



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.011.02.2015

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
Kontrolerzy	Beata Jakubowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli numer 97018 z dnia 17 września 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Szlichtyngowej (dalej: OPS lub Ośrodek).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maria Mruk, Kierownik Ośrodka. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Stosownie do wymogów ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie² (art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy), OPS - w miarę możliwości finansowych - zapewniał pomoc psychologiczną, socjalną, zawodową i rodzinną. Celem zapewnienia pozostałych form pomocy, w tym przede wszystkim prawnej, Ośrodek posiłkował się wsparciem Urzędu Miasta i Gminy w Szlichtyngowej. Żadna z osób dotkniętych przemocą w rodzinie nie pozostała bez wsparcia odpowiednią formą pomocy³.

Obsługiwane przez OPS grupy robocze działały sprawnie i w przeciągu jednego miesiąca⁴ tworzyły indywidualne plany pomocy, uwzględniające potrzeby rodzin dotkniętych przemocą. Przedstawiciele odpowiednich instytucji niezwłocznie podejmowali wszystkie zaplanowane działania, a los osób dotkniętych przemocą był monitorowany. Skuteczność zaplanowanych form pomocy była znaczna, bowiem na 18 spraw, dla których plany zostały sformułowane, procedurę wznowiano jedynie w siedmiu przypadkach, a wymiar skuteczności ograniczała w dużym stopniu rezygnacja bądź odmowa realizacji zaplanowanych form pomocy przez sprawców przemocy.

Realizacja procedury Niebieska Karta przebiegała na ogół prawidłowo. Jedynie w dwóch na 30 przypadków stwierdzono nieznaczne opóźnienia⁵ w przekazaniu przez przewodniczącego Zespołu Interdyscyplinarnego członkom grupy roboczej formularza NK-A. Inne stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły sprawozdawczości oraz procedowania przez Zespół Interdyscyplinarny w innym składzie, niż powołany

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.

³ Potwierdziło to szczegółowe badanie prawidłowości realizacji procedury „Niebieska Karta”, o której mowa w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta” (dalej: *procedury NK*); Dz.U. z 2011 r. Nr 209, poz. 1245.

⁴ Poza jednym przypadkiem.

⁵ Jedno i trzydniowe opóźnienie.

przez Burmistrza (97% przypadków), częściowo przez osoby niezobowiązane do zachowania poufności pozyskanych informacji.

Opis stanu
faktycznego

III. Opis ustalonego stanu faktycznego.

1. Pomoc osobom doświadczającym przemocy w rodzinie.

1.1. Działania OPS ukierunkowane na rozeznanie stopnia zjawiska przemocy w rodzinie występującego na obszarze gminy Szlichtyngowa.

W okresie od stycznia 2012 r. do października 2015 r. obowiązywały w szczególności:

- a) Regulamin Organizacyjny Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Szlichtyngowej⁶ z dnia 7 lipca 2014 r.;
- b) Statut Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Szlichtyngowej – uchwalony w dniu 10 czerwca 2005 r. przez Radę Miejską⁷;
- c) Miejsko-Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta i Gminy Szlichtyngowa na lata 2011-2018 (dalej: *Strategia*)⁸;
- d) Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie w Gminie Szlichtyngowa na lata 2012-2015 (dalej: *Program*)⁹;
- e) Regulamin Zespołu Interdyscyplinarnego działającego przy M-GOPS w Szlichtyngowej (dalej: *ZI*)¹⁰.

Dokumenty wymienione w pkt 1-3 nie ujmowały zagadnień związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie (Strategia w głównej mierze diagnozowała kluczowe problemy społeczne występujące na terenie gminy, tj. długotrwałe bezrobocie). Projekt Strategii przygotował OPS we własnym zakresie (na podstawie ustnego upoważnienia Burmistrza), który bez zmian został uchwalony przez Radę Miejską. Od momentu uchwalenia Strategii, Kierownik OPS jeden raz¹¹ - w dniu 19 listopada 2013 r. - złożyła Radzie Miejskiej informację nt. realizacji założeń Strategii (odnotowano w niej fakt funkcjonowania ZI).

Kierownik OPS wyjaśniła, że w okresie kiedy przygotowywany był przez OPS projekt Strategii nie obowiązywała jeszcze nowelizacja ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, nakładająca na gminę dodatkowe zadania w zakresie obsługi ZI oraz realizacji procedury NK, dlatego też nie widzieliśmy potrzeby ujmowania tego zagadnienia w tak ogólnym i obszernym dokumencie jakim jest Strategia. Szczegółowe odniesienie się do zagadnienia przemocy znalazło się w Programie przeciwdziałania przemocy w rodzinie z 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 4-39, 53-55)

OPS nie sporządził opracowania przedstawiającego diagnozę zjawiska przemocy na terenie gminy Szlichtyngowa, w tym ustalenia odsetka populacji zagrożonych przemocą w rodzinie.

Kierownik OPS wyjaśniła, że *diagnoza wynikała z pracy socjalnej pracowników OPS wykonywanej w terenie oraz danych z Urzędu Gminy i Powiatowego Urzędu Pracy*

⁶ Wprowadzony zarządzeniem nr 5/2014 przez Kierownika OPS oraz poprzedzający go Regulamin Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Szlichtyngowej – wprowadzony zarządzeniem nr 3/2005 z dnia 10 czerwca 2005 r. przez Kierownika OPS.

⁷ Uchwała nr XXIV/168/2005, następnie aktualizowany.

⁸ Uchwalona w dniu 5 listopada 2010 r. przez Radę Miejską (Uchwała nr XLV/369/2010).

⁹ Przyjęty uchwałą Rady Miejskiej nr XXIII/154/12 z dnia 29 czerwca 2012 r.

¹⁰ Zarządzenie Kierownika OPS Nr 1/VIII/2011.

¹¹ OPS nie był zobowiązany do sporządzania informacji z realizacji Strategii.

dotyczących osób bezrobotnych, gdzie zjawisko przemocy najczęściej występuje. Ponadto, OPS już od 2008 r. prowadził nabór do projektu systemowego pn. „Aktywizacja społeczno-zawodowa osób bezrobotnych z gminy Szlichtyngowa” w ramach EFS, w toku którego OPS uzyskiwał wiedzę o rodzinach wykluczonych, ich problemach i potrzebach.

(dowód: akta kontroli str. 4, 53-55)

Projekt Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie w Gminie Szlichtyngowa na lata 2012-2015 został przygotowany przez OPS we własnym zakresie, a następnie bez zmian uchwalony przez Radę Miejską w dniu 29 czerwca 2012 r. Założono, że źródłem finansowania Programu będą środki własne gminy. Nie stwierdzono niespójności gminnego Programu z Wojewódzkim Programem Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie¹². W ramach dążenia do realizacji trzech celów strategicznych¹³ wymieniono m.in. wykonanie następujących zadań:

- edukacja dzieci i młodzieży w zakresie psychologii konfliktów, sposobów radzenia sobie ze stresem,
- poradnictwo w zakresie radzenia sobie ze stresem, agresją i konfliktem¹⁴,
- umieszczenie na stronie internetowej UMiG informacji promującej idee Programu oraz informacji nt. zjawiska przemocy w rodzinie,
- wspieranie rozwoju nieagresywnych sposobów rozwiązywania konfliktów społecznych i rodzinnych¹⁵,
- zajęcia wychowawcze dotyczące nieagresywnego rozwiązywania konfliktów,
- wspieranie różnych form spędzania czasu wolnego sprzyjających zachowaniom nieagresywnym¹⁶,
- budowanie lokalnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie,
- monitorowanie zjawiska przemocy na terenie gminy,
- zapewnienie poradnictwa medycznego, psychologicznego, pedagogicznego, rodzinnego, prawnego i socjalnego,
- udzielenie bezpiecznego schronienia dzieciom - ofiarom przemocy,
- podnoszenie kompetencji służb i instytucji w zakresie przemocy w rodzinie,
- pomoc socjalna osobom dotkniętym przemocą,
- stworzenie spójnego systemu oddziaływań terapeutyczno-korekcyjnych dla sprawców przemocy,
- udzielanie informacji sprawcom przemocy nt. programów korekcyjno-edukacyjnych,
- szkolenia nt. środków stosowanych wobec sprawców przemocy.

Stwierdzono realizację zaplanowanych działań, poza jednym – nieumieszczenie na stronie internetowej Urzędu Miasta i Gminy w Szlichtyngowej informacji promującej idee Programu (kampania promocyjna) oraz informacji nt. zjawiska

¹² Przyjętego uchwałą nr XXXXIII/315/2009 Sejmiku Województwa Lubuskiego z dnia 23 marca 2009 r. Powiat Wschowski nie uchwalił powiatowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

¹³ 1) Podnoszenie świadomości i wrażliwości mieszkańców gminy Szlichtyngowa wobec przemocy w rodzinie; 2) Zmniejszenie negatywnych następstw dla ofiar i świadków występowania przemocy w rodzinie; 3) Oddziaływanie na sprawców przemocy w rodzinie.

¹⁴ Realizowane głównie poprzez psychoterapię w Punkcie Konsultacyjnym.

¹⁵ Realizowane poprzez pracę asystenta rodziny, kampanie realizowane w szkołach, psychoterapię.

¹⁶ Realizowane poprzez: kierowanie dzieci z rodzin zagrożonych wykluczeniem, w tym przemocą, na kolonie organizowane przez ZHP Zielona Góra (35 dzieci w 2012 r.) oraz Kuratorium Oświaty (35 dzieci w 2012 r., 35 – 2013 r., 38 – 2014 r., 40 – 2015 r.), a ponadto - zajęcia w funkcjonujących na terenie gminy trzech świetlicach socjoterapeutycznych.

przemocy w rodzinie. Informacje zostały umieszczone na stronie internetowej Urzędu w toku kontroli, w dniu 9 listopada 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 4, 28-39, 53-55)

W Programie nie określono trybu i metod identyfikacji rodzin szczególnie zagrożonych przemocą w rodzinie oraz nie wskazano harmonogramu i wskaźników realizacji zadań oraz podmiotów odpowiedzialnych za wykonanie poszczególnych działań.

Kierownik OPS wyjaśniła, że *gmina Szlichtyngowa jest małą gminą i pracownikom socjalnym znane są rodziny, które - z uwagi na występujące długotrwałe bezrobocie i problem alkoholowy - narażone są na wystąpienie zjawiska przemocy. Z tych powodów nie widzieliśmy potrzeby zawierania w Programie specjalnej metodologii identyfikacji takich rodzin. Realizacja Programu została zaplanowana na lata 2012-2015 bez szczegółowego wskazywania harmonogramu i wskaźników realizacji działań, ponieważ trudno było nam przewidzieć roczne możliwości finansowania realizacji poszczególnych zadań. Zakładaliśmy, że naszym celem będzie ich realizacja w okresie czterech lat.*

(dowód: akta kontroli str. 29, 35, 53-55)

OPS nie sporządzał pisemnej okresowej ewaluacji Programu. Kierownik OPS wyjaśniła: *OPS nie sporządził odrębnego opracowania stanowiącego ewaluację Programu, co nie oznacza, że pracownicy OPS nie mają wiedzy w zakresie skuteczności podejmowanych działań, przede wszystkim planowanych przez Zi. Już na marginesie dodam, że wprowadzenie nowych form pomocy i tak nie jest możliwe, z uwagi na ograniczone możliwości finansowo-organizacyjne OPS. Uważam natomiast, że stosowane formy pomocy są adekwatne do możliwości gminy i skuteczne na tyle, na ile pomocą zainteresowani są sam pokrzywdzony i sprawca przemocy.*

(dowód: akta kontroli str. 4, 35, 53-55)

Gminę Szlichtyngowa zamieszkiwało w 2012 r. 5.134 osób, 2013 r. – 5.139, 2014 r. – 5.147, 30.06.2015 r. – 5.131. W OPS zatrudnionych jest trzech pracowników socjalnych, tym samym spełnia warunki określone w art. 110 ust. 11 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹⁷. Każdy z pracowników socjalnych ma w zakresie obowiązków wskazane zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

(dowód: akta kontroli str. 40-52)

W OPS nie były przeprowadzane kontrole zewnętrzne w zakresie problematyki związanej z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie.

(dowód: akta kontroli str. 212)

1.2. Zabezpieczenie środków do realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie

Wydatki na pomoc społeczną w gminie wyniosły¹⁸:

- w 2012 r. – 3 296,2 tys. zł, w tym na przeciwdziałanie przemocy w rodzinie 28,5 tys. zł,
- w 2013 r. – 3 297,2 tys. zł, w tym na przeciwdziałanie przemocy w rodzinie 27,2 tys. zł,

¹⁷ Dz.U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.

¹⁸ Spośród wydatków gminy ogółem: 14 327,4 tys. zł w 2012 r., 14 495,9 tys. zł w 2013 r., 15 589,2 tys. zł w 2014 r., 8 383,5 tys. zł w I półroczu 2015 r.

- w 2014 r. – 3 379,9 tys. zł, w tym na przeciwdziałanie przemocy w rodzinie 45,5 tys. zł,
- w I pół. 2015 r. – 1 732,5 tys. zł, w tym na przeciwdziałanie przemocy w rodzinie 25,4 tys. zł.

OPS nie sporządzał corocznych wykazów potrzeb w zakresie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie. W latach 2012-2015 w planie finansowym OPS ujmowane były jedynie wydatki na obsługę administracyjną Zespołu Interdyscyplinarnego (rozdział 85205) oraz na wynagrodzenie asystenta rodziny, który od 2014 r. realizował m.in. zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie (rozdział 85206).

(dowód: akta kontroli str. 322-346)

Odnosnie sposobu szacowania środków na potrzeby OPS w zakresie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie, kierownik OPS wyjaśniła, że swoje potrzeby OPS określał adekwatnie do ograniczonych możliwości finansowych gminy, stąd co rok – ustnie – proponowano podobne kwoty.

(dowód: akta kontroli str. 219-220)

W kolejnych latach w planie wydatków w rozdziale 85205 ujęto: 2.000 zł w 2012 r., 3.023 zł (2.523 zł po zmianach) w 2013 r., 4.000 zł (600 zł po zmianach) w 2014 r. oraz 300 zł na 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 323-346)

Przyczyną zmniejszania planu wydatków w rozdziale 85205, jak poinformowała Burmistrz Szlichtyngowej, były *ograniczone środki finansowe wynikające z rosnącego z roku na rok zadłużenia gminy, które osiągnęło niepokojący poziom zdolności finansowej Gminy.*

(dowód: akta kontroli str. 347-350)

Faktyczne wydatki wyniosły: 312 zł w 2012 r., 732 zł w 2013 r., 540 zł oraz 17 978 zł - asystent rodziny w 2014 r. i 295 zł oraz 11 869 zł – asystent rodziny w I półroczu 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 323-350)

Kierownik OPS wyjaśniła, że nie zaistniała taka sytuacja, aby Ośrodek nie zrealizował swoich założeń w zakresie realizacji zadań dotyczących przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Wskazała jednak, że ograniczone możliwości finansowe gminy, a co za tym idzie OPS, powodują m.in., iż pracownicy socjalni oraz członkowie ZI zmuszeni są korzystać jedynie ze szkoleń bezpłatnych finansowanych ze środków unijnych i na wiele przydatnych szkoleń pracownicy nie są kierowani. Ponadto, taka sytuacja wpływa na ograniczenia w procesie pomocowym, tj. brak możliwości zatrudnienia mediatora i zwiększenia wymiaru czasu pracy psychoterapeuty. Nie było też możliwości utworzenia grupy wsparcia dla osób dotkniętych przemocą. Kierownik OPS podkreśliła, że: *ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nałożyła na Ośrodki nowe zadania, jednak nie przewidziano jednocześnie środków nawet na wysyłanie listów poleconych.*

(dowód: akta kontroli str. 96-107, 219-220)

Odnosząc się do powyższego, Burmistrz Szlichtyngowej poinformowała, że na chwilę obecną nie ma możliwości realizacji wszystkich zadań wynikających z ustawy z uwagi na ograniczone środki finansowe, ograniczenia lokalowe i kadrowe. W gminie Szlichtyngowa nie ma natomiast potrzeby uruchamiania Domu Samotnej Matki, ośrodków wsparcia, ośrodków interwencji kryzysowej, z uwagi na brak występowania potrzeb w tym zakresie na szeroką skalę. W jednostkowych przypadkach ZI ma możliwość skorzystania z usług wymienionych instytucji

na terenie ościennych gmin, bądź - w razie potrzeby - osobie potrzebującej pomocy przydzielone zostałyby mieszkania.

(dowód: akta kontroli str. 142-143, 347-350)

Gmina, w ramach realizacji zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, finansowała wynagrodzenie psychoterapeuty (ze środków przewidzianych na funkcjonowanie gminnej komisji ds. rozwiązywania problemów alkoholowych) oraz realizację Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie (kampanię: „Postaw na rodzinę” i „Zachowaj Trzeźwy umysł”, pośrednio realizujące założenia Programu). Na ten cel wydatkowała: 28,2 tys. zł w 2012 r., 26,4 tys. zł w 2013 r., 27 tys. zł w 2014 r., 13,3 tys. zł w I półroczu 2015 r., z wpływów uzyskanych za wydane koncesje na sprzedaż napojów alkoholowych.

(dowód: akta kontroli str. 323, 347-350)

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

Celem wzmocnienia opiekuńczych i wychowawczych kompetencji w rodzinach, poza zadaniami przewidzianymi do realizacji w Programie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie (o czym mowa w pkt 1.1 oraz 1.6 wystąpienia pokontrolnego¹⁹), OPS realizował w latach 2008-2014 (do 30 marca 2015 r. projekt podlegał rozliczeniu) - w ramach środków z Europejskiego Funduszu Społecznego - projekt systemowy pn. „Aktywizacja społeczno-zawodowa osób bezrobotnych z gminy Szlichtyngowa”. W latach 2012-2014 w projekcie uczestniczyło łącznie 46 osób (w 2012 r. - 20 osób, 2013 r. - 10, 2014 r. - 16), spośród których, procedurą NK objęte były odpowiednio: trzy, jedna i trzy osoby.

W ramach projektu każda z osób brała udział w cyklu zajęć, m.in. ze specjalistą ds. rodziny, w czasie których rozwijały swoje kompetencje wychowawcze, poprzez udział w następujących zajęciach: pn. Rozwijanie umiejętności wychowawczych; Aktywne uczestnictwo w życiu szkolnym dziecka; Organizowanie czasu wolnego dzieciom; Stres - przyczyny, objawy, zapobieganie; Budowanie prawidłowych więzi – matka – dziecko i in.), a ponadto uczestniczyły w realizacji „Indywidualnej ścieżki reintegracji” oraz terapii psychologicznej. Zajęcia odbywały się w cyklu trwającym - na ogół - od lutego do grudnia. Jedna osoba - w ramach edycji – realizowała średnio ok. 40 godzin. W kolejnych edycjach nie mogły wziąć osoby, które uprzednio (we wcześniejszych latach) wzięły udział w warsztatach. OPS nie sporządził odrębnego opracowania stanowiącego ewaluację projektu, jednak z dostępnych danych (m.in. wywiady pracowników socjalnych, udzielane świadczenia) wynika, że spośród 46 osób uczestniczących w projekcie, w 2015 r. stałe zatrudnienie posiadały 22 osoby, sześć – wykonuje różnego rodzaju prace dorywcze, trzy posiadają świadczenia (emerytalne, rentowe i pielęgnacyjne), a bezrobotnymi pozostaje 15 osób.

(dowód: akta kontroli str. 37, 56-73)

OPS wspierał rodziny we wzmacnianiu ich opiekuńczych i wychowawczych kompetencji również poprzez kierowanie do poradnictwa psychologicznego i rodzinnego (przydzielenie rodzinie asystenta rodziny), o czym mowa w pkt 1.4 wystąpienia pokontrolnego.

Analiza dokumentacji OPS wykazała, że zjawisko przemocy stosowanej wobec dzieci wystąpiło w dwóch rodzinach, w odniesieniu do których toczyła się procedura NK. Stwierdzono, że:

¹⁹ Np. polegających na dystrybuowaniu różnorodnych materiałów, w tym informacyjnych, kierowanych również do rodziców, m.in. takich jak *Twoje dziecko uczy się życia od Ciebie*.

- a) rodzina pierwsza; procedura NK wszczęta 4 czerwca 2015 r. nie została zakończona (wg stanu na dzień 30 września 2015 r.). Stosowanie przemocy wobec dzieci polegało na zaniechaniu – zaniedbywaniu trójki dzieci, w tym jednego z wrodzoną wadą słuchu. Ojciec z problemem alkoholowym został zobowiązany przez ZI do uczestnictwa w psychoterapii oraz stawiania się przed gminną komisją ds. rozwiązywania problemów alkoholowych. Rodzinie przydzielono asystenta rodziny (czerwiec 2014 r.), który – jak wynika z Dziennika wizyt w środowisku rodzinnym - jeden raz bądź dwa razy w miesiącu wizytował rodzinę, przyznawane były świadczenia finansowe, w tym sfinansowano wypoczynek dziecka (kolonię). W indywidualnym planie pomocy przewidziano monitoring policjanta z Komendy Powiatowej Policji we Wschowie (dalej: KPP) – z dwóch notatek służbowych (22 czerwca i 27 lipca 2015 r.) wynika, że w rodzinie panuje spokój, a ojciec dzieci nie nadużywa alkoholu. Ponadto, obecny na posiedzeniu ZI przedstawiciel szkoły poinformował, że w odniesieniu do sposobu traktowania dzieci szkoła nie ma żadnych zastrzeżeń.
- b) rodzina druga; procedurę NK wszczęto w dniu 7 listopada 2012 r., a zamknięto w dniu 6 maja 2013 r. Matka z problemem alkoholowym, pozostawiała trójkę małoletnich dzieci same bez opieki lub pod opieką obcych osób, zaniedbywała pod względem opiekuńczym i wychowawczym (w NK odnotowano, że dzieci były popychane i spoliczkowane, ponadto stosowano przemoc psychiczną). OPS podjął działania zapewniające ochronę dzieci przed krzywdzeniem ze strony ich najbliższych, m.in. poprzez pozostawianie w kontakcie: ze szkołami, do których uczęszczali dzieci, Policją, Prokuraturą Rejonową. Ponadto, kierownik OPS zwróciła się z wnioskiem o pilne ustanowienie dozoru kuratora sądowego, który w rezultacie wystąpił z wnioskiem o pozbawienie władzy rodzicielskiej nad dziećmi. W dniu 26 kwietnia 2013 r. Sąd Rejonowy władzę rodzicielską nad dziećmi sprawcy odebrał. Małoletni syn wraz z małoletnią siostrą trafili do pieczy zastępczej. Natomiast, najstarszy syn (pełnoletni) wyjechał za granicę.
(dowód: akta kontroli str. 56-57, 231-234, 284-287)

1.4. Formy poradnictwa zapewnione przez OPS osobom doświadczającym przemocy w rodzinie

W OPS nie opracowano wewnętrznych procedur w zakresie pomocy osobom doświadczającym przemocy w rodzinie.

(dowód: akta kontroli str. 74)

Celem wsparcia osób doświadczających przemocy w rodzinie oraz sprawców przemocy w korekcji swoich zachowań, ZI kieruje te osoby do udziału w psychoterapii, którą realizuje zatrudniony w Punkcie Konsultacyjnym psychoterapeuta (1 osoba w wymiarze 4 godzin tygodniowo; w czwartki w godzinach popołudniowych), ustanowionym w Gminnym Programie Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz finansowanym ze środków przewidzianych na funkcjonowanie komisji ds. rozwiązywania problemów alkoholowych. Średni czas oczekiwania na wizytę wynosił od 2 do 3 tygodni, a w szczególnych przypadkach – do kilku dni. W okresie objętym kontrolą z poradnictwa psychoterapeuty skorzystało łącznie 87 osób objętych procedurą NK (27 w 2012 r., 26 - 2013 r., 18 - 2014 r., 16 - 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 36-37, 74-95)

Udzielono również wsparcia w formie pomocy rodzinnej (asystent rodziny), tj. w 2014 r. opieką asystenta objętych zostało 11, a w 2015 r. – 9 osób, w ramach toczącej się procedury NK.

(dowód: akta kontroli str. 83-84)

Wstępnego poradnictwa prawnego udzielali, co wykazała szczegółowa analiza NK, pracownicy socjalni oraz członkowie ZI (policjant dzielnicowy oraz kurator sądowy), a w trudniejszych sprawach - w razie potrzeby - pomocy prawnej udzielał radca prawny zatrudniony w Urzędzie Miasta i Gminy Szlichtyngowa. W okresie objętym kontrolą z tej formy pomocy skorzystało pięć osób.

(dowód: akta kontroli str. 351-352)

Pomoc medyczna świadczona była przede wszystkim przez pielęgniarkę środowiskową (członek ZI), która, co wykazała szczegółowa analiza NK – w razie potrzeby - sprawowała nadzór (pomoc w organizacji wizyt domowych, skierowania do specjalisty itp.) nad osobą wymagającą dalszego leczenia specjalistycznego (np. ginekologa) lub w lokalnym ośrodku zdrowia. W okresie objętym kontrolą z tej formy pomocy skorzystały trzy osoby.

(dowód: akta kontroli str. 351-352)

Poradnictwo zawodowe świadczone było w ramach realizowanego corocznie (od 2008 r.) projektu unijnego pn. „Aktywizacja społeczno-zawodowa osób bezrobotnych z gminy Szlichtyngowa”, o czym szerzej w pkt 1.3 wystąpienia pokontrolnego. W ramach doradztwa zawodowego, osoby objęte projektem, uczyły się m.in. pisania CV, listu motywacyjnego, pracy w zespole, budowania wizerunku, przygotowania do rozmowy kwalifikacyjnej.

W latach 2012-I półrocze 2015 z doradztwa zawodowego skorzystały łącznie 43 osoby (w 2012 r. - 19 osób, 2013 r. - 8, 2014 r. - 8, I pół. 2015 r. - 8).

(dowód: akta kontroli str. 351-352)

Celem ułatwienia sprawcom skorzystania z pomocy w formie udziału w programie korekcyjno-terapeutycznym organizowanym przez Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie (dalej: PCPR) we Wschowie, OPS przyznawał zasiłki celowe na zakup biletów na dojazd do PCPR.

(dowód: akta kontroli str. 74-95)

Gmina nie zawierała porozumień z innymi – pozagminnymi – jednostkami (w tym organizacjami pozarządowymi) w zakresie możliwości skorzystania z funkcjonującej u nich bazy pomocowej.

(dowód: akta kontroli str. 74)

Kierownik OPS wskazała na dużą skuteczność pomocy w formie psychoterapii indywidualnej i rodzinnej, podkreśliła też jednak duże ograniczenia w procesie pomocowym, z uwagi na brak środków, czego skutkiem z kolei jest brak możliwości zatrudnienia wykwalifikowanych specjalistów, tj. mediatora czy zwiększenie wymiaru czasu pracy psychologa. Dodała ponadto, że nie realizowano innych form pomocy, nieprzewidzianych w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

(dowód: akta kontroli str. 96-107)

Członkami grup roboczych byli w szczególności: pracownicy socjalni i kierownik OPS (będąca jednocześnie przewodniczącą gminnej komisji ds. rozwiązywania problemów alkoholowych), kurator zawodowy, pedagog szkolny i nauczyciel, pielęgniarka (środowiskowa), policjant i prokurator.

(dowód: akta kontroli str. 132-134, 204-211)

Łączny koszt szkoleń dotyczących przeciwdziałania przemocy w rodzinie (koszt delegacji pracowników) wyniósł 1.377 zł (w 2012 r. – 134 zł, w 2013 r. – 404 zł, 2014 r. – 357 zł, 2015 r. - 482 zł). W ośmiu szkoleniach wzięło udział pięciu pracowników OPS. Kierownik OPS dodała, że „z powodu ograniczonych środków finansowych zmuszeni są korzystać jedynie ze szkoleń bezpłatnych finansowanych ze środków unijnych – wydatki obejmują więc tylko koszt dojazdu”.

Na 11 członków ZI, którzy wypełnili ankiety wynika, że dziewięciu z nich ma poczucie, iż zapewniono tym osobom wystarczające szkolenia.

(dowód: akta kontroli str. 135, 136-137)

Pracownicy OPS, zajmujący się problematyką przemocy w rodzinie, posiadali certyfikaty w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, tj.: Certyfikat dla kadry instytucji pomocy społecznej w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie²⁰; Złoty certyfikat za udział w kampanii Trzeźwy Umysł; Certyfikat po szkoleniu pt. Procedura NK, Nieletni jako ofiara/sprawca przemocy; Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie-regulacje prawne. Niebieskie karty i działanie grup roboczych; Praca asystenta z rodzinami o szczególnych potrzebach i in.

Z ankiet wypełnionych przez członków ZI wynika natomiast, że pięć osób posiadało certyfikat z Niebieskiej Linii, a pięć osób wskazało, że ma też inne (bez wymienienia nazwy).

(dowód: akta kontroli str. 108-131, 136-137)

W gminie nie funkcjonuje lokalny telefon zaufania.

(dowód: akta kontroli str. 74, 140)

OPS nie opracował i nie realizował programów terapeutycznych i pomocy psychologicznej dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie.

Kierownik OPS wyjaśniła, że *OPS nie realizuje programów terapeutycznych i pomocy psychologicznej dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie z uwagi na ograniczone możliwości finansowe i organizacyjne, w tym brak wykwalifikowanej w tym zakresie kadry. Zaznaczyła jednak, że: nie podejmowaliśmy starań o pozyskanie środków na realizację programów terapeutycznych i pomocy psychologicznej dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie.*

(dowód: akta kontroli str. 53-55, 74, 138)

W gminie nie funkcjonują grupy wsparcia i grupy terapeutyczne dla osób doświadczających przemocy i sprawców przemocy z powodu, jak wyjaśniła kierownik OPS, „braku środków”.

dowód: akta kontroli str. (74, 96-107, 138)

1.5. Zapewnienie osobom dotkniętym przemocą w rodzinie ochrony przed dalszym krzywdzeniem i bezpieczne schronienie, w tym pomoc w uzyskaniu mieszkania

W okresie objętym kontrolą, brak było w gminie ośrodków wsparcia, w tym specjalistycznych ośrodków wsparcia, dla osób doświadczających przemocy w rodzinie oraz domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, jak też ośrodków interwencji kryzysowej. Brak było rodzin, które otrzymały mieszkanie, jak również brak jest rodzin, które oczekują na przyznanie mieszkania. Nie było też przypadków wykwaterowania sprawców przemocy.

(dowód: akta kontroli str. 139-141, 145)

Kierownik OPS wyjaśniła, że *w ostatnich latach, a dokładnie w 2011 r. wystąpił jeden przypadek konieczności zapewnienia mieszkania matce z dziećmi (wyrzuconej przez konkubenta z mieszkania), jednak nie występowało w tej rodzinie zjawisko przemocy. W tej sytuacji skierowaliśmy pokrzywdzoną do domu samotnej matki w Głogowie. W razie powtórzenia się takiej konieczności nadal mamy możliwość kierowania pokrzywdzonej do takiego domu w Głogowie.*

²⁰ Organizatorzy odpowiednio: Instytut Rozwoju Służb Społecznych; Fundacja Trzeźwy Umysł; Ośrodek Psychoprofilaktyki Nowa Perspektywa; Małopolskie Centrum Profilaktyki Centrum Szkoleniowo-Profilaktyczne Oddział w Krakowie.

W przypadku natomiast konieczności izolowania sprawców, jak dotąd – w przypadku osób znajdujących się w stanie nietrzeźwości – polegało ono na zabraniu sprawcy do Izby Wyrzeźwień do Głogowa, a w przypadku wyczerpania środków na ten cel, do siedziby Komendy, do czasu wytrzeźwienia.

(dowód: akta kontroli str. 53-55)

OPS nie zgłaszał do UMiG potrzeb w zakresie konieczności zapewnienia osobie doznającej przemocy w rodzinie mieszkania (socjalnego lub chronionego).

(dowód: akta kontroli str. 139)

Z informacji uzyskanej w Urzędzie Miasta i Gminy w Szlichtyngowej wynika, że gmina dysponuje jednym lokalem mieszkalnym, który w sytuacji zaistnienia konieczności może zostać zagospodarowany na mieszkanie dla osób doznających przemocy w rodzinie. Gmina nie posiadała wolnych lokali mieszkalnych przeznaczonych na wynajem, jak również nie pozyskiwała i nie podejmowała prób pozyskania środków na budowę mieszkań. W gminie nie funkcjonowały sformalizowane uregulowania w zakresie zapewnienia osobie dotkniętej przemocą w rodzinie pomocy w formie uzyskania lub wynajęcia mieszkania

(dowód: akta kontroli str. 53-55, 142-144)

W okresie objętym kontrolą, wobec trzech sprawców przemocy zostały orzeczone środki; jeden - zapobiegawczy w postaci dozoru policji pod warunkiem opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym (art. 275 § 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego²¹ - dalej: Kpk) oraz trzy - probacyjne w postaci powstrzymania się od kontaktowania się z pokrzywdzonymi lub innymi osobami w określony sposób lub powstrzymanie się od zbliżania do pokrzywdzonego lub innych osób (art. 72 § 1 pkt 7a Kpk).

(dowód: akta kontroli str. 40-41)

Dokumenty dotyczące zastosowanych oraz przestrzegania nałożonych środków zapobiegawczych, karnych i probacyjnych nie wpływają bezpośrednio do OPS, są natomiast przekazywane przez policjanta dzielnicowego. Zespół Interdyscyplinarny czerpie ponadto wiedzę o zastosowanych środkach wobec sprawcy od kuratora sądowego (członek ZI), jeśli osoba ta znajduje się pod jego nadzorem. Na skutek wniosku OPS o wgląd w sytuację rodziny Sąd Rejonowy Wydział Rodzinny i Nieletnich nie informuje z urzędu o stwierdzonym stanie faktycznym; odpowiedzi OPS uzyskiwał jedynie na skutek odrębnego wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 139)

Gmina nie realizowała programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych ani psychologiczno-terapeutycznych wobec sprawców przestępstw. Natomiast, ZI kierował takie osoby do PCPR we Wschowie do uczestnictwa w programach korekcyjno-edukacyjnych. I tak, w 2013 r. skierowano siedem osób, z których program ukończyły 2 osoby; w 2014 r. skierowano 13 osób – ukończyły 2 osoby i w 2015 r. skierowano 9 osób.

(dowód: akta kontroli str. 146-149)

W zakresie monitorowania losów osób po zakończeniu procedury NK, ZI odrębnych spotkań nie organizował. Sytuacja tych rodzin była omawiana w ramach spotkań roboczych (zagadnienie szerzej opisane w pkt 2.2 wystąpienia pokontrolnego).

(dowód: akta kontroli str. 139)

1.6. Działania OPS na rzecz zmiany postrzegania przez społeczeństwo problemu przemocy w rodzinie, w tym w zakresie podnoszenia poziomu wiedzy i świadomości społecznej w zakresie przyczyn i skutków przemocy

²¹ Dz.U. z 1997 r. Nr 89, poz. 555 ze zm.

OPS w zakresie działań na rzecz podnoszenia świadomości społecznej w przedmiocie przemocy w rodzinie, w tym rozpoznawania przemocy i upowszechniania informacji o możliwościach korzystania z pomocy:

- dystrybuował różnorodne materiały informacyjne (broszury, ulotki, foldery) dotyczące problematyki przemocy w rodzinie (przykładowe tytuły: Nie bądź obojętny – zgłoś przemoc domową; Przemoc domowa to przestępstwo; Czy potrafisz znaleźć wyjście?; Karta informacyjna dla osoby stosującej przemoc w rodzinie; Twoje dziecko uczy się życia od Ciebie; dwumiesięcznik – Niebieska Linia i in. rozpropagowane m.in. w ramach kampanii: Zachowaj Trzeźwy Umysł oraz Postaw na rodzinę – łącznie ok. 3.500 ulotek i ok. 80 plakatów w ramach obu kampanii), dostarczane przez m.in. organizatorów ww. kampanii (stowarzyszenia, towarzystwa) oraz Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, a kierowane do m.in.: szkół, przychodni, apteki, sklepów spożywczych itp. Kierując się względami oszczędnościowymi OPS zamawiał połowę pakietu bazowego;
- na stronie internetowej OPS umieszczono numer kontaktowy Niebieskiej Linii, Pogotowia dla ofiar przemocy w rodzinie. Ponadto, znajduje się informacja o rodzaju pomocy udzielanej ofiarom przemocy, jak i sprawcom, przez Zespół Interdyscyplinarny oraz inne służby.

(dowód: akta kontroli str. 38-39, 96-107, 150, 151-172)

OPS nie organizował lokalnych kampanii społecznych (kampanie edukacyjne dzieci i młodzieży m.in. w zakresie psychologii konfliktów, sposobów radzenia sobie ze strasem realizowane były przez szkoły podstawowe i gimnazjum – zgodnie z Programem Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie), nie współpracował w ww. zakresie z lokalnymi mediami i organizacjami pozarządowymi, kościołami i związkami wyznaniowymi oraz nie organizował odrębnych spotkań z mieszkańcami. Kierownik OPS wyjaśniła, że w zasadzie ww. podmioty na terenie gminy nie funkcjonują, poza Caritasem i kościołem, które nie były zainteresowane taką współpracą.

(dowód: akta kontroli str. 38-39, 53-55, 150)

1.7. Efekty działań na rzecz pomocy osobom doświadczającym przemoc

OPS nie prowadził i nie zlecał badań na grupie osób doświadczających przemoc, dotyczących ich opinii i doświadczeń wynikających z korzystania z oferowanej pomocy oraz nie przeprowadzał ewaluacji skuteczności oferowanych form pomocy, wprowadzenia ich nowych form bądź rezygnacji z form nieprzynoszących efektów.

Kierownik OPS wyjaśniła, że *OPS nie sporządził odrębnego opracowania stanowiącego ewaluację Programu, co nie oznacza, że pracownicy OPS nie mają wiedzy w zakresie skuteczności podejmowanych działań, przede wszystkim przewidzianych przez ZI. Już na marginesie dodam, że wprowadzenie nowych form pomocy i tak nie jest możliwe, z uwagi na ograniczone możliwości finansowo-organizacyjne OPS. Uważam natomiast, że stosowane formy pomocy są adekwatne do możliwości gminy i skuteczne na tyle, na ile pomocą zainteresowani są sam pokrzywdzony i sprawca przemocy.*

(dowód: akta kontroli str. 53-55, 173)

Analiza realizacji zadań w ramach 30 procedur NK (o czym szczegółowo w pkt 2.2 wystąpienia pokontrolnego) wykazała, że w czterech przypadkach procedury zostały wszczęte w odniesieniu do sprawców uprzednio ukaranych za popełnienie przestępstwa z użyciem przemocy lub groźbą jej użycia. W każdym przypadku NK-A wypełniła KPP we Wschowie, w której odnotowana była informacja w tym zakresie. OPS informował stosowne instytucje (kuratora sądowego, Sąd Rejonowy)

o ponownym stosowaniu przemocy w rodzinie przez osoby uprzednio skazane za tego rodzaju przestępstwo.

(dowód: akta kontroli str. 235-238, 303-306, 310-313, 314-317)

Ustalona
nieprawidłowość

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

Brak realizacji obowiązku dotyczącego przedkładania Radzie Miejskiej corocznego sprawozdania z realizacji Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie w Gminie Szlichtyngowa na lata 2012-2015, przyjętego uchwałą Rady Miejskiej nr XXIII/154/12 z dnia 29 czerwca 2012 r., za okres 2012-2014, do czego OPS był zobowiązany na podstawie punktu XI Programu – *Monitorowanie realizacji programu*; każdego roku - do dnia 31 marca.

(dowód: akta kontroli str. 4, 29-35)

Kierownik OPS wyjaśniła: *Nie sporządzałam informacji z realizacji Programu, ponieważ corocznie sporządzam sprawozdanie z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie (Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej), oraz sprawozdanie z działalności OPS oraz informację z działalności ZI – składane radnym RM, które uznałam za wystarczające. Ponadto, nikt z członków RM nie domagał się takiego dokumentu.*

(dowód: akta kontroli str. 53-55)

Zdaniem NIK, sporządzanie wymienionych przez kierownika OPS dokumentów nie wyczerpuje obowiązku, o którym mowa w pkt XI Programu, ponieważ albo ich adresat jest inny niż Rada Miejska (MPIPS), albo – w przypadku kierowania ich do Rady – nie zawierają informacji, które powinny zostać ujęte w sprawozdaniu z realizacji Programu, jak np. stopień i sposób wykonania niektórych zadań (przewidzianych do realizacji przez inny podmiot niż OPS) wskazanych w Programie.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Celem poprawy poziomu świadczonej pomocy osobom dotkniętym przemocą w rodzinie, OPS powinien podjąć starania umożliwiające opracowanie i realizację programów terapeutycznych oraz pomocy psychologicznej dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie, w tym uregulowanie zapewnienia miejsc w ośrodkach wsparcia, np. poprzez zawarcie porozumienia z właściwą instytucją.

2. W związku z kończącym się okresem obowiązywania Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie w Gminie Szlichtyngowa przyjętym na lata 2012-2015 i przystąpieniem OPS do prac nad projektem kolejnego Programu, celem ukierunkowania działań do właściwych adresatów oraz zapewnienia działaniom jak najwyższej efektywności, zdaniem NIK, opracowanie dokumentu powinna poprzedzić dogłębna diagnoza zjawiska przemocy na terenie gminy, jak również wskazanie w nim harmonogramu i wskaźników realizacji zadań oraz podmiotów odpowiedzialnych za wykonanie poszczególnych działań.

Na zasadność opracowania przez samorząd gminny diagnozy zjawiska przemocy w rodzinie wskazuje Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014-2020²² (rozdział VI, obszar 1, pkt 1.1.2), natomiast – opracowania i realizacji programów terapeutycznych oraz pomocy psychologicznej – rozdział VI, obszar 2, pkt 2.3.8 KPPPR.

OPS opracował i zrealizował zakładane w Programie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie w Gminie Szlichtyngowa

Ocena częściowa

²² Ustanowionego uchwałą nr 76 Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2014 r.

na lata 2012-2015 zadania. Działania wynikające z tego Programu, jak i inne podejmowane przez OPS, ukierunkowane były na działalność profilaktyczną, informacyjną i edukacyjną, a podejmowane w indywidualnych przypadkach służyły zaspokojeniu konkretnych potrzeb osób dotkniętych przemocą, w tym w zakresie poradnictwa psychologicznego, prawnego, rodzinnego, socjalnego, zawodowego i medycznego. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła braku sprawozdawania Radzie Miejskiej odnośnie realizacji Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie.

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

Do Zespołu Interdyscyplinarnego wpłynęły łącznie 143 Niebieskie Karty, z czego w 2012 r. – 43 (obejmujące 35 rodzin – 126 osób); w 2013 r. – 39 (39 rodzin – 140 osób); w 2014 r. – 46 (46 rodzin – 158 osób) i do 30.06.2015 r. – 15 NK (11 rodzin – 38 osób). Spośród 143 NK, 139 założyła Komenda Powiatowa Policji we Wschowie, trzy – OPS i jedną – szkoła.

2.1. Funkcjonowanie zespołu interdyscyplinarnego i grup roboczych

W dniu 25 lutego 2011 r. Rada Miejska²³ w Szlichtyngowej podjęła uchwałę w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz określiła szczegółowe warunki jego funkcjonowania. W celu powołania ZI, Rada zobowiązała Burmistrza do wystąpienia do instytucji, o których mowa w art. 9a ust. 3 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, o wytypowanie swoich przedstawicieli na członków ZI. Stosownie do art. 9a ust. 8 cyt. ustawy, Burmistrz zawarł z właściwymi instytucjami porozumienia o współpracy w ramach ZI. W dniu 1 czerwca 2011 r. Burmistrz powołał sześćosobowy skład ZI, wskazując imiennie przedstawicieli instytucji, o których mowa w art. 9a ust. 3 i 4 cyt. ustawy, poza przedstawicielem organizacji pozarządowej, do czego zobowiązany był mocą ww. uchwały. Do dnia rozpoczęcia kontroli wymieniony przedstawiciel nie został powołany w skład ZI. Przedstawicielem oświaty był nauczyciel, a ochrony zdrowia – pielęgniarka środowiskowa.

(dowód: akta kontroli str. 174-203)

Burmistrz Szlichtyngowej poinformowała, że jedyną organizacją pozarządową na terenie gminy jest Caritas, która nie wyraziła zainteresowania współpracą. Jednocześnie zadeklarowała: „W przypadku powstania organizacji pozarządowej chętniej do współpracy, porozumienie zostanie zawarte, a przedstawiciel organizacji zostanie powołany w skład Zespołu Interdyscyplinarnego”.

(dowód: akta kontroli str. 322-325)

W dniu 13 czerwca 2011 r., na pierwszym posiedzeniu, członkowie ZI wybrali przewodniczącego (pielęgniarkę środowiskową) oraz zastępcę (pracownika socjalnego OPS). Ponieważ w dniu 16 marca 2015 r. przewodnicząca ZI złożyła prośbę o wyłączenie z członkostwa w ZI, dnia 14 kwietnia 2015 r. odbyło się posiedzenie, na którym dokonano wyboru nowego przewodniczącego ZI, którym została dotychczasowa zastępca (pracownik socjalny).

(dowód: akta kontroli str. 177-179, 198, 199)

Posiedzenia ZI odbywały się, zgodnie z art. 9a ust. 7 cyt. ustawy, nie rzadziej niż raz na trzy miesiące, tj. w 2012 r. odbyły się cztery posiedzenia, w 2013 r. – pięć, w 2014 r. – 18, a w okresie 1.01-21.09.2015 r. – 10 posiedzeń.

²³ Nr IV/23/2011.

W 2012 r. na posiedzeniach ZI obecnych było sześć i pięć osób, w 2013 r. - od czterech do sześciu osób, w 2014 r. - od trzech do pięciu osób, w 2015 r. - od trzech do siedmiu osób. Zgodnie z § 2 pkt 8 uchwały Rady Miejskiej w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków ZI, prace Zespołu są prowadzone, jeżeli w posiedzeniu uczestniczy co najmniej połowa składu Zespołu. Zespół objął pomocą w 2012 r. 35 rodzin (126 osób); w 2013 r. - 39 rodzin (140 osób), w 2014 r. - 33 rodziny (158 osób) i w 2015 r.²⁴ - 11 rodzin (39 osób).

(dowód: akta kontroli str.174-176, 204-211, 221)

Stwierdzono, że w badanym okresie tylko w jednym przypadku osobowy skład ZI na posiedzeniach był zgodny z zarządzeniem Burmistrza w sprawie powołania ZI, a w pozostałych przypadkach (36 posiedzeń), w posiedzeniach uczestniczyły osoby nie wymienione w zarządzeniu (łącznie 16 osób niewymienionych w zarządzeniu).

(dowód: akta kontroli str. 204-211)

W okresie objętym kontrolą, grupy robocze odbyły 80 posiedzeń²⁵, tj. w 2012 r. - 18, 2013 r. - 20, w 2014 r. - 25, a w okresie 1.01-21.09.2015 r. - 17 posiedzeń. Grupy objęły pomocą w 2012 r. 35 rodzin (126 osób); w 2013 r. - 39 rodzin (140 osób), w 2014 r. - 33 rodziny (158 osób) i w 2015 r.²⁶ - 11 rodzin (39 osób).

(dowód: akta kontroli str. 204-211, 221)

Z treści ankiet złożonych przez 11 osób biorących udział w posiedzeniach ZI wynika m.in., że:

- w większości przypadków (dziewięć osób) - praca w Zespole wykonywana jest wyłącznie w ramach obowiązków służbowych, przy czym pięć osób wskazało, że nie jest im łatwo pogodzić tę pracę z obowiązkami służbowymi, zwłaszcza, że tylko dwie osoby (spośród 11) zostały odciążone od części swoich obowiązków w miejscu pracy;
- członkowie ZI oczekiwali, w zamian za wykonane prace, rekompensaty finansowej (sześć osób), zwrotu kosztów podróży (pięć osób) bądź innych korzyści osobistych (siedem osób);
- dziewięć osób oświadczyło, że zapewniono im wystarczające szkolenia, choć zadeklarowano chęć udziału w kolejnych;
- za największą trudność w zapewnieniu skutecznej pomocy osobom doświadczającym przemocy wskazano: brak lub niewystarczający dostęp do pomocy specjalistycznej (dziewięć osób), a w dalszej kolejności: niewystarczające środki finansowe (siedem osób) i nieodpowiednie warunki lokalowe (sześć osób).

(dowód: akta kontroli str. 224-225)

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

Szczegółowej analizie poddano prawidłowość realizacji procedury Niebieska Karta w odniesieniu do 30 przypadków. Ustalono, że:

- przekazanie wypełnionego formularza NK-A do przewodniczącego ZI, w 26 przypadkach nastąpiło w terminie do 7 dni, tj. terminie określonym w § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie procedury NK, a w czterech po upływie tego terminu (karty wypełnione przez KPP we Wschowie - w jednym przypadku po 10 i 8 dniach i w dwóch przypadkach - po 9 dniach). Komendant Powiatowy Policji we Wschowie poinformował, że sytuacja taka

²⁴ Do dnia 15.09.2015 r.

²⁵ Do rozpatrzenia sprawy jednej rodziny w ramach NK powoływana była jedna grupa robocza.

²⁶ Do dnia 15.09.2015 r.

wynikła z ekonomiki dostarczania korespondencji do instytucji przez podległych funkcjonariuszy w służbie, a nie drogą pocztową. Działanie takie miało skutkować szybszym i skuteczniejszym dostarczaniem korespondencji, co jednakże w kilku przypadkach okazało się nieterminowe i zawodne, a wynikało ze specyfiki pełnionej służby,

- przewodniczący ZI przekazał członkom grupy roboczej formularz NK-A w 28 przypadkach w terminie do 3 dni, o którym mowa § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie procedury NK,
- posiedzenia grup, na których opracowywano indywidualne plany pomocy, odbywały się w terminie do 30 dni od dnia przekazania członkom grupy formularza NK-A (poza jednym przypadkiem – po upływie 1,5 miesiąca, w którym dwukrotnie bezskutecznie wzywano sprawcę przemocy²⁷), stwierdzono, że w 12 sprawach (40%) postępowanie zostało zakończone - bez sporządzenia indywidualnego planu pomocy – z uwagi na zgodne oświadczenia członków rodziny o chęci zakończenia procedury NK na pierwszym posiedzeniu ZI, a nawet jeszcze przed posiedzeniem²⁸. W przeważającej większości przypadków stwierdzono, że powodem wezwania Policji była kłótnia rodzinna, jednocześnie w Karcie stwierdzano brak śladów przemocy. Pytany o zasadność takiego postępowania, w tym rozważenie – w wątpliwych sytuacjach – podjęcia w pierwszej kolejności działań, które pozwoliłyby zweryfikować faktyczne istnienie przemocy w rodzinie (np. ponowna wizyta u rodziny) i dopiero w sytuacji potwierdzenia jej występowania wszczynanie procedury NK, Komendant KPP we Wschowie poinformował, że od stycznia 2014 r. w ramach poprawy jakości i celowości wszczynania procedury NK wprowadzono narzędzie pomocnicze w postaci „Kwestionariusza szacowania ryzyka”, co pozwala policjantowi podejmującemu interwencję w wątpliwych sytuacjach rzetelnie określić czy ma do czynienia z przemocą w rodzinie. Pomimo tego zdarza się, że na miejscu interwencji pokrzywdzeni w emocjach ubarwiają zaistniałą sytuację, weryfikując ją po kilku dniach, w wyniku czego ZI podejmuje decyzję o zakończeniu procedury NK. Ponadto, policjanci sporządzają NK, aby zwrócić uwagę na sytuację rodziny odpowiednich podmiotów np. OPS czy szkoły. Komendant wskazał również na Wytyczne nr 2 Komendanta Głównego Policji z dnia 7 grudnia 2011 r. w sprawie sposobu postępowania policjantów podczas realizacji procedury NK (...)²⁹, zgodnie z którymi policjanci z każdej interwencji domowej, w trakcie której powezmą podejrzenie stosowania przemocy w rodzinie mają obowiązek sporządzenia formularza NK-A, nawet gdyby taka była już wcześniej sporządzona.

Poza dwoma przypadkami, nie dochodziło w późniejszym czasie do wznowienia procedury NK w odniesieniu do tych rodzin, a w odniesieniu do pozostałych 18 spraw, dla których został sporządzony indywidualny plan

²⁷ Po wpłynięciu NK-A na grupę roboczą zgłosiła się do OPS ofiara przemocy, gdzie poinformowała o wyjeździe sprawcy poza teren gminy. Po miesiącu sprawca wrócił do domu ofiary zabrać resztę rzeczy, kiedy doszło do kłótni, po której wpływa kolejna NK-A - obie osoby stawiają się na posiedzenie grupy roboczej (1,5 m-ca od momentu wpływu pierwszej NK-A), utworzony zostaje ipp. Wg danych OPS sprawca wyprowadził się i dotąd nie było żadnych sygnałów o stosowaniu przemocy.

²⁸ W tych przypadkach zakończenie procedury nastąpiło z uwagi na rozstrzygnięcie o braku zasadności podejmowania działań (§ 18 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie procedury NK).

²⁹ Wytyczne nr 2 Komendanta Głównego Policji z dnia 7 grudnia 2011 r. w sprawie sposobu postępowania policjantów podczas realizacji procedury „Niebieskie Karty” oraz rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie procedury NK.

- pomocy stwierdzono, że procedura wznowiona została w siedmiu przypadkach,
- przedstawiciele odpowiednich służb podejmowali zaplanowane działania od dnia przygotowania indywidualnego planu pomocy,
 - wszystkim osobom dotkniętym przemocą udzielono kompleksowych informacji o możliwościach uzyskania pomocy (najczęściej poprzez przekazanie broszur: *Karta informacyjna dla osoby stosującej przemoc w rodzinie* oraz *Niezbędnik dla osoby dotkniętej przemocą w rodzinie czyli praktyczny zbiór wskazówek*),
 - nie wystąpiły przypadki zapraszania na posiedzenia grup roboczych osób dotkniętych przemocą i sprawców przemocy w tym samym czasie, każdorazowo osoba pokrzywdzona była zapraszana, a sprawca wzywany,
 - rozmowy z osobami pokrzywdzonymi odbywały się w warunkach zapewniających prywatność,
 - w indywidualnych planach pomocy uwzględniane były potrzeby rodzin dotkniętych przemocą, które miały zostać zaspokojone m.in. poprzez realizację przez osoby dotknięte przemocą, jak i przedstawicieli odpowiednich służb, konkretnych zadań i działań, które miałyby służyć realizacji określonego celu (w sposób – najczęściej – mierzalny, realistyczny i możliwy do wykonania),
 - do najczęściej zaplanowanych celów należało „wyjście z alkoholizmu”, który był jedną z głównych przyczyn stosowania przemocy (obok długotrwałego bezrobocia), który to cel miał być osiągnięty dzięki terapii u psychologa (w kilku przypadkach całej rodziny), stawiennictwu przed gminną komisją ds. rozwiązywania problemów alkoholowych oraz wsparciu asystenta rodziny i udzieleniu pomocy finansowej. Celem zapewnienia bezpieczeństwa członkom rodziny przydzielany był monitoring, który sprawował policjant dzielnicowy. W siedmiu przypadkach skierowano sprawców do odbycia Programu korekcyjno-edukacyjnego dla sprawców przemocy w rodzinie. W dwóch przypadkach OPS wystąpił do Sądu Rejonowego z wnioskiem o wgląd w sytuację dzieci oraz o ustanowienie kuratora sądowego. Zawiadomiono też sąd o konieczności orzeczenia bezwzględnej kary pozbawienia wolności (dotąd orzeczonej „w zawieszeniu”). W trzech przypadkach informowano szkoły o konieczności objęcia dzieci z rodzin dotkniętych przemocą szczególną opieką i monitoringiem,
 - okresowa ocena realizowanych form pomocy planowana była indywidualnie dla rodziny i indywidualnie dla odpowiednich służb, które miały wspierać rodzinę w realizacji zaplanowanych działań. Ujęte w indywidualnych planach formy pomocy były przez odpowiednie służby realizowane, natomiast pomocą nie zawsze byli zainteresowani sprawcy przemocy. I tak, stwierdzono np. w pięciu przypadkach - brak stawiennictwa sprawcy (bądź jej zaprzestanie) przed komisją ds. rozwiązywania problemów alkoholowych, pomimo takiego zobowiązania. Niewielkie było też zainteresowanie sprawców przemocy kontynuacją udziału w Programie korekcyjno-edukacyjnym organizowanym przez PCPR, o czym szerzej w pkt 1.5 wystąpienia pokontrolnego,
 - na 30 zbadanych spraw w 12 przypadkach procedurę NK zamknięto bez sporządzenia indywidualnego planu pomocy (opisano powyżej), a w 18 plan został sporządzony. Spośród tych 18 spraw, w 11 przypadkach procedura była wznowiana. Stwierdzono, że - na ogół – gdy od czasu zakończenia procedury do wznowienia nowej procedury NK minęło kilka miesięcy/tygodni, wówczas ustalany był nowy indywidualny plan pomocy

uwzględniający najczęściej nowe formy pomocy. Stwierdzono też takie przypadki, w których po kilku dniach od wypełnienia NK wpływała do ZI kolejna NK (zanim odbyło się posiedzenie grupy roboczej); i tak w skrajnych przypadkach wypełnione przez KPP we Wschowie NK wpływały co kilka dni (np. w przeciągu pół roku wypełniono siedem NK, a w okresie dwóch lat – 13 NK). W takich sytuacjach nowe indywidualne plany pomocy nie były tworzone (wcześniejsze nie były modyfikowane). Zapytany o zasadność takiego postępowania Komendant Powiatowej Policji we Wschowie wskazał na Wytyczne nr 2 Komendanta Głównego Policji z dnia 7 grudnia 2011 r. w sprawie sposobu postępowania policjantów podczas realizacji procedury NK (...), zgodnie z którymi policjanci z każdej interwencji domowej, w trakcie której powezmą podejrzenie stosowania przemocy w rodzinie mają obowiązek sporządzenia formularza NK-A, nawet gdyby taka była już wcześniej sporządzona,

- los osób dotkniętych przemocą w rodzinie monitorowano poprzez wymianę informacji, prowadzenie korespondencji m.in. z: Komendą Powiatową Policji we Wschowie, Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie, kuratorem zawodowym, ośrodkiem zdrowia oraz gminną komisją ds. rozwiązywania problemów alkoholowych,
- w aktach spraw z przebiegu procedury NK znajdowały się dokumenty dotyczące zastosowanych wobec sprawców środków zapobiegawczych i probacyjnych. Liczba oraz rodzaj zastosowanych środków wobec sprawców przemocy, jak również sposób uzyskiwania wiedzy w tym zakresie został opisany w pkt 1.5 wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 226-321)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Procedowanie przez Zespół Interdyscyplinarny w składzie osobowym niezgodnym z zarządzeniem Burmistrza w przypadku 36 posiedzeń (spośród 37). W składzie Zespołu znalazło się 16 osób niewymienionych w zarządzeniu Burmistrza.

(dowód: akta kontroli str. 204-211)

Przewodnicząca ZI wyjaśniła, że *każdorazowo wysyłamy imienne zaproszenia (do osób wskazanych w zarządzeniu Burmistrza) do członków ZI, jednak pracodawcy kierują wielokrotnie w zastępstwie inne osoby. Celem zapewnienia sprawności postępowania i zapewnienia realizacji obowiązku ustawowego obligującego do spotkań nie rzadszych niż co 3 m-ce akceptowaliśmy takie postępowanie.*

(dowód: akta kontroli str. 217-218)

Ponadto, sześć spośród 16 z ww. osób zostało dopuszczonych do prac w ZI bez złożenia, wymaganego przepisem art. 9c ust. 3 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy, oświadczenia o obowiązku zachowania w poufności danych i informacji uzyskanych przy realizacji zadań tego zespołu. Przewodnicząca ZI wyjaśniła: *w toku bieżącej pracy skupiłam się na zapewnieniu jak najlepszej pomocy rodzinom, sprawnego działania, w tym w zakresie zaangażowanych służb, i umknął mojej uwadze brak oświadczeń, o których mowa w art. 9c ust. 3 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy, osób które wzięły udział w posiedzeniach ZI.*

(dowód: akta kontroli str. 204-211, 213-216, 217-218)

Przyjęta praktyka spowodowała również, że w dniu 14 kwietnia 2015 r., w którym odbyło się posiedzenie ZI, na którym dokonano wyboru nowego przewodniczącego ZI, ośmioosobowy skład Zespołu – w przypadku sześciu osób - był nieprawidłowy (osoby nie wymienione w zarządzeniu Burmistrza).

(dowód: akta kontroli str. 198-199)

Przewodnicząca ZI wyjaśniła: *każdorazowo kierujemy imienne (do osób wskazanych w zarządzeniu Burmistrza) zaproszenia do członków ZI, jednak pracodawcy kierują wielokrotnie w zastępstwie inne osoby. Tak też się stało w dniu wyboru mojej osoby na przewodniczącą ZI.*

(dowód: akta kontroli str. 217-218)

2. Nieterminowa realizacja zadania, o którym mowa w § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie procedury NK w dwóch spośród 30 przypadków, tzn. przewodniczący ZI przekazał członkom grupy roboczej formularz NK-A po upływie 4 i 6 dni, a nie jak wymaga tego ww. przepis - w terminie do 3 dni.

Przewodnicząca ZI wyjaśniła, że w przypadku obu spraw *skumulowały się inne zadania jakie wykonuję w OPS i te względy spowodowały niewielkie przekroczenie.*

(dowód: akta kontroli str. 217-218, 226-331)

Ocena częściowa

OPS zapewniał obsługę organizacyjno-techniczną ZI, który obradował na posiedzeniach nie rzadziej niż przewiduje to ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Przedstawiciele odpowiednich instytucji niezwłocznie podejmowali wszystkie zaplanowane w indywidualnym planie pomocy działania, a los osób dotkniętych przemocą był monitorowany. Skuteczność działań służb była znaczna, bowiem w 21 przypadkach na 30 (70%) procedura NK nie była wznowiana. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim procedowania przez Zespół Interdyscyplinarny w innym składzie niż powołany przez Burmistrza (97% przypadków).

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁰, wnosi o:

1. Wykonanie obowiązków sprawozdawczych wobec Rady Miejskiej z realizacji Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie za 2015 r., w zakresie i terminie wynikającym z uchwały.
2. Procedowanie przez Zespół Interdyscyplinarny w składzie osobowym zgodnym z zarządzeniem Burmistrza, po uprzednim odbiorze oświadczenia, o którym mowa w art. 9c ust. 3 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.
3. Terminową realizację obowiązków, o których mowa w § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie procedury NK.

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 uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

³⁰ Dz. U. z 2015 r., poz.1096.

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 15 grudnia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Kontroler
Beata Jakubowska
główny specjalista kontroli państwowej

Wicedyrektor
Włodzimierz Stobrawa

.....
podpis

.....
podpis