom grupy roboczej formularza NK do dnia odbycia pierwszego posiedzenia grupy roboczej.

⁴⁰ Analizą objęto 30 losowo wybranych spraw, dla których zostały opracowane indywidualne plany pomocy i w których zamknięcie procedury Niebieskiej Karty (dalej jako „NK”) nastąpiło z powodu ustania przemocy.

socjalny GCPR, oprócz zadań wynikających z jego zakresu obowiązków, wykonuje również takie czynności jak uzgodnienie terminu posiedzenia grupy, zabezpieczenie sali, sporządzenie i wysłanie zaproszeń do uczestników grup, protokolowanie posiedzeń oraz dostarczenie członkom grupy kserokopii dokumentów. Ponadto, pracownik socjalny zwykle był liderem grupy roboczej, co nakłada odpowiedzialność za koordynowanie podejmowanych działań i ustalanie terminów spotkań. Z tych wszystkich obowiązków zwolnieni są przedstawiciele innych podmiotów czy instytucji uczestniczących w grupie roboczej. W przypadku sprawy gdzie ipp został przygotowany po upływie 99 dni, pragnę zaznaczyć, że w tym czasie pracownik socjalny przeprowadził rodzinny wywiad środowiskowy, w wyniku którego przyznano rodzinie pomoc finansową. Dodatkowo, w tym przypadku osoba zgłaszająca przemoc w początkowym okresie nie chciała podjąć współpracy w zakresie procedury NK, tłumacząc, że wezwała Policję z uwagi na jednorazowy incydent w rodzinie. Rodzina ta, w wyniku ipp została od marca 2013 r. objęta projektem systemowym, co skutkowało udzieleniem jej wsparcia w postaci asystenta rodziny, mediacji, wsparcia psychologicznego (z zabezpieczeniem opieki nad dzieckiem).

Ww. rozporządzenie nie wskazuje wprowadzić terminów, w jakich członkowie grupy roboczej powinni przygotować indywidualny plan pomocy dla osoby pokrzywdzonej aktami przemocy w rodzinie, jednak biorąc pod uwagę trudną sytuację domniemanej ofiary, która nierzadko doznaje przemocy fizycznej grożącej jej zdrowiu czy życiu oraz szczególne znaczenie ipp dla poprawy sytuacji życiowej tej osoby i jej rodziny, czas jaki powinien upłynąć od przekazania członkom grupy roboczej formularza NK do dnia odbycia pierwszego posiedzenia grupy roboczej, na którym formułuje się ipp powinien być jak najkrótszy. Zdaniem NIK, przypadki w których ww. okres jest dłuższy niż miesiąc, nawet przy uwzględnieniu okoliczności i uwarunkowań wskazanych w ww. wyjaśnieniach, wskazują na opieszale działanie grup roboczych.

Należy podkreślić, że przepisy prawa kładą duży nacisk na konieczność szybkiego udzielenia pomocy osobom dotkniętym przemocą w rodzinie, objętych procedurą „Niebieskiej Karty”, o czym świadczy maksymalnie 7 dniowy termin na przekazanie wypełnionego formularza NK-A przewodniczącemu zespołu interdyscyplinarnego (§ 7 ust. 1 ww. rozporządzenia), czy zaledwie 3 dniowy termin na przekazanie NK-A członkom grupy roboczej przez przewodniczącego zespołu (§ 8 ust. 1 ww. rozporządzenia).

[dowód: akta kontroli str. 395-522]

Uwaga dotycząca
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli, w związku z licznymi przypadkami nieobecności na posiedzeniach grup roboczych przedstawicieli Policji, ochrony zdrowia czy Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, co w efekcie skutkowało niezdefiniowaniem niektórych działań w momencie tworzenia indywidualnych planów pomocy, dostrzega potrzebę, by przewodnicząca Zespołu Interdyscyplinarnego informowała zakłady pracy lub instytucje delegujące członków grup roboczych o takich sytuacjach lub podjęła działania skutkujące wyznaczeniem innych osób.

Ocena częściowa

Skład ZI i częstotliwość jego posiedzeń spełniały wymagania stawiane prawem. Szczegółowe badanie prawidłowości realizacji procedur „Niebieskich Kart” dowiodło, że przebiegały one na ogół prawidłowo, a żadna z osób dotkniętych przemocą w rodzinie nie pozostała bez wsparcia odpowiednią formą pomocy. Los osób dotkniętych przemocą, a w szczególności dzieci, był na bieżąco monitorowany.

Czas opracowania przez członków grupy roboczej indywidualnego planu pomocy dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie w połowie zbadanych przypadków prze-

kraczał 30 dni od otrzymania formularza NK, co zdaniem Najwyższej Izby Kontroli było działaniem nierzetelnym.

IV. Wniosek

Wniosek pokontrolny

Przedstawiając powyższe oceny i uwagę 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 Kontroli⁴¹, wnosi o podjęcie działań skutkujących niezwłocznym formułowaniem indywidualnych planów pomocy dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie, tak by czas na ich opracowanie nie był dłuższy niż jeden miesiąc od otrzymania formularza NK przez grupę roboczą.

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 Zielonej Górze.

*Obowiązek poinformowania
NIK o sposobie wykorzystania uwagi
i wykonania wniosku*

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi 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.

Zielona Góra, dnia 21 grudnia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Wicedyrektor
Włodzimierz Stobrawa

Kontroler
Norbert Serafin
doradca ekonomiczny

.....
podpis

.....
podpis

⁴¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

[liczba dni]