



KPS-4101-04-00/2013
Nr ewid.143/2013/P/12/107/KPS

Informacja o wynikach kontroli

PRZECIWDZIAŁANIE PRZEMOCY W RODZINIE PRZEZ ADMINISTRACJĘ PUBLICZNĄ

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny
Jacek Szczerbiński



Akceptuję:
Wojciech Misiąg



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Jacek Jeziński



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

dnia 6 czerwca 2013

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	5
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	6
2.1. Ocena kontrolowanej działalności	6
2.2. Uwagi końcowe i wnioski	9
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	11
3.1. Charakterystyka obszaru objętego kontrolą.....	11
3.2. Szczegółowe wyniki kontroli	12
3.2.1. Funkcjonowanie systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie.....	12
3.2.2. Procedura „Niebieskie Karty”	15
3.2.2.1. Realizacja procedury Niebieskie Karty, wg zasad przed 17 października 2011 r.	15
3.2.2.2. Realizacja procedury Niebieskie Karty, wg zasad od 17 października 2011 r.	17
3.2.2.3. Działalność Zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych.....	24
3.2.2.4. Działania wobec sprawców	29
3.2.3. Warunki lokalowe i organizacyjne	31
4. INFORMACJE DODATKOWE	35
4.1. Przygotowanie kontroli	35
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	35
5. ZAŁĄCZNIKI.....	36

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

ZI	zespół interdyscyplinarny
KPP	komenda powiatowa Policji
GOPS	gminny ośrodek pomocy społecznej
MOPS	miejski ośrodek pomocy społecznej
OPS	ośrodek pomocy społecznej
MOPR	miejski ośrodek pomocy rodzinie
PCPR	powiatowe centrum pomocy rodzinie
GKRPA	gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych
NK	niebieska karta, formularz wypełniany przez przedstawicieli jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, Policji, oświaty i ochrony zdrowia w związku ze stwierdzeniem przemocy w rodzinie
Procedura Niebieskie Karty (NK)	obejmuje ogół czynności podejmowanych i realizowanych przez przedstawicieli jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, Policji, oświaty i ochrony zdrowia w związku ze stwierdzeniem przemocy w rodzinie
Zespół interdyscyplinarny	tworzony przez przedstawicieli: jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, policji, oświaty, ochrony zdrowia, organizacji pozarządowych, jak również kuratorzy sądowi; a dodatkowo mogą być włączeni prokuratorzy oraz przedstawiciele innych podmiotów działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie
Grupa robocza	powoływana przez zespół interdyscyplinarny spośród przedstawicieli: jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, Policji, oświaty i ochrony zdrowia, w celu m.in. opracowania i realizacji planu pomocy w indywidualnych przypadkach przemocy w rodzinie

1 ZAŁOŻENIA KONTROLI

1.1 Temat i numer kontroli

Kontrola Nr P/12/107 – „Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie przez administrację publiczną” została podjęta z inicjatywy własnej NIK, z uwzględnieniem propozycji Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zgłoszonych do planu pracy NIK na 2011 r. Temat kontroli był realizowany w ramach priorytetowego kierunku kontroli „Państwo sprawne i przyjazne obywatelowi” oraz obszaru badań kontrolnych „Pomoc społeczna i prawa socjalne”.

1.2 Cele kontroli

Celem głównym kontroli była ocena skuteczności realizacji, określonych w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie¹ – zadań administracji publicznej w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w tym postępowania wobec osób dotkniętych przemocą oraz osób stosujących przemoc.

Kontrolą objęto:

- Organizację wykonywania zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie.
- Realizację procedury „Niebieskie Karty”, w tym postępowanie wobec osób dotkniętych przemocą oraz osób stosujących przemoc.
- Ochrona ofiar przemocy w rodzinie, w tym zapewnienie osobom dotkniętym przemocą miejsc w ośrodkach wsparcia lub interwencji kryzysowej.

1.3 Zakres podmiotowy kontroli

Kontrolę przeprowadzono w II półroczu 2012 r. i objęto nią 37 jednostek, w tym: 14 ośrodków pomocy społecznej, 14 powiatowych komend Policji, cztery powiatowe centra pomocy rodzinie oraz pięć regionalnych ośrodków pomocy społecznej.

1.4 Podstawa prawna, kryteria kontroli

Komendy powiatowe Policji zostały objęte kontrolą na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli² – pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (art. 5 ust. 1).

Ośrodki pomocy społecznej, powiatowe centra pomocy rodzinie i regionalne ośrodki polityki społecznej objęte zostały kontrolą na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK pod względem legalności, gospodarności i rzetelności (art. 5 ust. 2).

1.5 Okres objęty kontrolą

Kontrola obejmowała lata 2010–2011 oraz pierwsze półrocze 2012 r.

¹ Dz.U. Nr 180, poz. 1493, ze zm.

² Dz. U. z 2012, poz. 82, ze zm.

2.1 Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie³ skuteczność realizacji przez administrację publiczną zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Ustalenia kontroli wykazują na znaczne rozbieżności pomiędzy zakładanymi celami wprowadzonych z dniem 1 sierpnia 2010 r. znowelizowanych przepisów⁴, a ich funkcjonowaniem w praktyce. Wprowadzone zmiany znacznie pogorszyły sytuację osób dotkniętych przemocą w rodzinie, a także doprowadziły do wyraźnego spadku liczby ujawnianych przypadków przemocy w rodzinie, co jest tym bardziej niekorzystne, że i tak tylko niewielka część z nich jest ujawniana. Związane to było, z jednej strony, ze znacznym zbiurokratyzowaniem procedury, z drugiej zaś, z odebraniem Policji i przekazaniem nowo utworzonym zespołom interdyscyplinarnym, kluczowych zadań w systemie przeciwdziałania przemocy, bez uregulowania kwestii ich statusu oraz bez przyznania im uprawnień i środków niezbędnych do wykonywania powierzonych zadań.

Przyjęte rozwiązania zakładające nadmiernie biurokratyczne struktury, znaczne zwiększenie ilości tworzonej dokumentacji i jej dublowanie, a także przewlekły tryb postępowania, w zasadzie uniemożliwiały sprawne i szybkie udzielenie pomocy, pomimo zaangażowania wielu osób reprezentujących różne instytucje publiczne i organizacje pozarządowe.

1. W I półroczu 2012 r., tj. po wprowadzeniu nowej procedury „Niebieskie Karty”⁵ nastąpił duży, bo prawie aż 40% spadek liczby ujawnionych przez Policję przypadków przemocy w rodzinie. Wpływ na to miało skomplikowanie procedury, a w szczególności znaczne rozbudowanie dokumentacji NK, które powoduje, że funkcjonariusze Policji często nie są w stanie jej wypełnić w warunkach przeprowadzania interwencji. Znaczny spadek liczby ujawnionych przypadków przemocy w rodzinie – nie mający odzwierciedlenia w liczbie interwencji domowych – zanotowano w 12 z 14 objętych kontrolą komend Policji. Przykładowo, w I połowie 2010 r. w KPP w Bartoszycach przeprowadzono 560 interwencji domowych, a w I połowie 2012 r. – 709. W tym okresie nastąpił prawie 50% spadek liczby wypełnionych formularzy NK.

Podobnie sytuacja przedstawiała się w objętych kontrolą 14 ośrodkach pomocy społecznej. W sześciu ośrodkach liczba ujawnionych przypadków przemocy była niższa, niż w analogicznym okresie lat 2010-2011, a w pięciu ośrodkach nie ujawniono żadnego takiego przypadku. Jedynie w trzech ośrodkach liczba ta była wyższa. W sumie w ośrodkach objętych kontrolą liczba wypełnionych formularzy NK spadła ze 161 w I półroczu 2011 r. do 100 w I półroczu 2012 r., tj. o 37,9%. Dodać należy, że dynamika spadku w ośrodkach byłaby większa, gdyby uwzględnić to, że w poprzednio obowiązujących uregulowaniach, ofiara przemocy mogła nie wyrazić zgody na wszczęcie procedury NK. W 2011 r. takiej zgody nie wyraziło 37,1% ofiar przemocy.

Nowe rozwiązania nie zadziałały w przypadku wszczynania procedury NK przez przedstawicieli służby zdrowia i oświaty, którzy wcześniej nie posiadali takich uprawnień. Ponad 90% formularzy NK jest wypełniane przez Policję, a pozostałe przez przedstawicieli pomocy społecznej, natomiast

³ NIK stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁴ Wprowadzone z dniem 1 sierpnia 2010 r. ustawą z dnia 10 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125, poz. 842), jak również wydanym na jej podstawie rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta” (Dz. U. Nr 209, poz. 1245).

⁵ Weszła w życie z dniem 17 października 2011 r. Przed wprowadzeniem nowych uregulowań, procedura „Niebieskie Karty” realizowana była przez Policję.

do wyjątku należą procedury wszczynane przez przedstawicieli oświaty i ochrony zdrowia. W objętych kontrolą jednostkach 1.402 niebieskie karty zostały założone przez Policję (92,4%), 100 przez pracowników socjalnych OPS (6,6%), dziesięć przez pracowników oświaty (0,7%) i zaledwie cztery przez przedstawicieli służby zdrowia (0,3%).

Z ustaleń kontroli wynika, że poza nadmiernym zbiurokratyzowaniem procedury, wpływ na spadek liczby ujawnionych przypadków przemocy w rodzinie, ma wzywanie osób wobec których stosowana jest przemoc na spotkanie zespołu interdyscyplinarnego lub grupy roboczej. Tam w obecności kilku lub kilkunastu osób, ofiara musi opowiedzieć o tym, co ją spotkało. Sytuacja ta nie jest dla takiej osoby komfortowa, a może być upokarzająca.

Wzrost zainteresowania NK zaobserwowano natomiast ze strony osób, dla których jedyną motywacją do ubiegania się o jej założenie było uzyskanie dokumentacji dla celów rozwodowych, opieki nad dzieckiem, czy też uzyskania prawa do lokalu, ale niekoniecznie będących ofiarami przemocy w rodzinie. Wymowna w tym zakresie jest wypowiedź jednej z funkcjonariuszek Policji „W swojej pracy zawodowej spotkałam się z przypadkami, gdzie kobiety wręcz żądały założenia „Niebieskiej Karty”, ponieważ adwokat im doradził, że jest to pomocne przy rozwodzie”.

2. Znacznemu wydłużeniu uległ termin udzielenia pomocy. W poprzednio obowiązujących uregulowaniach pierwsza wizyta dzielnicowego w rodzinie dotkniętej przemocą następowała w ciągu siedmiu dni, a następne w cyklach miesięcznych, natomiast w obecnych nie ma określonych żadnych terminów. Terminy te określane są przez zespół interdyscyplinarny. W przypadku nieefektywnie funkcjonujących zespołów interdyscyplinarnych pierwsza wizyta następuje dopiero po opracowaniu przez grupę roboczą indywidualnego planu pomocy, często po dwóch, trzech miesiącach (częstotliwość wizyt określa zespół interdyscyplinarny), a w tym czasie rodzina w której występuje przemoc jest pozbawiona ochrony Policji. Przykładowo, po przekazaniu przez funkcjonariuszy KPP w Ełku 27 Niebieskich Kart, członkowie zespołów interdyscyplinarnych spotykali się na posiedzeniach organizowanych w terminie od 15 do 75 dni (średnio 34 dni).

Długotrwałość procedury NK wynika głównie z obciążenia członków zespołów pracą zawodową, trudności z ich zebraniem w jednym czasie, czy też brakiem rozwiązań prawnych umożliwiających podjęcie skutecznych działań, gdy osoba stosująca przemoc nie zgłasza się na posiedzenia zespołu lub grupy roboczej. W trakcie kontroli stwierdzono przypadki powoływania przez gminy zespołów interdyscyplinarnych dopiero w I półroczu 2012 r. Szczególnie drastyczną sytuację w tym zakresie stwierdzono w MOPS w Sierpcu i OPS w Wyszku. W przypadku obu tych jednostek zespoły i grupy robocze nie prowadziły żadnej działalności i miały praktycznie charakter formalny.

Nowe uregulowania spowodowały, że w objętych kontrolą komendach Policji⁶, w oczekiwaniu na decyzje zespołów interdyscyplinarnych – część dzielnicowych nie przeprowadzała niezwłocznych wizyt sprawdzających stan bezpieczeństwa osób, co do których istniało podejrzenie, że są dotknięte przemocą w rodzinie. W przytoczonej powyżej KPP w Ełku dzielnicowi przeprowadzili pierwsze wizyty domowe, zanim jeszcze zespoły zaleciły takie działania, w terminie od sześciu do 31 dni po wszczęciu procedury NK (średnio 19 dni), a w 17 przypadkach oczekiwali na decyzje zespołu lub grupy roboczej, co spowodowało, że wizyty składano średnio po 81 dniach, a w skrajnych przypadkach nawet po 162 dniach, podczas gdy w poprzednio obowiązujących uregulowaniach termin ten wynosił do siedmiu dni. Jako pozytywny przykład można wymienić KPP w Mielcu,

⁶ Nie przeprowadzono szczegółowych badań kontrolnych w tym zakresie.

w której dzielnicowi po interwencji domowej lub otrzymaniu informacji o przemoc w rodzinie, nie później niż w ciągu siedmiu dni kontaktowali się z rodzinami objętymi przemocą.

Najgorsza jednak w omawianym zakresie była sytuacja osób, dla których NK założyli pracownicy instytucji wymienionych w art. 9d ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemoc w rodzinie⁷, tj. służby zdrowia, oświaty i GKRPA. W tych przypadkach Policja dopiero po powołaniu grupy roboczej dowiadywała się, o potrzebie sprawdzenia stanu bezpieczeństwa tych osób, z uwagi na brak przepływu informacji w tym zakresie. Stąd ofiara przemoc nawet przez kilka miesięcy mogła nie otrzymywać żadnej pomocy.

3. Na OPS-y nałożono obowiązek obsługi organizacyjno-technicznej zespołów interdyscyplinarnych. Z ustaleń kontroli wynika, że połowa objętych kontrolą ośrodków nie była i nadal nie jest przygotowana organizacyjnie, kadrowo i finansowo do realizacji tego zadania. Występowały również niedobory kadrowe w grupie pracowników socjalnych. Spośród 14 objętych kontrolą ośrodków, w ośmiu stwierdzono niewystarczający stan zatrudnienia w stosunku do wymogów określonych w art. 110 ust. 11 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁸. Wskazać jednak należy, że warunki lokalowe w części ośrodków uniemożliwiały zwiększenie zatrudnienia, gdyż zajmowane pomieszczenia, nie zapewniały odpowiednich warunków pracy dla dotychczas zatrudnionych pracowników, a zatrudnienie nowych osób w dotychczasowych siedzibach, jeszcze bardziej potęgowałoby te problemy. Dodatkowo warunki lokalowe nie zapewniały możliwości przeprowadzania rozmowy z osobą doznającą przemoc w warunkach gwarantujących swobodę wypowiedzi i poszanowanie godności tej osoby oraz zapewniających jej bezpieczeństwo (§ 4 ww. rozporządzenia RM z dnia 13 września 2011 r.).

4. Programy przeciwdziałania przemoc w rodzinie oraz ochrony ofiar, mające stanowić część lokalnego systemu przeciwdziałania w rodzinie, nie funkcjonowały w większości objętych kontrolą jednostek. W szczególności programy te na ogół nie określały trybu i metod identyfikacji rodzin szczególnie zagrożonych przemocą, co w zasadzie wyklucza realizację przyjętego w nowych rozwiązaniach prawnych założenia, dotyczącego rozwoju profilaktyki, jako skutecznej formy pomocy w sytuacjach, gdy w rodzinie nie występuje jeszcze zjawisko przemoc, ale może być tym zjawiskiem zagrożona. Wśród przyczyn wymienić można m.in trudności z określeniem docelowej grupy osób, którą należałoby objąć profilaktyką.

NIK zwraca uwagę, na obowiązek (nałożony ustawami) opracowywania przez gminy licznych programów społecznych, które funkcjonują niezależnie od siebie, choć są z sobą ściśle powiązane. Powoduje to, że tworzenie kolejnych programów społecznych wynikających z różnych aktów prawnych ma charakter formalny. Praktycznie w żadnej z objętych kontrolą jednostek nie wyodrębniono w planie finansowym środków na realizację zadań związanych z przemocą w rodzinie, a w wyjaśnieniach podawano że są one realizowane w ramach np. programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, którego realizacja wynikała z przepisów ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁹ oraz ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii¹⁰.

⁷ Dz. U. z 2005 r. Nr 180, poz. 1493, ze zm.

⁸ Dz. U. z 2009 r., Nr 175, poz. 1362, ze zm.

⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 1356.

¹⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 124.

Objęte kontrolą gminy i powiaty nie prowadziły inwestycji na rzecz zwiększenia liczby miejsc w ośrodkach wsparcia i ośrodkach interwencji kryzysowej. W latach 2010–2012 nie powstał żaden tego typu obiekt, mimo występujących potrzeb w tym zakresie. Podstawową przyczyną nierealizowania zadań w tym zakresie był brak środków własnych.

5. Członkowie zespołów interdyscyplinarnych oraz grup roboczych wykonywali zadania w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych, albo całkowicie społecznie – jak w przypadku przedstawicieli organizacji pozarządowych. Brak rekompensaty finansowej za zwiększenie zakresu obowiązków służbowych w wielu przypadkach nie przyczyniał się jednak do efektywności działań, a także nie oddziaływał mobilizująco na zaangażowanie w pracę. Ponadto kierownicy instytucji delegujących członków zespołów i grup roboczych (poza MOPS i KPP, gdzie praca z rodziną dotkniętą problemem przemocy wchodzi w zakres obowiązków służbowych), ograniczali udział pracowników w ich pracach, ze względów ekonomicznych. Stąd frekwencja zarówno w czasie posiedzeń grup roboczych, jak i zespołów interdyscyplinarnych, często była niska, co wynikało z tego, że udział w ich pracach odbierany jest jako dodatkowy obowiązek. Problem szczególnie dotyczył przedstawicieli: oświaty, służby zdrowia i kuratorów sądowych.

Nieprawidłowości dotyczące funkcjonowania zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych dotyczyły m.in. nieterminowego rozpatrywania spraw, nieopracowywania indywidualnych planów pomocy, czy też niepodejmowania działań wobec sprawców przemocy, w przypadku ich niestawiania się na posiedzeniach grup roboczych.

6. W ponad 80% wyroki wobec sprawców, których czyny wyczerpywały znamiona przestępstwa, orzekane były przez sądy w zawieszeniu, a wobec sprawców nie prowadzono wynikających z ustawy oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych. Działaniami takimi objętych było zaledwie kilka procent sprawców. Wynikało to z tego, że sądy nie orzekały tego środka zawieszającego wykonanie kary, stosując jako jedyny środek wstrzymanie się od nadużywania alkoholu. W związku z tym, część powiatów w ogóle nie opracowała, a tym samym nie prowadzi programów korekcyjno-edukacyjnych dla sprawców przemocy, a także nie ma odpowiednio przeszkolonych osób. Dodać należy, że powiaty w niewielkim stopniu aplikują o środki na ten cel przewidziane w budżecie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

2.2 Uwagi końcowe i wnioski

Obecna sytuacja ofiar przemocy nasuwa szereg krytycznych uwag i zastrzeżeń i skłania do głębokiej refleksji nad obecnym systemem przeciwdziałania przemocy w rodzinie w Polsce. Ustalenia kontroli wykazują na występowanie znacznych rozbieżności pomiędzy zakładanymi celami wprowadzonych z dniem 1 sierpnia 2010 r. zmian, a ich faktyczną realizacją. W ocenie NIK wprowadzenie nowej procedury „Niebieskie Karty” nie przyniosło zakładanych efektów. Prawidłowe założenia z punktu widzenia współpracy pomiędzy instytucjami zajmującymi się przemocą w rodzinie rozwiązania okazały się niekorzystne z punktu widzenia ofiar przemocy w rodzinie. Stan ten jest w znacznym stopniu konsekwencją rozwiązań wprowadzonych w życie z dniem 17 października 2011 r. przez rozporządzenie RM w sprawie procedury NK, które w zasadzie wykluczają udzielenie sprawnej i szybkiej pomocy. Opracowanie przez zespoły interdyscyplinarne i grupy robocze planu pomocy w indywidualnych przypadkach przemocy w rodzinie odbywa się często po kilku miesiącach, a ofiara przemocy pozbawiona jest w tym czasie pomocy ze strony Policji. Powoduje to, że reakcja na przemoc w rodzinie odbywa się z opóźnieniem.

Zwrócić należy także uwagę na zauważalną niechęć do nowych rozwiązań zarówno wśród ofiar przemocy, które nie decydują się na powiadomienie organów ścigania o zaistniałym przestępstwie, jak i instytucji, które mają im pomagać, bowiem wprowadzone zmiany były oderwane od ich realnych możliwości kadrowych, lokalowych i finansowych, a wiązały się ze znacznym zaangażowaniem czasowym, bez żadnej rekompensaty finansowej. Sytuację ofiar przemocy w znacznym stopniu poprawiły działania Policji, która bez oparcia w nowej procedurze NK, podejmowała działania w celu sprawdzenia stanu bezpieczeństwa osób, co do których istniało podejrzenie, że są dotknięte przemocą w rodzinie.

Zdaniem NIK, ustalenia kontroli wskazują na potrzebę pilnego przeanalizowania przez MPiPS istniejącej obecnie sytuacji w tej dziedzinie oraz podjęcie inicjatywy, w celu usprawnienia funkcjonowania systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie wprowadzonego ustawą z dnia 10 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw, jak również wydanego na jej podstawie rozporządzenia RM z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury „Niebieskie Karty”, w taki sposób, aby umożliwił bezzwłoczne podejmowanie działań, w przypadku ujawnienia przemocy w rodzinie, w tym:

- a. powierzenie Policji kluczowej roli w realizacji procedury Niebieskich Kart,
- b. uproszczenie i uelastycznienie procedury Niebieskich Kart, w tym formularzy NK, wyłączenie czynności i działań dublujących się oraz precyzyjne określenie zadań podmiotów uczestniczących w zespołach interdyscyplinarnych, ze szczególnym uwzględnieniem zapewnienia przez nie wsparcia dla działań Policji,
- c. znalezienie przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej rozwiązań, które zagwarantowałyby poszanowanie i ochronę godności ofiar przemocy.

Zdaniem NIK, przemyślenia i określenia na nowo wymaga dotychczasowy status organizacyjny oraz sposób powoływania i funkcjonowania zespołów interdyscyplinarnych. Realizacja tego wniosku wymaga jednak zabezpieczenia odpowiednich warunków organizacyjnych, lokalowych i finansowych w formie dotacji celowej.

Ponadto NIK zwraca uwagę na potrzebę uporządkowania sposobu tworzenia lokalnych strategii dotyczących spraw społecznych, poprzez wprowadzenie wymogu opracowania kompleksowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, zamiast tworzenia szeregu odrębnych dokumentów programowych dla różnych obszarów, o nakładających się zakresach. Wiązałoby się to z potrzebą nowelizacji ustaw, w których te zagadnienia są ujęte.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że wdrożenie nowych rozwiązań prawnych w tak wrażliwej materii wymaga dużej ostrożności, by jeszcze bardziej nie skomplikować i tak złożonego systemu pomocy ofiarom przemocy w rodzinie.

3.1 Charakterystyka obszaru objętego kontrolą

Przemoc w rodzinie to zamierzone i wykorzystujące przewagę sił działanie przeciw członkowi rodziny, naruszające prawa i dobra osobiste, powodujące cierpienia i szkody¹¹. Jest to jeden z rodzajów patologii społecznej, który zarazem może być przestępstwem, z czego często nie zdają sobie sprawy osoby krzywdzone.

W Polsce średnio wszczyna się rocznie ok. 35 tys. spraw o znęcanie, z których do sądów kierowanych jest 22 tys. aktów oskarżenia, natomiast skazanych zostaje 13-15 tys. sprawców. Na przykład w 2011 r. skazano ogółem 13.588 takich sprawców, w tym: 12.806 na kary pozbawienia wolności, jednakże w 11.088 przypadkach odbywanie kary warunkowo zawieszono. W 616 przypadkach zastosowano sankcje w postaci ograniczenia wolności. Różnica pomiędzy wstępną oceną w sprawach kierowanych do sądów za znęcanie nad członkami rodzin, a prawomocnymi rozstrzygnięciami w tych sprawach spowodowana jest przede wszystkim odmową składania zeznań przez część pokrzywdzonych, co skutkuje m.in. uniewinnieniami i umorzeniami spraw.

Zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, zasady postępowania wobec osób dotkniętych przemocą oraz zasady postępowania wobec osób stosujących przemoc w rodzinie określa ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

Ustawę o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie znowelizowano z dniem 1 sierpnia 2010 r. Celem nowelizacji¹² była poprawa skuteczności działań, poprzez wprowadzenie zmian ukierunkowanych na:

- ♦ rozwój profilaktyki jako formy działań zapobiegających zjawisku przemocy w rodzinie,
- ♦ zmianę świadomości społeczeństwa,
- ♦ skuteczną ochronę ofiar przemocy, w tym w szczególności dzieci,
- ♦ stworzenie mechanizmów ułatwiających izolację sprawców od ofiar,
- ♦ zmianę postaw osób stosujących przemoc w rodzinie przez poddanie ich oddziaływaniom korekcyjno-edukacyjnym.

W znowelizowanej ustawie nałożono na Radę Ministrów obowiązek wydania szeregu aktów wykonawczych, które zostały przyjęte z dużym opóźnieniem, sięgającym od 3 do 13 miesięcy.

W związku z tym, że do dnia 17 października 2011 r. procedura Niebieskiej Karty, realizowana była przez Policję¹³ w oparciu o zarządzenie nr 162 Komendanta Głównego Policji z dnia 18 lutego 2008 r. w sprawie metod i form wykonywania przez Policję zadań w związku z przemocą w rodzinie w ramach procedury „Niebieskie Karty” („Zarządzenie Nr 162 KGP”). Procedura NK obejmowała nie tylko działania policji wobec sprawców i ofiar, ale także możliwość wielostronnej współpracy pomiędzy instytucjami i podmiotami oraz budowy lokalnych systemów przeciwdziałania przemocy. NK mogła być założona przez każdego policjanta, nie tylko interweniującego w miejscu zdarzenia, lecz także gdy zostanie poinformowany o wystąpieniu zjawiska przemocy w rodzinie (obligatoryjnie) oraz pracownika socjalnego (fakultatywnie), jeżeli podczas przeprowadzania wywiadu środowiskowego pojawi się podejrzenie występowania takiego zjawiska lub na wniosek osoby pokrzywdzonej.

¹¹ M. Mieszkaniec, E. Szafrąńska, Prawne uwarunkowania interwencji policyjnych, Szczytno 2003, str. 141.

¹² Z uzasadnienia projektu nowelizacji ustawy (Druk Sejmowy Nr 1698).

¹³ OPS działały w oparciu o przepisy dot. pomocy społecznej, w tym rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 19 kwietnia 2005 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego, w którego załączniku była także NK.

Z dniem 17 października 2011 r. weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury „Niebieskiej Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta”, które jest aktem prawnym regulującym działania wszystkich służb wobec przemocy w rodzinie od momentu zgłoszenia. Zostało ono wydane 13 miesięcy po nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Procedura NK została opracowana w ten sposób, aby połączyć kompetencje wszystkich instytucji odpowiedzialnych za przeciwdziałanie przemocy w rodzinie i tworzyć warunki do podejmowania współpracy już od momentu interwencji. W rozporządzeniu określono rozszerzony krąg podmiotów uprawnionych do wszczęcia procedury NK, obowiązki w tym zakresie przewodniczącego zespołu interdyscyplinarnego, zadania pracowników socjalnych, funkcjonariuszy Policji, pracowników służby zdrowia oraz przedstawicieli oświaty.

3.2 Szczegółowe wyniki kontroli

3.2.1. Funkcjonowanie systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie

Ustawą z dnia 10 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw dokonano z dniem 1 sierpnia 2010 r. istotnych zmian w dotychczas obowiązujących przepisach ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. W nowych uregulowaniach szczególny nacisk położono na rozwój profilaktyki, jako skutecznej formy pomocy w sytuacjach, gdy w rodzinie nie występuje jeszcze zjawisko przemocy, ale może być tym zjawiskiem zagrożona. Dlatego wprowadzono obowiązek opracowania i realizacji gminnych i powiatowych programów przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz obowiązek tworzenia gminnych zespołów interdyscyplinarnych, do realizacji zadań określonych w programie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w ramach wspólnych działań przedstawicieli różnych służb publicznych oraz organizacji pozarządowych.

Formalnie, w oparciu o powyższe przepisy w jednostkach objętych kontrolą utworzono system przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Opracowano programy przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar takiej przemocy, powołano zespoły interdyscyplinarne, prowadzono poradnictwo i interwencje w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Tym samym, w skład systemu formalnie weszły wszystkie elementy wskazane w art. 6 ust. 2 pkt 1 – 4 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

Ustalenia kontroli wykazują jednak na znaczne rozbieżności pomiędzy zakładanymi celami, wprowadzonych z dniem 1 sierpnia 2010 r. przepisów, a ich funkcjonowaniem w praktyce. Zmiany te znacznie pogorszyły sytuację dotkniętych przemocą w rodzinie, a także doprowadziły do wyraźnego spadku liczby ujawnianych przypadków przemocy w rodzinie. Związane jest to, z jednej strony, ze znacznym zbiurokratyzowaniem procedury, z drugiej zaś z przekazaniem zespołom interdyscyplinarnym, funkcjonującym głównie w strukturze ośrodków pomocy społecznej, kluczowych zadań w systemie przeciwdziałania przemocy, bez uregulowania kwestii ich statusu oraz bez przyznania uprawnień i środków niezbędnych do wykonywania powierzonych im zadań. Najtrafniej sytuację, jaka powstała po wprowadzeniu nowych uregulowań charakteryzuje wypowiedź jednego z pracowników socjalnych w Łęczycy.

- *„Brak jest warunków lokalowych, kadrowych i finansowych na stworzenie całego systemu przeciwdziałania w rodzinie. Brak jest środków na zatrudnienie specjalistów, na prowadzenie kampanii społecznych oraz na stworzenie ośrodka wsparcia dla ofiar przemocy. Na terenie miasta Łęczycza żadna placówka nie prowadzi programu edukacyjno-korekcyjnego dla sprawców przemocy”.*

Realizacja programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie i ochrony ofiar

Programy przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar, mające stanowić część lokalnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, nie funkcjonowały w praktyce w objętych kontrolą powiatach i gminach. Wśród przyczyn wymienić można m.in. brak koncepcji w jaki sposób system taki powinien funkcjonować, czy też trudności z określeniem docelowej grupy osób, która ma z niego korzystać. Załedwie w jednej z 14 gmin objętych kontrolą określono tryb i metody identyfikacji rodzin szczególnie zagrożonych przemocą, co w zasadzie wyklucza realizację przyjętego w nowych rozwiązaniach prawnych założenia, dotyczącego rozwoju profilaktyki, jako skutecznej formy pomocy w sytuacjach, gdy w rodzinie nie występuje jeszcze zjawisko przemocy, ale może być tym zjawiskiem zagrożona.

- *Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie w Wyszkowie został uchwalony w 2012 r. Program nie określał trybu i metod identyfikacji rodzin szczególnie zagrożonych przemocą w rodzinie. W dokumencie nie określono również wskaźników stopnia osiągnięcia przyjętych celów. Jednocześnie w okresie objętym kontrolą na jego realizację nie przewidziano żadnych wydatków w planie finansowym Ośrodka.*

Tylko w trzech z 14 skontrolowanych programów przeciwdziałania przemocy w rodzinie i ochrony ofiar zawarte zostały wskaźniki i mierniki służące do monitorowania stopnia osiągnięcia przyjętych celów, wskazano odpowiedzialnych za zbieranie informacji oraz częstotliwość dokonywania ocen. Konsekwencją ich braku w pozostałych programach było m.in. sporadyczne rozliczanie i ocenianie tych dokumentów, co w praktyce uniemożliwia skuteczną koordynację realizacji programów przez ośrodki pomocy społecznej.

- *„Gminny Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie dla Miasta Garwolin na lata 2011–2013” nie określał trybu i metod identyfikacji rodzin szczególnie zagrożonych przemocą, punktów docelowych działań, ani wskaźników ich osiągnięcia. Ponadto nie przewidziano monitorowania przebiegu Programu, sporządzania sprawozdań, ani oceny jego realizacji.*

We wszystkich przyjętych do realizacji programach zidentyfikowane zostały najważniejsze problemy z zakresu przemocy w rodzinie i sformułowane zostały zadania strategiczne. Opracowanie ponad połowy z nich poprzedzone zostało diagnozą problemów społecznych, jak też konsultacjami z przedstawicielami instytucji zajmujących się przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie.

- *Przy opracowywaniu przez pracowników GOPS „Gminnego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie w Gminie Mszana Dolna na lata 2010–2015” nie uczestniczyli przedstawiciele instytucji zajmujących się przemocą w rodzinie, takich jak: prokuratury, sądownictwa, oświaty oraz ochrony zdrowia.*

Praktycznie w żadnej z objętych kontrolą jednostek nie wyodrębniono w planie finansowym środków na realizację zadań związanych z realizacją programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, a jeżeli już środki takie zostały wyodrębnione, to były to niewielkie kwoty. Podstawową przyczyną nierealizowania zadań w tym zakresie były niewystarczające środki własne. W żadnym z programów nie zamieszczono zapisów wiążących je z uchwalanym corocznie budżetem.

- *W projektach planów finansowych GOPS w Jabłonnej w latach 2010–2011 nie uwzględniano środków na finansowanie zadań związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie (rozdział 85205). Dopiero w 2012 r. w planie wydatków na finansowanie gminnego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie ujęto kwotę 3 tys. zł.*

Nawet, jeżeli kierownicy objętych kontrolą jednostek wnioskowali do zarządów miast, gmin i powiatów o przyznanie środków na realizację programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie i ochrony ofiar, to propozycje te były nieuwzględniane lub były uwzględniane w niewielkim stopniu.

- W piśmie z 30 września 2011 r. kierownik MOPS w Łęczycy wnioskowała o przyznanie środków finansowych w kwocie 40 tys. zł na rok 2012, z przeznaczeniem na realizację zadań określonych w programie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. W budżecie Miasta Łęczycy na 2012 rok zaplanowano na ten cel zaledwie 6 tys. zł.

Dodać należy, że objęte kontrolą jednostki nie były zainteresowane opracowywaniem programów przeciwdziałania przemocy w rodzinie i ochrony ofiar, mimo iż obowiązek jego sporządzenia i realizacji istniał już od początku 2006 r.¹⁴. **Wynikało to z faktu, że kolejne ustawy nakładają na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek opracowania i realizacji licznych strategii i programów, które mają funkcjonować niezależnie od siebie.** Różne akty prawne dotyczące na przykład pomocy społecznej, przeciwdziałania alkoholizmowi, narkomanii, opieki nad dziećmi, wychowania przedszkolnego, czy też przemocy w rodzinie, wymagają tworzenia oddzielnych dokumentów programowych. Powoduje to, że tworzenie przez jednostki samorządu terytorialnego kolejnych programów społecznych, sprowadza się do formalnego wypełnienia obowiązku, bez przełożenia na praktyczne działania.

- Rada Gminy **Piątek** przyjęła w dniu 22 lutego 2011 r. „Gminny Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na rok 2011”. W okresie wcześniejszym nie był realizowany tego typu program.
- W okresie objętym kontrolą OPS w **Grajewie** nie realizował programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie, bowiem Rada Miasta nie uchwaliła takiego dokumentu. Dopiero po ponad 20 miesiącach od dnia wejścia w życie nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, w dniu 25 kwietnia 2012 r. Rada Miasta przyjęła „Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie na lata 2012–2016”.
- Wójt Gminy **Mszana Dolna** poinformował, że w okresie objętym kontrolą w Gminie realizowano sześć lokalnych programów pomocy społecznej: Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Mszana Dolna na lata 2006–2015; Gminny System Profilaktyki i Opieki nad Dzieckiem i Rodziną w Gminie Mszana Dolna na lata 2007–2012; Gminny Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie w Gminie Mszana Dolna na lata 2010–2015; Gminne Programy Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych; Gminne Programy Przeciwdziałania Narkomanii.

Zwrócić należy także uwagę na to, że coraz bardziej utrudnione jest opracowywanie i skuteczna realizacja i koordynacja przez gminy licznych programów społecznych, w których w dużej mierze problemy w nich zawarte i działania bardzo często powielają się i są ze sobą ściśle powiązane. Stąd gminy nie widziały praktycznej potrzeby tworzenia kolejnych tego typu dokumentów, mimo zapisów w ustawach. W trakcie kontroli w wyjaśnieniach podawano, że zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie są realizowane w innych dokumentach programowych, np. Gminnym Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, opracowanym na podstawie art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

- W Gminie **Garwolin** zadania określone w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie częściowo były realizowane na podstawie Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii, którego realizacja wynikała z przepisów ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii.
- W Gminie **Wyszaków** zadania określone w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie były wówczas częściowo ujęte w przyjmowanym na każdy rok Gminnym Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

¹⁴ Obowiązek opracowania i realizacji gminnego programu ochrony ofiar przemocy przed 1 sierpnia 2010 r. wynikał z art. 6 ust. 2 pkt 3 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, a po tym terminie z art. 6 ust. 2 pkt 1 tej ustawy.

3.2.2 Procedura „Niebieskie Karty”

3.2.2.1. Realizacja procedury Niebieskie Karty, wg zasad przed 17 października 2011 r.

W latach 2010 – I półrocze 2012 objęte kontrolą komendy Policji, w wyniku 72.123 interwencji domowych prowadziły wobec 1.304 sprawców postępowania przygotowawcze z art. 207 Kodeksu karnego o znęcanie się fizyczne lub psychiczne. Ochroną, poprzez założenie Niebieskiej Karty objęto 9.508 osób, a działania zapobiegawcze skierowane były przeciwko 9.424 sprawcom przemocy w rodzinie, z których 6.237 było pod wpływem alkoholu (854 doprowadzono do Izby Wyrzębów). W trakcie postępowań przygotowawczych 3.923 razy zastosowano wobec sprawców środki zapobiegawcze w postaci aresztu tymczasowego, dozoru Policji, opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z osobą pokrzywdzoną oraz zakazu kontaktowania z pokrzywdzonymi.

1. Przed dniem 17 października 2011 r. procedura NK, realizowana była przez Policję w oparciu o zarządzenie nr 162 Komendanta Głównego Policji z dnia 18 lutego 2008 r. w sprawie metod i form wykonywania przez Policję zadań w związku z przemocą w rodzinie w ramach procedury „Niebieskie Karty” („Zarządzenie Nr 162 KGP”).

Większość działań, wynikających z omawianej procedury NK podejmowanych było bez formalnych procedur. NK mogła być założona przez każdego policjanta¹⁵, nie tylko interweniującego w miejscu zdarzenia, lecz także gdy zostanie poinformowany o wystąpieniu zjawiska przemocy w rodzinie (obligatoryjnie) oraz pracownika socjalnego¹⁶ (fakultatywnie), jeżeli podczas przeprowadzania wywiadu środowiskowego pojawi się podejrzenie występowania takiego zjawiska lub na wniosek osoby pokrzywdzonej. Po zdiagnozowaniu problemu przemocy w środowisku oraz wypełnieniu druku NK, pracownicy socjalni przesyłali formularz do najbliższego komisariatu. Przed wprowadzeniem nowych uregulowań procedura NK była wszczynana jednak głównie przez Policję.

- Do MOPS w **Grajewie** w okresie do 17 października 2011 r. wpłynęło 145 informacji o wszczęciu procedury NK, z czego 70 w 2010 r. i 75 w 2011 r. Wszystkie karty zostały sporządzone przez Policję.
- Do OPS w **Szczuczynie** w okresie do 17 października 2011 r. wpłynęły 43 informacje o wszczęciu procedury NK, z czego 23 w 2010 r. i 20 w 2011 r. Wszystkie karty zostały sporządzone przez Policję.

W objętych kontrolą komendach, policjanci na ogół prawidłowo identyfikowali przypadki przemocy domowej podczas interwencji. We wszystkich zbadanych sprawach doszło do przemocy w rodzinie, tj. zachodziły przesłanki wynikające z art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, a sporządzenie formularza „Niebieska Karta - A” było zasadne. W sześciu komendach Policji stwierdzono natomiast przypadki niesporządzania przez funkcjonariuszy następnej NK podczas kolejnych interwencji, co stanowiło naruszenie § 4 ust. 2 ww. zarządzenia nr 162, zgodnie z którym policjant każdorazowo sporządzał „Kartę A” na miejscu interwencji lub bezpośrednio po jej zakończeniu w jednostce organizacyjnej Policji.

- W KPP w **Sierpcu** stwierdzono w siedmiu z 25 objętych kontrolą spraw, że podczas kolejnych interwencji w rodzinie policjanci nie wypełnili formularza NK-A, a tylko notatki służbowe z interwencji. W KPP w **Sokołowie Podlaskim** stwierdzono cztery takie przypadki.

¹⁵ W przypadku działań policji, po przyjęciu zgłoszenia, policjanci udawali się na interwencję w ramach której funkcjonariusz wypełniał dwie części: Kartę A (notatka służbowa z przebiegu interwencji, służąca udokumentowaniu sytuacji) i Kartę B (część, którą interweniujący policjant wręczał osobie poszkodowanej, zawierająca prawa ofiary przemocy oraz instytucje i organizacje, w których można szukać pomocy).

¹⁶ OPS działały w oparciu o przepisy dot. pomocy społecznej, w tym rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 19 kwietnia 2005 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego, którego załącznik D stanowiła NK.

Ponadto w pięciu komendach Policji stwierdzono także przypadki niedokładnego wypełnienia formularza NK. Głównie pomijano opis działań podjętych przez dzielnicowego wobec ofiary lub sprawcy.

- W KPP w **Gryfinie** stwierdzono w ośmiu z 25 spraw niedokładne wypełnienie NK (w „Kartach A” pomijano opis działań podjętych przez dzielnicowego wobec pokrzywdzonej lub sprawcy, zachowania się stron konfliktu, określenie okoliczności, w jakich nastąpiło założenie „NK” oraz opis miejsca zdarzenia).

2. Wypełniona podczas interwencji karta A była obligatoryjnie wprowadzana do policyjnego systemu, a następnie przekazywana do dzielnicowego, który niezwłocznie, nie później niż w ciągu 7 dni od otrzymania dokumentacji, był zobowiązany nawiązać kontakt z rodziną – a także przeprowadzać systematyczne wizyty. Na dzielnicowego nałożono także obowiązek prowadzenia, tzw. opisu rodziny, w przypadku której doszło do założenia NK. Na tej podstawie podejmowano decyzję, czy podejmować kroki prawne, czy ograniczyć się do działań prewencyjnych wobec sprawcy.

Z ustaleń kontroli wynika, że na ogół w wymaganym terminie siedmiu dni od dnia otrzymania Karty A, tj. zgodnie z § 7 ust. 2 zarządzenia nr 162 KGP, dzielnicowi nawiązali bezpośredni kontakt z rodziną celem rozpoznania sytuacji w rodzinie, potwierdzenia występowania przemocy w rodzinie oraz ustalenia rodzaju i charakteru potrzebnych działań pomocowych, a także co najmniej raz w miesiącu, wizytowali i sprawdzali stan bezpieczeństwa domowników i zachowania sprawców przemocy w rodzinie, co było zgodne z § 7 ust. 2 pkt 3 zarządzenia nr 162 KGP. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w pięciu komendach Policji.

- W KPP w **Gryficach** w 18 z 25 skontrolowanych przypadków stwierdzono odstępstwa od regularnych comiesięcznych wizyt dzielnicowych w domach sprawców przemocy.
- W Komendzie Rejonowej Policji **Warszawa IV** w siedmiu z 25 badanych sprawach dzielnicowi rzadziej niż co najmniej raz w miesiącu, wizytowali i sprawdzali stan bezpieczeństwa domowników i zachowania sprawców przemocy w rodzinie.

Ponadto w czterech komendach Policji stwierdzono przypadki niepowiadomienia przez dzielnicowego specjalistów Komendy ds. nieletnich o małoletnich dzieciach z rodzin, w których występuje przemoc co stanowiło naruszenie § 7 ust. 2 pkt 9 zarządzenia 162 KGP.

- W Komendzie Rejonowej Policji **Warszawa IV** w dwóch z 12 spraw, w których uczestniczyły dzieci nie zwrócono się do Wydziału ds. Nieletnich i Patologii,
- W KPP w **Gryficach** stwierdzono 17 przypadków niepowiadomienia przez dzielnicowego specjalistów Komendy ds. nieletnich o małoletnich dzieciach z rodzin, w których występuje przemoc.

Bardziej niekorzystną sytuację w zakresie rozpoznania sytuacji osób dotkniętych przemocą w rodzinie stwierdzono w siedmiu spośród 14 objętych kontrolą ośrodkach pomocy społecznej. W ośrodkach tych nie przeprowadzano wywiadów środowiskowych lub przeprowadzano je ze znacznym opóźnieniem. Stanowiło to naruszenie przepisów § 2 ust. 1 obowiązującego w kontrolowanym okresie rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 19 kwietnia 2005 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego¹⁷, zgodnie z którym wywiad przeprowadza się w terminie 14 dni lub gdy nie udokumentowano rozpoznania sytuacji w rodzinie dotkniętej przemocą. W ocenie NIK nieprzeprowadzanie wywiadów środowiskowych nie pozwalało na pełne diagnozowanie oczekiwań tych osób w zakresie wsparcia przez OPS i przygotowanie dla nich skutecznych planów pomocy.

- W OPS w **Wyszkowie** stwierdzono, że w 15 sprawach (60% badanej próby) nie zostały przeprowadzone wywiady środowiskowe, a w dwóch sprawach wywiady zostały przeprowadzone w terminie przekraczającym 14 dni od dnia powzięcia informacji o wystąpieniu przemocy (28 i 21 dni).

- W 20 z 25 objętych kontrolą postępowaniach pracownicy socjalni MOPS w **Grajewie** nie przeprowadzili wywiadu środowiskowego, a w 19 przypadkach pracownicy nie wypełnili formularza „Pomoc społeczna – Niebieska karta”, mimo nawiązania kontaktu z rodziną i braku sprzeciwu na założenie NK.
- W Gminie **Mszana Dolna** w 16 spośród 23 analizowanych NK stwierdzono niesporządzenie formularza wywiadu środowiskowego w 12 sprawach oraz w trzech przypadkach nieprzeprowadzenie wywiadu środowiskowego w ciągu 14 dni od daty powzięcia przez pracownika socjalnego informacji.

3.2.2.2. Realizacja procedury Niebieskie Karty, wg zasad od 17 października 2011 r.

1. Wprowadzona po dniu 17 października 2011 r. procedura „Niebieskie Karty”¹⁸ została opracowana w ten sposób, aby połączyć kompetencje wszystkich instytucji odpowiedzialnych za przeciwdziałanie przemocy w rodzinie i tworzyć warunki do podejmowania współpracy już od momentu interwencji. Stąd obejmuje ogół czynności podejmowanych i realizowanych przez przedstawicieli jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, Policji, oświaty i ochrony zdrowia.

Wszczęcie procedury NK następuje poprzez wypełnienie kilkustronicowego formularza NK w przypadku powzięcia, w toku prowadzonych czynności służbowych lub zawodowych, podejrzenia stosowania przemocy wobec członków rodziny, lub w wyniku zgłoszenia dokonanego przez członka rodziny lub przez osobę będącą świadkiem przemocy w rodzinie¹⁹.

W związku z wejściem w życie nowej procedury NK Komendant Główny Policji w dniu 7 grudnia 2011 r. wydał wytyczne Nr 2 („wytyczne nr 2 KGP”) w sprawie sposobu postępowania policjantów podczas realizacji procedury NK. Zgodnie z § 3 wytycznych wypełniony formularz „Niebieska Karta – A” kierownik jednostki organizacyjnej Policji przekazuje przewodniczącemu zespołu interdyscyplinarnego, a kopię wypełnionego formularza dzielnicowemu NK, właściwemu dla miejsca zamieszkania osoby dotkniętej przemocą.

Uregulowania prawne dotyczące procedury NK zawarte w rozporządzeniu RM w sprawie procedury NK znacząco poprawiły skuteczność współpracy instytucji w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Jednak w dalszym ciągu brak jest uregulowań prawnych dotyczących przepływu informacji między zespołem interdyscyplinarnym, a sądem i prokuraturą. Zespół interdyscyplinarny nie jest informowany przez sądy i prokuraturę o sposobie zakończenia postępowania np. o skierowaniu sprawcy przemocy domowej na leczenie odwykowe, o zasądzonej eksmisji czy o odwieszeniu zasądzonych wyroku. Przedstawiciele sądów rzadko uczestniczyli w pracach zespołów interdyscyplinarnych. Niewystarczająca współpraca była w znacznym stopniu konsekwencją braku spójnych regulacji prawnych, a w szczególności braku obowiązku informowania przez sądy zespołów interdyscyplinarnych o toczących się postępowaniach.

Z ustaleń kontroli wynika, że przyjęte w rozporządzeniu rozwiązania, zakładające nadmiernie biurokratyczne struktury organizacyjne, skomplikowane i przewlekłe procedury postępowania, w zasadzie uniemożliwiały sprawne udzielenie szybkiej pomocy ofiarom przemocy. Często praca z rodzinami ograniczała się jedynie do administracyjnych czynności zespołów interdyscyplinarnych, a nie faktycznej pracy socjalnej. Dodatkowo, wprowadzenie przytoczonych wyżej przepisów znacznie rozszerzyło ilość tworzonej dokumentacji i spowodowało jej dublowanie się.

¹⁸ Rozporządzenie RM z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta”.

¹⁹ Art. 9d ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

- Kierownik Rewiru Dzielnicowych KPP w **Limanowej** podał, że „Dokumentacja związana z realizacją procedury NK znajduje się w OPS. Jednocześnie od dzielnicowego realizującego czynności w ramach NK również wymaga się prowadzenia teczki zagadnieniowej. W teczce tej mają znajdować się informacje o wykonanych czynnościach. Powoduje to, że dzielnicowy wykonuje dokumentację dla OPS, gdzie znajduje się głównateczka NK, jak również dokumentację do prowadzonej przez siebie teczki. W teczce prowadzonej przez dzielnicowego znajduje się jednak tylko dokumentacja sporządzona z czynności wykonanych przez niego, nieobrazująca pełnej sytuacji w rodzinie”.
- Z wyjaśnień pobranych od funkcjonariuszy Komendy w **Mielcu** wynika, że największym problemem w funkcjonowaniu procedury NK jest konieczność nadmiernego dokumentowania sprawy, biorąc pod uwagę sam formularz NK, z jego objętością i szczegółowością, nie w pełni przydatną do każdej sprawy.

Z uwagi na tak znaczne rozbudowanie formularza NK jest on niefunkcjonalny w warunkach policyjnej interwencji. Zwracano na to uwagę we wszystkich objętych kontrolą komendach Policji, podkreślając, że policjanci wykonujący czynności na miejscu interwencji mają przede wszystkim udzielić pomocy osobom, które są dotknięte przemocą, często muszą izolować sprawcę stosując wobec niego środki przymusu bezpośredniego, a następnie zatrzymać sprawcę, często będącego pod wpływem alkoholu, do wytrzeźwienia. Tym samym wypełnianie obszernego dokumentu, jakim jest formularz „Niebieska Karta A”, niepotrzebnie wydłużają czynności na miejscu interwencji i nie przyczyniają się do szybkiej izolacji sprawcy przemocy.

- Koordynator procedury NK w KPP w **Elku** podał, że „Obwiazujący formularz NK jest zbyt obszerny, a przez to jego wypełnianie zbyt czasochłonne jak na specyfikę interwencji policyjnej. Policjanci przeprowadzając interwencje domowe wobec sprawcy w rodzinie, gdzie jest agresywny, nietrzeźwy sprawca, którego należy odizolować, nie są w stanie zebrać tak szczegółowych danych do wypełnienia formularza.”
- Dzielnicowy w **Mielcu** podał, że „Nadmierna dokumentacja – dublowanie jej przez członków grupy roboczej, ponadto zbyt duża ilość dokumentacji związanej z prowadzonymi działaniami w rodzinie dotkniętej przemocą domową (dokumentacja sporządzana przez grupę roboczą to dublowanie dokumentacji, którą sporządza się do prowadzonej teczki „przemoc domowa” oraz dodatkowo sporządza się dokumentację dotyczącą spotkań grup roboczych) oraz zbyt rozbudowany druk NK-A i zbędny druk C i D, gdzie informacje te są zawarte w notatce ze spotkania z ofiarą i sprawcą. Na drukach tych ofiara i sprawca piszą swoje zobowiązania, które w większości i tak nie są przez obie strony realizowane.

Konsekwencją powyższego było niedokładne wypełnianie formularza, tak że w ponad połowie spośród objętych kontrolą NK stwierdzono występowanie braków w dokumentacji dotyczącej zarówno sprawców jak i ofiar, mimo iż zgodnie z § 2 ust. 2 wytycznych nr 2 KGP, jeżeli podczas interwencji nie ma możliwości wypełnienia formularza „Niebieska Karta – A” w całości, części V, IX-XII, XV, XVII, XX-XXI mogą być uzupełnione przez dzielnicowego w obecności osoby, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie.

- W KPP w **Bartoszyczach** badanie 25 teczek ofiar przemocy założonych po zmianie przepisów, w których znajdowało się 26 NK wykazało, że w 23 NK nie wypełniono od jednego do dziewięciu pozycji formularza. Niewypełnienie wszystkich pozycji formularza wyjaśniano dużym obciążeniem czasowym przy wypełnianiu rozbudowanego formularza po zmianie przepisów.
- W KPP w **Gryficach** w 14 z 25 przypadków spraw objętych kontrolą stwierdzono niedokładne wypełnienia NK przez funkcjonariuszy zatrudnionych w Komendzie.

Z ustaleń kontroli wynika, że we wszystkich przypadkach objętych kontrolą, w tym spraw wszczętych przez ośrodki pomocy społecznej, dzielnicowi zrealizowali obowiązki określone w § 5 wytycznych nr 2 KGP, tj. prowadzili teczki zagadnieniowe dla każdej rodziny dotkniętej przemocą. Jednak w ośmiu z 14 objętych kontrolą komend Policji stwierdzono przypadki niedokumentowania – w teczkach spraw – dyspozycji wydawanych przez zespoły interdyscyplinarne lub grupy robocze koordynatorom procedury „NK” w Policji lub dzielnicowym, co było niezgodne z § 10 ust. 1 rozporządzenia RM w sprawie procedury „NK” oraz § 5 ust. 1 wytycznych nr 2 KGP.

- W KPP w **Gryfinie** stwierdzono 21 przypadków niedokumentowania – w teczkach spraw – dyspozycji wydawanych przez zespoły interdyscyplinarne lub grupy robocze koordynatorom procedury „NK” lub dzielnicowym.

- W KPP w **Gryficach** badanie 25 teczek wykazało 24 przypadki niedokumentowania w teczkach dyspozycji wydawanych przez zespoły interdyscyplinarne lub grupy robocze koordynatorowi procedury „NK” w Komendzie lub dzielnicowym.

Wynikać to może z podejścia zaprezentowanego w poniższych wyjaśnieniach, z których wynika, że realizacja procedury NK w obecnym kształcie jest stratą czasu.

- Kierownik jednego z Rewirów Dzielnicowych KPP podał, że „Z wejściem rozporządzenia RM w sprawie procedury NK, gminy zostały zobowiązane do powołania zespołów interdyscyplinarnych zajmujących się przemocą w rodzinie w skład których musi wejść policjant. Ponadto weszły nowe wytyczne nr 2 KGP. Obydwa te przepisy nakładają na policjanta „dzielnicowego” określone obowiązki. W ramach wytycznych dzielnicowy nadal prowadzi NK i wykonuje w jej ramach określone działania. Te same czynności musi wykonać w ramach grupy roboczej do której jest powoływany. Jego praca w tym zakresie i tej samej Karty i rodziny jest powielana i tym samym czas jego służby jest marnowany”.
- Zastępca KPP w **Mielcu** podał, że „Wydaje się, że zmiany w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nie są skuteczne, a wręcz odwrotnie. Zespoły Interdyscyplinarne, grupy robocze i spotkania w ramach tych tworów absorbują czas. Często dublowane są niektóre czynności, których takie same wyniki omawiane są na spotkaniach”.

Podobnie sytuacja przedstawiała się w objętych kontrolą 14 ośrodkach pomocy społecznej, których pracownicy wskazywali na niefunkcjonalność przyjętych rozwiązań.

- Pracownik socjalny MOPS w **Grajewie** podał, że „Zmiany nie poprawiły skuteczności działań związanych z przemocą w rodzinie – droga współpracy wydłuża w czasie skuteczność przeciwdziałania przemocy (moc dokumentów, wezwań stron, procedury itp.)”.
- Kierownik GOPS w **Jabłoncej** podał, że „Wprowadzone zmiany ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nie polepszyły sytuacji, a tylko rozszerzyły papierową dokumentację, która jest dość obszerna, a nie poparta konkretnymi przepisami wg których zespół mógłby działać”.

2. Przyjęte rozwiązania znacznie pogorszyły sytuację osób dotkniętych przemocą w rodzinie, a także spowodowały znaczny spadek liczby ujawnianych przypadków przemocy w rodzinie. Na znaczny zakres i skalę niekorzystnych zjawisk i tendencji wskazują uzyskane w toku kontroli dane statystyczne, z których wynika spadek liczby ujawnianych przypadków przemocy w rodzinie. W I półroczu 2012 r. policjanci wypełnili 24.089 formularzy „Niebieska Karta – A” i była to liczba aż o 37,9% mniejsza od liczby formularzy wypełnionych w I półroczu 2011 r. W 12 spośród 14 skontrolowanych komendach Policji w I półroczu 2012, w porównaniu do analogicznego okresu w latach 2010–2012 liczba wypełnionych formularzy NK-A spadła z 1994 do 1402. W niektórych komendach spadek liczby ujawnianych przypadków przemocy w rodzinie jednak znacznie przekraczał 50%. Powyższy spadek nie znajdował żadnego uzasadnienia w liczbie przeprowadzonych interwencji domowych.

- Liczba sporządzonych NK przez **KPP w Elku** w I półroczu 2012 r. wyniosła 54 i w porównaniu do analogicznych okresów 2010 r. i 2011 r. zmniejszyła się odpowiednio: o 120 i o 126. Liczba interwencji domowych w I półroczu 2012 r. wyniosła 1133 i była większa o 17 niż w I półroczu 2011 r., a mniejsza o jedną interwencję niż w I półroczu 2010 r.
- W Komendzie Rejonowej Policji **Warszawa IV** po wprowadzeniu nowych uregulowań, nastąpił w I półroczu 2012 r. w porównaniu do I półroczu 2010 r. znaczny spadek ujawnionych przez Komendę przypadków związanych z przemocą w rodzinie, przy porównywalnej liczbie interwencji domowych. I tak, w pierwszej połowie 2010 r. przeprowadzono 2950 interwencji domowych, oraz 2904 w I połowie 2012 r., natomiast liczba wypełnionych formularzy NK spadła w tym czasie z 156 do 64.

Podobnie sytuacja przedstawiała się w objętych kontrolą ośrodkach pomocy społecznej. W sześciu spośród 14 skontrolowanych OPS w I półroczu 2012, w porównaniu do analogicznego okresu w latach 2010–2012 liczba wypełnionych formularzy NK-A była mniejsza, a w trzech większa. W pięciu ośrodkach nie ujawniono żadnego przypadku przemocy w rodzinie. W sumie liczba wypełnionych NK wynosiła odpowiednio: 128, 161 i 100.

- Liczba wypełnionych NK przez MOPR w **Lublinie** spadła z 87 w I pół. 2011 do 36 w I półroczu 2012 r.

Dynamika spadku ujawnionych przypadków przemocy w rodzinie w OPS byłaby znacznie większa gdyby uwzględnić, że w uregulowaniach obowiązujących przed dniem 17 października 2011 r., w przypadku ujawnienia przez pracownika socjalnego przemocy w rodzinie, można było nie wyrazić zgody na wypełnienie NK i przeprowadzenie wywiadu środowiskowego. W 14 ośrodkach pomocy społecznej objętych kontrolą zgody takiej nie wyraziło 43,6% (169) ofiar przemocy w 2010 r. i 37,1% (147) w 2011 r.

- W ośrodku pomocy społecznej w **Wyszku** liczba spraw, które z powodu braku zgody członków rodziny nie zakończyły się wypełnieniem NK wynosiła 46 w 2010 r. i 37 w 2011 r. W I półroczu 2012 r. Ośrodek samodzielnie zidentyfikował zaledwie trzy przypadki przemocy w rodzinie, mimo iż w obecnych uregulowaniach nie jest wymagana zgoda członków rodziny na założenie NK.
- W 2010 r. w OPS w **Mszanie Dolnej** wypełnił 12 NK, oraz 29 w 2011 r. Liczba spraw, które wobec braku zgody ofiary przemocy na wypełnienie NK nie zakończyły się wypełnieniem NK i wywiadem środowiskowym wyniosła w tym okresie odpowiednio 16 i 17.

Znacznego spadku liczby ujawnionych przypadków przemocy w rodzinie przez Policję i pracowników socjalnych nie zrekomensowały przypadki ujawniane przez pracowników innych instytucji wymienionych w art. 9d ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. **Nowe rozwiązania nie zadziałały w przypadku wszczynania procedury NK przez przedstawicieli służby zdrowia, oświaty i GKRPA.** Z ustaleń kontroli wynika, że ponad 90% NK jest wypełniane przez Policję, a pozostałe przez pomoc społeczną, natomiast do wyjątku należą procedury wszczynane przez przedstawicieli oświaty i ochrony zdrowia. W objętych kontrolą jednostkach 1.402 Niebieskie karty zostały założone przez Policję (92,4%), sto przez pracowników socjalnych ośrodków pomocy społecznej (6,6%), dziesięć przez pracowników oświaty (0,7%) i zaledwie cztery przez przedstawicieli służby zdrowia (0,3%).

- W okresie od 18 października 2011 r. do 30 czerwca 2012 r. do ZI w Gminie **Limanowa** wpłynęło łącznie 75 formularzy NK-A, w tym 71 zostało założonych przez Policję, a cztery przez GOPS. Żadna z NK nie została sporządzona przez placówki ochrony zdrowia, oświaty lub przez GKRPA.
- Od 18 października 2011 r. do 30 czerwca 2012 r. do ZI w Gminie **Mszana Dolna** wpłynęło łącznie 36 formularzy NK-A, z czego 33 wszczętych przez policję, dwa przez GOPS i jeden przez pracownika oświaty.

Najniższy odsetek przesyłanych do zespołów interdyscyplinarnych NK stanowiły pochodzące od przedstawicieli służby zdrowia. W 14 objętych kontrolą ośrodkach pomocy społecznej przedstawiciele służby zdrowia ujawnili zaledwie cztery przypadki przemocy w rodzinie, przy czym trzy zostały ujawnione w jednej z jednostek. Lekarze wskazywali, że procedura NK jest bardzo czasochłonna, a wypełnienie druku może zajmować nawet ponad pół godziny. Natomiast z kontraktów z Narodowym Funduszem Zdrowia wynika, że lekarze są dokładnie rozliczani ze swojego czasu pracy, liczby pacjentów i udzielanych świadczeń zdrowotnych. W związku z tym niejasne pozostaje, czy lekarz w sytuacji, gdy zgłosi się do niego osoba pokrzywdzona, powinien przerwać przyjmowanie pacjentów, umówionych na wizytę po oczekiwaniu w kilku lub kilkunastomiesięcznej kolejce, czy też wypełnić NK poza godzinami swojej pracy.

- Do zespołu interdyscyplinarnego w Gminie **Wyszków** w okresie od 18 października 2011 r. do 30 czerwca 2012 r. wpłynęło łącznie 88 formularzy NK A, z czego 79 wszczętych przez Policję, cztery przez OPS, trzy przez placówki służby zdrowia i dwie przez GKRPA w Wyszkowie.
- Dzielnicowa KPP w **Gryficach** podała że „Zasadnym byłoby jednak, aby inne instytucje częściej reagowały na pierwsze oznaki mogącej występować w rodzinie przemocy. Mam tutaj na myśli służbę zdrowia, lekarzy pierwszego kontaktu, nauczycieli w szkołach, którzy mogą dostrzec jeszcze problem przed Policją, która zazwyczaj trafia na interwencje domową, kiedy problem jest już szerszych rozmiarów.”
- Koordynator procedury NK w **Sierpcu** wskazał, na „brak odpowiedniego zaangażowania w realizację zadań m.in. ze strony przedstawicieli służby zdrowia, którzy nie sporządzili żadnego dokumentu NK, a ponadto, bagatelizując fakt przemocy, źle informowali osoby, które zgłaszały taki problem”.

W zasadzie wprowadzone zmiany były korzystne głównie dla osób, dla których jedyną motywacją do ubiegania się o założenie Niebieskiej Karty było uzyskanie dokumentacji dla celów rozwodowych, opieki nad dzieckiem, czy też uzyskania prawa do lokalu, ale niekoniecznie były ofiarami przemocy w rodzinie.

- *Dzielnicowa KPP w **Gryficach** podała że „W swojej pracy zawodowej spotkałam się z przypadkami, gdzie kobiety wręcz żądały założenia „NK”, ponieważ adwokat im doradził, że jest to pomocne przy rozwodzie.”*
- *Jeden z dzielnicowych komisariatu w **Lublinie** podał, że „Niejednokrotnie spotykałem się z sytuacją, że procedura NK była wdrażana w nieuzasadnionych przypadkach. Potencjalna ofiara przemocy w toku dalszych czynności oświadczała, że powodem wdrożenia procedury NK był fakt, że potrzebuje ona dokumentacji do sprawy rozwodowej ponieważ tak poradził jej adwokat.”*

3. Z ustaleń kontroli wynika, że nowa procedura Niebieskiej Karty ma bezpośredni lub pośredni wpływ na spadek liczby założonych NK. Nowa procedura zakłada wezwanie osób wobec których stosowana jest przemoc na spotkanie zespołu interdyscyplinarnego lub grupy roboczej. Tam w obecności kilku lub kilkunastu osób, osoba taka musi opowiedzieć o problemie, co ją spotkało oraz jaka pomoc jest jej potrzebna. Sytuacja ta nie jest dla takiej osoby komfortowa, a może być upokarzająca. Stąd często wynikało negatywne nastawienie ofiar i sprawców przemocy w stosunku do zespołu interdyscyplinarnego i podejmowanych przez niego działań, co z kolei mogło przełożyć się na niezgłaszanie się na Policję z problemem przemocy i założenie NK.

- *Koordinator Powiatowy do spraw Procedury NK w **Grajewie** podała że „Prowadzone przeze mnie rozmowy z dzielnicowymi, panią Naczelnik Wydziału Prewencji oraz jej zastępcą ... wskazują jednoznacznie na niechęć ofiar przemocy do nowej procedury NK. Dzielnicowi wskazują, iż w trakcie wizyt w rodzinie ofiar przemocy informują ich, iż opowiadanie o swoich problemach przed członkami lokalnych zespołów interdyscyplinarnych jest dla nich krępujące. Ponadto konieczność spotkań z członkami LZI (złożoność procedury) powoduje, iż wielu z nich niechętnie wzywa Policję na interwencję (lub nie wzywa w ogóle) podczas kolejnego aktu przemocy. To może mieć wpływ na zmniejszoną zgłaszalność tego typu zjawiska”.*
- *Jeden z dzielnicowych w KPP w **Mielcu** podał, że „Duża ilość członków zespołu w jednym czasie i jednym miejscu prowadzi do dyskomfortu psychicznego i niechęci współpracy ofiary i sprawcy przemocy. Rozmowa w “cztery oczy” sprawia, że zarówno ofiara jak i sprawca ma większe zaufanie i częściej się otwiera informując o rzeczach, których nie mówi, gdy są wszyscy członkowie”.*
- *Komendant KPP w **Grajewie** podał, że „Procedura związana z istnieniem zespołów interdyscyplinarnych, konieczność opowiadania przez ofiary przemocy o swoich problemach, niejednokrotnie bardzo osobistych, przy tak szerokim gremium, może zniechęcić do ponownego ubiegania się o pomoc – interwencję Policji celem uniknięcia uczestnictwa w dalszej procedurze związanej z zespołami interdyscyplinarnymi”.*
- *Komendant KPP w **Elku** podał, że „Ponadto warto zauważyć, że spotkanie osoby doświadczającej przemocy z grupą roboczą, składającą się nawet z kilku osób, jest krępujące. Bardzo często osoby te są zawstyżone, gdy muszą o swoich rodzinnych problemach, nierzadko intymnych, opowiadać przed grupą osób”.*

Z ustaleń kontroli wynika także, że znaczny wpływ na spadek liczby założonych Niebieskich Kart ma nowy druk NK, który jest niedostosowany do specyfiki pracy Policji, o czym była mowa w punkcie 3.2.2.1. W niektórych objętych kontrolą komendach, otwarcie podawano w wyjaśnieniach, że spadek liczby ujawnianych przypadków przemocy w rodzinie ma związek z wprowadzeniem nowego rozszerzonego druku NK.

Koordinator procedury NK w Sierpcu wyjaśnił, że spadek liczby ujawnianych przypadków przemocy w rodzinie ma związek z wprowadzeniem nowego rozszerzonego druku NK, którego wypełnienie jest czasochłonne, oraz obowiązkiem przesyłania każdej NK do zespołu interdyscyplinarnego i udziału w posiedzeniach tych zespołów.

4. Należy nadmienić, iż statystyki nie odzwierciedlają rzeczywistych rozmiarów przemocy w rodzinie, a skala zjawiska jest znacznie szersza, niż to wynika z liczby ujawnionych przypadków. Część przypadków bowiem ukrywa tzw. „ciemna liczba”. Wynika ona głównie z obyczajowości

i wstydu przed uzewnętrznianiem sytuacji w domu, można ją też tłumaczyć swoistą solidarnością osoby dotkniętej przemocą i osobą stosującą przemoc. Z badań opinii publicznej przeprowadzonych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej wynika, że skala zjawiska jest znaczna, ponieważ 45% ogółu badanej próby, to osoby, które mieszkają lub w przeszłości mieszkały w gospodarstwie domowym, w którym dochodzi lub dochodziło do przemocy w rodzinie. Jednak jedynie 26% rodzin, w których dochodziło do przemocy, korzystała w związku z tym z pomocy jakiejś instytucji lub organizacji, głównie z pomocy Policji. Z ustaleń kontroli wynika, że przyjęte rozwiązania prawne jeszcze bardziej pogorszyły sytuację.

- *Jeden z dzielnicowych podał, iż „(...) W sytuacji, kiedy osoba wobec której stosowana jest przemoc nie będzie współpracować i korzystać z oferowanej pomocy i nie będzie chciała zeznawać w sprawie przestępstwa znęcania się, to sytuacja taka będzie wykorzystywana przez osoby stosujące przemoc i procedura NK do niczego nie doprowadzi, a członkowie Zespołów Interdyscyplinarnych będą bezsilni”.*

Głównymi przyczynami takiego stanowiska ofiar były m.in.: niska wiedza na temat skuteczności procedury NK, obawa przed sprawcą przemocy, w szczególności gdy zamieszkuje z ofiarą, długi czas wypełniania formularza NK i jego mniej czytelna forma, włączenie innych podmiotów do procedury NK. Spowodowało to niechęć ofiar do nowej procedury, gdyż zwiększył się krąg osób i podmiotów zainteresowanych problemami rodzin i powstała obawa o utratę różnego rodzaju świadczeń uzyskiwanych od tych podmiotów. Sytuacji w tym zakresie nie poprawia istniejące w społeczeństwie przekonanie, że o niektórych rzeczach nie powinno się mówić, że nie wolno donosić na członków rodziny. Osoby pokrzywdzone nie chcą mówić o przemocy, bo się tego wstydzą, lub są w jakimś wymiarze np. ekonomicznym zależne od sprawcy.

5. Na podstawie § 13 pkt 6 rozporządzenia RM w sprawie procedury „NK” oraz § 5 wytycznych nr 2 KGP, w ramach procedury NK funkcjonariusz Policji powinien składać systematyczne wizyty sprawdzające stan bezpieczeństwa osoby, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie, w zależności od potrzeb określonych przez zespół interdyscyplinarny lub grupę roboczą.

Zespół interdyscyplinarny lub grupy robocze, bezpośrednio po interwencji policyjnej związanej z przemocą w rodzinie, czy wszczęcia procedury przez inne instytucje wymienione w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, nie określały potrzeby i częstotliwości wizyt funkcjonariuszy policji, sprawdzających stan bezpieczeństwa osób dotkniętych przemocą. Według dokumentów zgromadzonych przez dzielnicowych (protokoły z posiedzenia grupy roboczej) potrzeba monitorowania środowiska m.in. przez dzielnicowych, określana była przez grupy robocze dopiero po kilku miesiącach od interwencji policyjnej i sporządzenia formularza „Niebieska Karta A”. **Z ustaleń kontroli wynika, że stworzenie grup roboczych i zespołów interdyscyplinarnych miało niekorzystny wpływ na sprawność działań związanych z zapewnieniem pomocy rodzinom dotkniętym przemocą, ponieważ spowodowało wydłużenie czasu reakcji.**

- *W Komisariacie VII Policji w **Lublinie** według dokumentów zgromadzonych przez dzielnicowych (protokoły z posiedzenia grupy roboczej) potrzeba monitorowania środowiska m.in. przez dzielnicowych, określona została przez grupy robocze dopiero po kilku miesiącach od interwencji policyjnej i sporządzenia formularza „NK- A” (przykładowo: akta 325/12 – interwencja policji 11.01.2012 r. – kopia protokołu grupy wsparcia ze wskazaniem potrzeby monitorowania środowiska z dnia 19.06.2012 r.; akta KP7-ZDz/2299/12 – interwencja policji 20.03.2012 r. – wskazanie potrzeby monitorowania przez grupę wsparcia w dniu 8.05.2012 r.*
- *Pierwsze posiedzenia grup roboczych od przekazania NK przez KPP w **Bartoszcach** przewodniczącemu zespołu interdyscyplinarnego miały miejsce w następujących terminach: do 14 dni - 7 przypadków; od 14 do 30 dni – 8 przypadków; od 31 do 60 dni – 2 przypadki; powyżej 61 dni – 1 przypadek (110). Średnio pierwsze posiedzenie ZI w tych przypadkach odbyło się po 24 dniach od przekazania NK.*

- Posiedzenia ZI Miasta **Elku**, w których przedstawiciele Policji nie brali udziału, dotyczyły ustalenia potrzeb w zakresie wizyt dzielnicowych w rodzinach dotkniętych przemocą. Komenda otrzymała kopie tych decyzji w dniu 11 kwietnia 2012 roku, czyli po upływie odpowiednio 121, 82, 68, 48 i 12 dni od daty posiedzeń Zespołu.

W przypadku nieefektywnie funkcjonujących zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych pierwsza wizyta następuje dopiero po opracowaniu przez grupę roboczą indywidualnego planu pomocy, często po dwóch, trzech miesiącach (częstotliwość wizyt określa zespół interdyscyplinarny), a w tym okresie rodzina w której występuje przemoc, jest pozbawiona ochrony policji.

- Po przekazaniu przez funkcjonariuszy KPP w **Elku** 27 analizowanych Niebieskich Kart „A”, we wszystkich przypadkach, członkowie Zespołów spotykali się na posiedzeniach organizowanych przez ich przewodniczących, w terminie od 15 do 75 dni (średnio 34 dni).
- W Gminie **Wyszków** stwierdzono, że tylko w jednej, spośród 25 analizowanych spraw związanych z prowadzeniem procedury NK, znajdowały się dokumenty potwierdzające przekazanie przez Przewodniczącą ZI formularza NK A członkom grupy roboczej, przy czym posiedzenie grupy odbyło się dopiero po upływie 39 dni od dnia otrzymania formularza. W pozostałych poddanych analizie sprawach nie stwierdzono dokumentów potwierdzających powołanie grupy roboczej.

W związku z nowymi uregulowaniami wytworzyła się praktyka, że procedura pomocy ofiarom przemocy funkcjonuje dwutorowo, z jednej strony zespół interdyscyplinarny, z drugiej zaś Policja, która niezależnie od jego decyzji podejmuje działania. Dlatego osoby dotknięte przemocą w rodzinie nie zostały pozbawione pomocy, przy czym ich sytuacja uległa znacznemu pogorszeniu w stosunku do poprzednio obowiązujących uregulowań, zgodnie z którymi pierwsza wizyta dzielnicowego w rodzinie dotkniętej przemocą następowała w ciągu siedmiu dni, a następne w cyklach miesięcznych. W obecnych przepisach nie ma określonych żadnych terminów, poza stwierdzeniem, że wizyta sprawdzająca stan bezpieczeństwa osób dotkniętych przemocą ma się odbyć w zależności od potrzeb określonych przez zespół interdyscyplinarny lub grupę roboczą, co zazwyczaj następuje po kilku miesiącach. Z ustaleń kontroli wynika, że w większości objętych kontrolą komend policjanci przeprowadzali wizyty sprawdzające bezpośrednio po interwencjach lub w dłuższych odstępach czasowych i odpowiednio dokumentowali te czynności²⁰.

- W KPP w **Mielcu** dzielnicowi po interwencji domowej lub otrzymaniu informacji o przemoc w rodzinie, sporządzeniu NK, niezwłocznie – nie później niż w ciągu 7 dni kontaktowali się z rodzinami objętymi przemocą, mimo braku w nowej procedurze takiej dyspozycji.
- W KPP w **Bartoszczach** pierwsza wizyta dzielnicowego w rodzinie dotkniętej przemocą przed posiedzeniem ZI miała miejsce w 16 przypadkach z 25, jeden raz tego samego dnia, co posiedzenie ZI, w jednym przypadku wizyta dzielnicowego odbyła się po posiedzeniu ZI, a w siedmiu przypadkach brak było informacji o pierwszym posiedzeniu ZI, na którym rozpatrywano sprawę NK z danej rodziny. Pomimo tego dzielnicowi kontaktowali się z rodziną objętą przemocą w okresie od jednego do 27 dni od daty sporządzenia NK, a średni czas do podjęcia takiego kontaktu wyniósł dziesięć dni.

W związku z tymi uregulowaniami dzielnicowi z części skontrolowanych komend nie przeprowadzali niezwłocznie wymaganych działań zapobiegających zagrożeniom, mogącym występować w rodzinie – m.in. poprzez składanie wizyt sprawdzających stan bezpieczeństwa osób, co do których istnieje podejrzenie, że są dotknięte przemocą w rodzinie, oczekując na decyzje zespołów interdyscyplinarnych w tych sprawach. Działania podejmowano dopiero po stosunkowo długim okresie od wszczęcia procedury „Niebieska Karta”, trwającym w skrajnych przypadkach nawet kilka miesięcy. W tym czasie osoba dotknięta przemocą w rodzinie pozbawiona była pomocy.

- Z analizowanych 27 przypadków przemocy w rodzinie, w KPP w **Elku**, w dziesięciu dzielnicowi przeprowadzili pierwsze wizyty domowe, zanim jeszcze zespoły interdyscyplinarne zaleciły takie działania. Wizyty te przeprowadzono w terminie od 6 do 31 dni po wszczęciu procedury NK (średnio 19 dni). W 17 pozostałych

²⁰ Nie przeprowadzono szczegółowych badań kontrolnych w tym zakresie.

przypadkach dzielnicowi oczekiwali na decyzje zespołu interdyscyplinarnego, a po jej uzyskaniu odbyli stosowne wizyty u rodzin. Ze względu na to oczekiwanie, wizyty składano po upływie dłuższego (w porównaniu z ww. przypadkami) okresu od wszczęcia procedury Niebieska Karta (średnio po 81 dniach, a w skrajnych przypadkach aż po 162 dniach).

- Komendant Miejski Policji w **Lublinie** podał, że „(..). Czas od interwencji w rodzinie do podjęcia działań przez zespół interdyscyplinarny może być zbyt długi na udzielenie właściwej pomocy. Rozporządzenie w sprawie procedury NK nie określa bowiem terminu, w jakim powinna zostać powołana grupa robocza”.

Najgorsza w tym zakresie jest jednak sytuacja osób, dla których NK założyli pracownicy instytucji wymienionych w art. 9d ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, tj. służby zdrowia, oświaty i GKRPA. W przypadku tych osób Policja dopiero po powołaniu grupy roboczej dowiaduje się, o potrzebie sprawdzenia stanu bezpieczeństwa tych osób. Problem stanowi brak doprecyzowanych w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie procedury „NK” stosownych przepisów nakazujących obowiązkowe przekazywanie kopii wypełnionego formularza „NK” przez inne instytucje do Policji. Gdy Policja nie otrzymuje takich kopii, dzielnicowy nie może podjąć niezbędnych działań i wytworzyć stosownej dokumentacji – teczki „Przemoc domowa” dla konkretnej rodziny. Taka dokumentacja jest niezbędna, ponieważ niejednokrotnie dołączana jest do postępowań z art. 207 kk prowadzonych przez Wydział Kryminalny Komendy pod nadzorem prokuratury.

- Jeden z dzielnicowych komisariatu w **Lublinie** podał, że „Niestety dzielnicowy dopiero po powołaniu grupy roboczej dowiaduje się, iż w jego rejonie służbowym mieszka rodzina z problemem przemocy, a przez okres od wypełnienia formularza do powołania grupy roboczej przedmiotowa rodzina jest pozostawiona sama sobie – nie otrzymuje żadnej pomocy.”

3.2.2.3. Działalność Zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych

1. Ustawa o przeciwdziałaniu w rodzinie precyzuje skład zespołu interdyscyplinarnego²¹ – mają go tworzyć przedstawiciele: jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, policji, oświaty, ochrony zdrowia, organizacji pozarządowych, kuratorzy sądowi, a dodatkowo mogą to być prokuratorzy oraz przedstawiciele innych podmiotów działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Wszystkie objęte kontrolą gminy, zgodnie z art. 9a ust. 11 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie określiły, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki ich funkcjonowania. Występowały jednak znaczne opóźnienia w powoływaniu zespołów interdyscyplinarnych w stosunku do terminu wejścia w życie w dniu 1 sierpnia 2010 r. nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

- Wójt Gminy **Jabłonna** powołała zespół interdyscyplinarny dopiero w dniu 17 kwietnia 2012 r. Zespół powołano z ponad pięciomiesięcznym opóźnieniem w stosunku do wejścia w życie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie procedury NK (...).

Znacznie to komplikowało pracę zarówno instytucji, które zajmowały się w tym okresie przeciwdziałaniem przemocą w rodzinie, jak i sytuację osób którym w tym okresie założono NK.

- Koordynator procedury NK w KPP w **Sierpcu** wskazał na brak wytycznych dla policjanta w sytuacji, kiedy przesyła Niebieską Kartę do zespołu interdyscyplinarnego, który został powołany, ale jeszcze nie podjął działalności - czy w takiej sytuacji dalej prowadzić NK, czy ją zakończyć.

Wynikało to z tego, że po wprowadzeniu nowych uregulowań w sierpniu 2010 r., nie zostały na czas uchwalone akty wykonawcze. Obowiązujące od 17 października 2011 r. rozporządzenie

²¹ Przepisy art. 9a ust. 3–4 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie określają wymagania dotyczące składu zespołu interdyscyplinarnego.

Rady Ministrów w sprawie procedury NK zostało wydane 13 miesięcy po nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, co znacznie komplikowało określenie przez gminy, a szczególnie odpowiedzialne za realizację tego zadania ośrodki pomocy społecznej, zasad i trybu funkcjonowania zespołów interdyscyplinarnych.

- *Dopiero po upływie 16 miesięcy od dnia wejścia w życie art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, Rada Miejska w **Wyszkowie** uchwaliła w dniu 30 listopada 2011 r. tryb i sposób powoływania i odwoływania członków Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania. Opóźnienie to wynikało z faktu, że projekt tego dokumentu nie został opracowany we właściwym terminie przez OPS.*

W skład zespołów interdyscyplinarnych w objętych kontrolą gminach powołano na ogół przedstawicieli instytucji wymienionych w 9a ust. 3 pkt 1-5 oraz art. 9a ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, w tym: pracowników socjalnych OPS, przedstawicieli oświaty, Policji, przedstawicieli gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, ochrony zdrowia, kuratorów sądowych. Do składu zespołu nie powołano natomiast w sześciu przypadkach przedstawicieli organizacji pozarządowych, co stanowiło naruszenie przepisów art. 9a ust. 3 pkt 6 ustawy. W wyjaśnieniach podawano, że związane jest to z brakiem na terenie gmin organizacji pozarządowych zajmujących się przemocą w rodzinie. Wskazać jednak należy, że przywołany przepis nie zawęża zakresu zadań takiej organizacji wyłącznie do przeciwdziałania przemocy. Ponadto, tylko w pięciu przypadkach wójt, burmistrz, czy prezydent miasta, skorzystał z możliwości jaką przewiduje art. 9a ust. 5 ustawy, tj. powołania w skład zespołu interdyscyplinarnego prokuratora oraz przedstawicieli innych podmiotów działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

- *W Gminie **Mszana Dolna** w skład zespołu interdyscyplinarnego weszło 17 osób, w tym: pracownicy socjalni GOPS, przedstawiciele oświaty, policji, przedstawiciele gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, ochrony zdrowia, kuratorów sądowych. Do składu zespołu nie powołano natomiast przedstawicieli organizacji pozarządowych.*
- *Burmistrz **Grajewa** nie powołał w skład Zespołu Interdyscyplinarnego przedstawiciela organizacji pozarządowych. Powodem niepowołania w skład Zespołu przedstawiciela organizacji pozarządowych był brak takich organizacji na terenie Miasta.*

W ramach zespołu interdyscyplinarnego mogą być tworzone grupy robocze²², które mają na celu pracę nad indywidualnymi sprawami. W skład takiej grupy wchodzi przedstawiciele pomocy społecznej, gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, Policji, oświaty, ochrony zdrowia, jak też kuratorzy sądowi i specjaliści w dziedzinie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Do zadań grupy roboczej należy, w szczególności, opracowywanie i realizacja planu pomocy w indywidualnych przypadkach, monitorowanie sytuacji rodzin, w których dochodzi do przemocy oraz zagrożonych tym zjawiskiem. Niezmiernie ważnym jest również dokumentowanie działań podejmowanych wobec rodzin, w których dochodzi do przemocy oraz ich efektów. W rozporządzeniu nie określono przesłanek, którymi powinien kierować się zespół interdyscyplinarny przy tworzeniu grup roboczych. W praktyce skutkuje to powoływaniem grup roboczych przez przewodniczącego ZI w każdym przypadku przyjęcia zgłoszenia o wystąpieniu przemocy w rodzinie.

Powoływane przez zespół interdyscyplinarny grupy robocze nie posiadały kompletnego składu, określonego w art. 9a ust. 11 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, stanowiącym iż w skład grup roboczych wchodzi przedstawiciele: jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, Policji, oświaty i ochrony zdrowia.

²² Zgodnie z art. 9a ust. 10 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie zespół interdyscyplinarny.

Składający wyjaśnienia wskazali, że na szkoleniach, w jakich uczestniczyli, informowano ich, że skład Grupy Roboczej dobiera się w zależności od skali problemu.

- W Gminie **Mszana Dolna** skład powołanych grup roboczych nie obejmował przedstawicieli wszystkich podmiotów wskazanych w art. 9a ust. 11 ustawy. Na przykład, zaledwie do czterech grup wchodził przedstawiciel ochrony zdrowia. Przewodnicząca Zespołu wyjaśniła, że poinformowano ją na szkoleniach, w jakich uczestniczyła, że skład grup dobiera się w zależności od potrzeb i nie było konieczne powołanie osób reprezentujących wszystkie jednostki wskazane w ustawie.

Dodać przy tym należy, że zebranie wszystkich członków zespołu interdyscyplinarnego oraz grupy roboczej w skład której wchodzi przedstawiciele OPS, GKRPA, kuratora sądowego, pedagoga szkolnego, psychologa i policjanta, uwzględniając specyfikę ich pracy okazało się trudne. Nieobecność na posiedzeniach wynikała z różnych przesłanek.

- Pracownik socjalny w MOPS w **Mielcu** podał, że „Przedstawiciele służby zdrowia unikają aktywności w realizacji działań związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie. Brak jest podstawy (narzędzia) do spowodowania sytuacji, by lekarz w godzinach swoich przyjęć bezpłatnie przyszedł na spotkanie grupy roboczej”.
- Przewodnicząca ZI w **Łęczycy** podała, że „Kolejną barierą są np. różne godziny pracy zawodowej członków ZI czy grup roboczych, co powoduje, że na spotkania ZI/grupy roboczej nie stawiają się wszyscy wezwani przedstawiciele instytucji. Pracownik socjalny nie może z dzielnicowym iść na nagłą interwencję, bo dzielnicowego, przydzielonego do konkretnej rodziny nie ma w pracy.”

Szczególnie niekorzystna w kontekście efektywnej realizacji zadań przez zespoły interdyscyplinarne i grupy robocze jest nieobecność na ich posiedzeniach przedstawicieli Policji, której rola – z uwagi na oddziaływanie na sprawcę przemocy – jest kluczowa w rozwiązywaniu problemów związanych z przemocą w rodzinie.

- Członkowie ZI w Gminie **Piątek** w I połowie 2012 roku wzięli udział w trzech posiedzeniach, przy czym tylko trzech członków wzięło udział we wszystkich posiedzeniach, a dwie osoby: przedstawiciel komendy powiatowej Policji oraz przedstawiciel GKRPA w ogóle nie brały udziału w posiedzeniach.
- Średnia frekwencja na posiedzeniach grup roboczych w **Elku** wynosiła 55%. W 19 przypadkach w posiedzeniach tych nie uczestniczyli przedstawiciele: Policji (6 nieobecności), oświaty (7), Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (8), ochrony zdrowia (11), kuratorskiej służby sądowej (14).

2. Zespół interdyscyplinarny realizuje zadania określone w gminnym programie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, a jednym z jego głównych zadań jest integrowanie i korygowanie działań przedstawicieli podmiotów wchodzących w jego skład, poprzez diagnozowanie problemu przemocy w rodzinie; podejmowanie działań w środowisku zagrożonym przemocą w rodzinie mających na celu przeciwdziałanie temu zjawisku; inicjowanie interwencji w środowisku dotkniętym przemocą w rodzinie; rozpowszechnianie informacji o instytucjach, osobach i możliwościach udzielenia pomocy w środowisku lokalnym; inicjowanie działań w stosunku do osób stosujących przemoc w rodzinie. Mimo tak szerokiego zakresu działań przewidzianych do realizacji przez zespoły interdyscyplinarne, i ich ujęcia w programach przeciwdziałania w rodzinie i ochrony ofiar przemocy, to jednak wobec braku finansowania ze strony gmin nie były one realizowane, poza procedurą Niebieskie Karty. Sytuację w tym zakresie najtrafniej ilustruje przykład zastany w Łęczycy.

- Rada Miasta w **Łęczycy** przyjęła w dniu 12 kwietnia 2011 r. „Gminny Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie w latach 2011-2013”. W Programie podano, że Burmistrz przedłożył Radzie Miejskiej sprawozdanie merytoryczne i finansowe raz na pół roku. Ze względu na niewystarczające środki finansowe na realizację zadań objętych Programem, sprawozdanie merytoryczne i finansowe z jego realizacji ograniczone zostało do opisu działalności zespołu interdyscyplinarnego.

Zwrócić należy uwagę, że zespołom interdyscyplinarnym nie nadano uprawnień władczych, co utrudnia realizację wielu działań. Zespół ma również zbyt małe uprawnienia do składania różnego rodzaju wniosków, np. do prokuratury czy Policji, jeżeli osoby pokrzywdzone boją się je same złożyć,

tj. zespół może składać takie wnioski, ale jeśli nie pochodzą one bezpośrednio od osoby pokrzywdzonej to są często umarzane lub oddalane przez prokuraturę. Dużym utrudnieniem pozostaje także brak instrumentów prawnych pozwalających zespołom interdyscyplinarnym na egzekwowanie od sprawcy przemocy chociażby stawienia się na organizowane posiedzenia i udzielanie wyjaśnień.

- Przewodnicząca zespołu interdyscyplinarnego w **Łęczycy** podała, że „Wnioski składane przez ZI dot. popełnienia przestępstwa są przez Prokuraturę umarzane lub Prokuratura odmawia wszczęcia postępowania karnego wobec sprawców przemocy. Główną przyczyną jest brak złożenia wniosku ze strony ofiary lub jej zaprzeczenie, że w rodzinie występuje przemoc. Gdyby prokuratura podejmowała działania z urzędu lub na wniosek instytucji (a nie tylko na wniosek ofiary) byłaby dużo większa skuteczność w przeciwdziałaniu przemocy”.
- Komendant KPP w **Elku** podał, że „Członkowie zespołów interdyscyplinarnych nie mają narzędzi do skutecznej pracy z rodzinami dotkniętymi przemocą. Członkowie zespołów nie mogą nikogo zmusić np. do przyścia na spotkanie z grupą roboczą i podjęcia z nią współpracy. Problem ten dotyczy przede wszystkim sprawców, którzy mimo kilkukrotnego otrzymania wezwania ignorują je.”

Ponadto brak rekompensaty finansowej za zwiększenie zakresu obowiązków służbowych nie przyczyniał się do intensyfikacji działań, a także nie oddziaływał mobilizująco na zaangażowanie w pracę. Członkowie ZI oraz grup roboczych nie otrzymywali dodatkowego wynagrodzenia, diet bądź innych świadczeń za udział w posiedzeniach²³ (swoje zadania wykonywali w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych). Udział w pracach zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych był jednak związany ze znacznym obciążeniem czasowym. W trakcie kontroli wskazywano, że dyrektorzy instytucji delegujących członków zespołów i grup roboczych (poza MOPS i KPP, gdzie praca z rodziną dotkniętą problemem przemocy wchodzi w zakres obowiązków służbowych), ograniczali udział pracowników w ich pracach, ze względów ekonomicznych.

- Przewodniczący MZI w **Elku** podał, że „W **Elku** prowadzonych jest obecnie około 60 postępowań w ciągu miesiąca, w tym około 10 nowych, które zostały w danym miesiącu wszczęte. Przy założeniu, że w każdej prowadzonej sprawie grupa robocze spotyka się co najmniej raz na 3 miesiące, zaś przy nowym postępowaniu konieczne jest dodatkowe spotkanie członków grupy z osobą, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie i z osobą, co do której istnieje podejrzenie, że stosuje przemoc, każdy członek grupy powinien poświęcić około 20 godzin miesięcznie (przeznaczając na każde spotkanie 30 minut). Daje to około 5 godzin tygodniowo – a więc 12,5% czasu pracy”.
- Przewodniczący ZI w **Piątku** podał: „Uważam, że pracownicy poszczególnych instytucji w ramach swoich obowiązków służbowych nie są w stanie skutecznie przeciwdziałać przemocy w rodzinie ponieważ nie wyrabiają się czasowo. Obecnie wszystkie działania mają być dokumentowane tak, że pracownicy zawaleni są tzw. papierologią. Trudno nawet nawiązać swobodną rozmowę z np. ofiarą przemocy ponieważ przecież w trakcie trzeba sporządzić notatkę”.

Rozporządzenie nałożyło także obowiązek podejmowania działań w ramach procedury NK bez konieczności uzyskiwania zgody²⁴ osoby doświadczającej przemocy²⁵. Nawet jeśli ofiara przemocy odmówi wszelkich kontaktów, to i tak należy sporządzić formularz NK-A. Skutkowało to ograniczeniem lub brakiem możliwości realizacji obligatoryjnych zadań, np. wspólnego wypełnienia przez ofiarę przemocy i członków grupy roboczej formularza NK-C w celu diagnozy sytuacji w rodzinie i opracowania indywidualnego planu działania. Trudno również wyobrazić sobie monitorowanie sytuacji w rodzinie, kiedy osoba doznająca przemocy nie życzy sobie kontaktów z pracownikiem socjalnym, a tym samym nie dostarczy informacji na temat zachowania

²³ Art. 9a ust. 13 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

²⁴ W poprzednio obowiązujących uregulowaniach w 14 ośrodkach pomocy społecznej objętych kontrolą zgody takiej nie wyraziło 43,6% ofiar przemocy w 2010 r. i 37,1% w 2011 r.

²⁵ Art. 9d ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

zamieszkałego wspólnie sprawcy (w praktyce sytuacja taka często ma miejsce). Dodać należy, że wiele ofiar przemocy z różnych powodów nie chce pomocy innej, niż doraźna interwencja Policji.

- Przewodniczący ZI w **Elku** podał, że „Zdarza się, że osoba, co do której istnieje podejrzenie, że jest osobą dotkniętą przemocą, nie stawia się na spotkania grupy roboczej, unika kontaktu z pracownikiem socjalnym i dzielnicowym, odmawia udzielenia jakichkolwiek informacji. W takich przypadkach grupa nie jest w stanie ustalić, czy w tej rodzinie faktycznie dochodzi do zjawiska przemocy i czy należy dalej prowadzić postępowanie”.
- Koordynator Powiatowy do spraw Procedury NK w **Grajewie** podał że „Kolejnym problemem zasługującym na uwagę, jest moim zdaniem fakt, iż wielokrotnie osoby doznające przemocy w rodzinie z różnych powodów nie chcą pomocy innej niż doraźna interwencja Policji. Nie stawiają się na zaproszenie do udziału w pracach zespołu. Wprawdzie zapisu ustawy jednoznacznie wskazują, iż niestawienie osoby dotkniętej przemocą w rodzinie nie wstrzymuje prac zespołu lub grupy roboczej, jednak trudno jest pomóc komuś kto tę pomoc odrzuca.”

Przyjęcie powyższego rozwiązania w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie z jednej strony absorbowало czasowo członków zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych, z drugiej zaś wiązało się ze znacznymi kosztami związanymi z organizowaniem ich posiedzeń. Było jednak zgodne z przepisami § 8 ust. 2 rozporządzenia RM w sprawie procedury NK - na posiedzeniu członkowie ZI lub grupy roboczej w obecności zaproszonej osoby, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie, dokonują analizy sytuacji rodziny i wypełniają formularz NK – C.

- Dzielnicowy w KPP w **Łęczycy** podał, że „Procedura NK nie skutkuje żadną odpowiedzialnością karną wobec osoby podejrzanej o stosowanie przemocy wobec członków rodziny. W sytuacji kiedy osoba wobec której stosowana jest przemoc nie będzie współpracować i korzystać z oferowanej pomocy i nie będzie chciała zeznawać w sprawie przestępstwa znęcania się to sytuacja taka będzie wykorzystywana przez osoby stosujące przemoc i procedura NK do niczego nie doprowadzi, a członkowie Zespołów Interdyscyplinarnych będą bezsilni.”
- Przewodniczący ZI w **Piątku** podał, że „Pomimo podejmowanych działań przez instytucje to poprzez brak współpracy ofiar przemocy (które kierują się różnymi przesłankami) działania służb nie przynoszą żadnych efektów, nic nie można zrobić”.

Za szczególnie niekorzystną dla ofiar przemocy należy uznać sytuację stwierdzoną podczas kontroli w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Sierpcu i Ośrodku Pomocy Społecznej w Wyszkowie. W przypadku obu tych jednostek zespoły interdyscyplinarne i grupy robocze praktycznie nie prowadziły żadnej działalności i miały charakter formalny. Było to m.in. niezgodne z § 8 ust. 2 oraz § 16 ust. 1 pkt 3 ww. rozporządzenia RM w sprawie procedury NK, który stanowi, że analizę sytuacji rodziny przeprowadza się na posiedzeniu ZI lub grupy roboczej w obecności osoby, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie oraz § 8 ust. 6 oraz § 17 ust. 1 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym wezwanie sprawcy na posiedzenie ZI lub grupy roboczej jest obowiązkiem przewodniczącego ZI.

- Zespół interdyscyplinarny w **Sierpcu** został powołany zarządzeniem Burmistrza z 17 maja 2012 r. i odbył swoje pierwsze posiedzenie w dniu 12 czerwca 2012 r. tj. ponad 21 miesięcy od daty wejścia w życie zmian w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Było to jedyne jego posiedzenie. Termin kolejnego posiedzenia wstępnie ustalono na 12 września 2012 r. Policja w ramach procedury NK przekazała do MOPS 29 spraw w okresie od 17 października 2011 r. do 11 czerwca 2012 r. Do dnia zakończenia kontroli NIK nie zwoływano kolejnych posiedzeń ZI, jak również grup roboczych.
- W Gminie **Wyszków** Zespół Interdyscyplinarny, którego pracom przewodniczył pracownik OPS miał charakter formalny. W szczególności dotyczyło to: niepowoływania grup roboczych, niezapraszania na posiedzenia Zespołu osób dotkniętych przemocą i sprawców przemocy, nieopracowywania indywidualnych planów pomocy oraz niewykonywania obowiązku dokumentowania prowadzonych działań.

Procedura NK jest długotrwała, co jest niekorzystne dla ofiar przemocy. Szczególnie zbyt długi jest okres czasu pomiędzy wpływem Niebieskiej Karty do Przewodniczącej Zespołu Interdyscyplinarnego, a podjęciem działań przez ten zespół lub grupę roboczą. Zgodnie z § 8 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie procedury NK - przewodniczący

zespołu interdyscyplinarnego przekazuje formularz „Niebieska Karta – A” członkom zespołu interdyscyplinarnego lub grupy roboczej niezwłocznie, nie później niż w ciągu 3 dni od jego otrzymania. Dodać należy, że wypełniony formularz „NK – A” powinien być przekazany do Zespołu Interdyscyplinarnego w terminie do siedmiu dni od daty wszczęcia procedury, tj. w terminie określonym w § 7 ust. 1 ww. rozporządzenia.

- W Gminie **Limanowa** posiedzenia grupy roboczej odbyło się po upływie od 5 do 13 dni od dnia otrzymania formularza przez członków GR (średnio w ciągu 8 dni). We wszystkich analizowanych przypadkach opracowano indywidualny plan pomocy dla osoby, co do której istniało podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie. Na posiedzenie grupy stawilo się 16 osób, wobec których istniało podejrzenie stosowania przemocy.
- W Gminie **Piątek** w sześciu przypadkach zwołanie posiedzenia Zespołu nastąpiło po upływie 7 dni (jeden przypadek), 16 dni (2 przypadki), 19 dni (jeden przypadek), 35 dni (jeden przypadek) i 42 dni (1 przypadek) od daty otrzymania NK przez Przewodniczącą.
- W GOPS w **Jabłonnej** przewodnicząca ZI przekazywała formularze „Niebieskie Karty – A” we wszystkich wdrożonych postępowaniach w czasie przekraczającym trzy dni, a w niektórych sprawach - powyżej 14 dni.

Zgodnie z § 16 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie procedury NK - członkowie ZI lub grupy roboczej opracowują indywidualny plan pomocy dla osoby, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie i jej rodziny, który zawiera propozycje działań pomocowych. Indywidualne plany pomocy stanowiące podstawę pracy z rodziną w prawie 60% zespołów interdyscyplinarnych sporządzano bez wymaganych informacji, które winny być zawarte w dostarczonych formularzach, lub w informacjach uzyskanych od wezwanych na posiedzenie ZI lub grup roboczych ofiar przemocy lub sprawców. Dotyczyło to głównie sytuacji, gdy zarówno sprawca przemocy, jak i ofiara, odmawiały współpracy z zespołem interdyscyplinarnym.

3.2.2.4. Działania wobec sprawców

Z ustaleń kontroli wynika, że wobec osób stosujących się przemocę w rodzinie stosowano przede wszystkim działania o charakterze doraźnym, natomiast w bardzo niewielkim stopniu byli oni obejmowani programami korekcyjno-edukacyjnymi.

Działania najczęściej podejmowane wobec sprawców obejmowały np.:

- a) Rozmowy ostrzegawcze ze sprawcą przemocy w trakcie interwencji domowej oraz podczas wizyt sprawdzających.
- b) Sprawców przemocy pod wpływem alkoholu i agresywnych, przewożono do policyjnych pomieszczeń dla osób zatrzymanych w celu wytrzeźwienia. Jednak interwencje policyjne, w których występował problem alkoholowy nie spełniały swojej roli. Sprawca znajdujący się pod wpływem alkoholu był doprowadzany do izby wytrzeźwień. Po powrocie do domu sprawca najczęściej kontynuował stosowanie przemocy, bowiem pobyt w izbie wytrzeźwień kojarzy z tym, że był pod wpływem alkoholu, a nie tym, że swoim zachowaniem stanowił zagrożenie dla życia i zdrowia najbliższych.
- c) Tymczasowe aresztowanie, które miało być środkiem zapobiegawczym, gdy ze zgromadzonego materiału jednoznacznie wynikało, że miało miejsce wystąpienie przemocy. Z ustaleń kontroli wynika, że stosowanie zatrzymania podczas interwencji było sporadyczne i ograniczało się do najcięższych przypadków, gdy zagrożone było życie ofiary. Po części wynika to z tego, że sądy bardzo często uznawały zatrzymanie w takich przypadkach jako bezzasadne.
- d) Występowano do prokuratury o orzeczenie dozoru policyjnego. Skuteczność dozoru policyjnego była uwarunkowana odizolowaniem oskarżonego od ofiary. Przydatność dozoru była jednak niewielka. Przy obecnym stanie prawnym niewypełnienie obowiązków wynikających z dozoru

policyjnego nie skutkuje obligatoryjnym nałożeniem innego środka zapobiegawczego (np. tymczasowego aresztowania).

- e) Zakaz zbliżania się sprawców do ofiar. Często osobą zmuszoną do opuszczenia domu nie był jednak sprawca przemocy, lecz jego ofiara, która szuka schronienia u rodziny, znajomych, publicznych i prywatnych placówkach, w tym schroniskach i domach samotnych matek. Stosowany zakaz zbliżania się, w przypadku zajmowania wspólnego domu lub mieszkania nie jest realny do wykonania, natomiast Prokuratura nie wnioskuje do Sądu o nakaz opuszczenia domu/mieszkania, nawet w przypadku ponownego aktu agresji.

Podjęmowane działania wobec sprawców ilustruje poniższy przykład:

- *W okresie objętym kontrolą na terenie **Powiatu Gryfińskiego** KPP wszczęła ogółem 64 postępowania przygotowawcze o przestępstwo z art. 207 kk (znęcanie się) w sprawach, w których prowadzono „NK”, z tego: 10 postępowań umorzono na podstawie art. 17 § 1 pkt 1 kpk (brak danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie popełnienia przestępstwa); 7 postępowań umorzono na zasadzie art. 322 § 1 kpk (brak podstaw do wniesienia aktu oskarżenia). W przypadku 42 postępowań prokuratura wniosła akt oskarżenia, 1 sprawę przekierowano do sądu rodzinnego, 1 postępowanie przekazano z miejscowej prokuratury do innej, 2 postępowania są w toku, 1 postępowanie – zmiana kwalifikacji prawnej, w 21 sprawach zapadły wyroki skazujące dla sprawcy przemocy w rodzinie. W toku postępowania przygotowawczego stosowano następujące środki zapobiegawcze: tymczasowe aresztowanie wobec 7 sprawców przemocy w rodzinie, dozór Policji wobec 14 sprawców przemocy w rodzinie, nakaz opuszczenia wspólnego z pokrzywdzonym miejsca zamieszkania wobec 7 sprawców, zakaz kontaktowania się podejrzanego z pokrzywdzonym wobec 9 sprawców. Sąd zastosował następujące kary i środki karne (w niektórych przypadkach łącznie): bezwzględna kara pozbawiania wolności – wobec 3 sprawców przemocy w rodzinie, kara pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem – wobec 19 sprawców, grzywna – wobec 9 sprawców przemocy w rodzinie, zobowiązanie do opuszczenia lokalu – wobec 5 sprawców przemocy w rodzinie, zakaz kontaktowania się z pokrzywdzonym bez jego zgody – wobec 3 sprawców, nakaz powstrzymania się od nadużywania alkoholu – wobec 11 sprawców, dozór kuratora – wobec 15 sprawców przemocy w rodzinie. Stwierdzono 19 przypadków ponownego stosowania przemocy przez 16 sprawców, wobec których prowadzono wcześniej w okresie objętym kontrolą postępowanie z art. 207 kk.*

W ponad 80% przypadków wyroki wobec sprawców orzekane są przez sądy w zawieszeniu, a wobec sprawców nie prowadzi się żadnych działań wynikających z nowych rozwiązań zawartych w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. **Zaledwie około 6% sprawców przemocy objętych jest oddziaływaniami korekcyjno-edukacyjnymi.** Wynika to z tego, że sądy nie orzekają wobec sprawców tego środka, stosując jako jedyny środek nakaz powstrzymywania się od alkoholu. W związku z tym część powiatów w ogóle nie opracowała, a tym samym nie prowadzi programów korekcyjno-edukacyjnych dla sprawców przemocy, a także nie ma odpowiednio przeszkolonych osób. Dodać należy, że objęte kontrolą powiaty w niewielkim stopniu aplikowały o środki na ten cel przewidziane w budżecie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Z uzyskanych w trakcie kontroli informacji wynika, że z ww. programów korzystają nieliczne osoby, ponieważ udział w programach jest dobrowolny.

- *Na terenie **Powiatu Gryfińskiego** na 149 sprawców przemocy w rodzinie zarejestrowanych przez Policję w okresie objętym kontrolą w programach korekcyjno-edukacyjnych dla sprawców przemocy w rodzinie organizowanych przez PCPR wzięło udział 3 sprawców (2%), z tego jedna osoba w 2011 r. oraz 2 osoby w 2012 r. Aktualnie (stan z 03.10.2012 r.) uczestniczy w takim programie 5 osób. Spośród 3 osób, które ukończyły program, jedna nadal nadużywa alkoholu i stosuje przemoc wobec domowników, i w związku z tym ponownie objęta została II edycją ww. programu.*
- *Na 284 sprawców przemocy w rodzinie zarejestrowanych przez Policję na terenie **Powiatu Gryfickiego** w okresie objętym kontrolą w programach korekcyjno-edukacyjnych dla sprawców przemocy w rodzinie organizowanych przez PCPR wzięło udział łącznie 12 sprawców (4%), z tego 2 osoby w 2010 r., 4 osoby w 2011 r. oraz 6 osób w 2012 r.*
- *Komendant KPP w **Limanowej** podał, że „Sądy nie stosują zobowiązania do uczestnictwa w programie korekcyjno-edukacyjnym dla sprawców przemocy, co powoduje, że osoby nie wyrażają zgody na udział w programie (tym samym brak jest możliwości motywowania do zmiany zachowań w przyszłości)”.*

3.2.3. Warunki lokalowe i organizacyjne

Zgodnie z nowymi uregulowaniami osobie dotkniętej przemocą w rodzinie udziela się bezpłatnej pomocy²⁶, w szczególności w formie: poradnictwa psychologicznego, prawnego, socjalnego, i rodzinnego; interwencji kryzysowej i wsparcia; zapewnienia bezpiecznego schronienia w specjalistycznym ośrodku wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie; pomocy w uzyskaniu mieszkania. Stąd w celu realizacji tych zadań, samorządy gminne (zespoły interdyscyplinarne) i powiatowe winny posiadać odpowiednią bazę instytucjonalną, kadrową i organizacyjną, która umożliwiałaby im realizację tych zadań.

1. Do zadań własnych gmin o charakterze obowiązkowym należy prowadzenie poradnictwa i interwencji kryzysowej, a także zapewnienie osobom dotkniętym przemocą w rodzinie miejsc w ośrodkach wsparcia. Natomiast do zadań powiatów należy zapewnienie dla tych osób miejsc w ośrodkach wsparcia i ośrodkach interwencji kryzysowej. Baza ta winna być wystarczająca do udzielenia pomocy w uzyskaniu mieszkania, w sytuacji, gdy ofiara nie posiada tytułu prawnego do lokalu zajmowanego wspólnie ze sprawcą. Na terenie objętych kontrolą 14 gmin funkcjonował jeden ośrodek wsparcia na 25 miejsc, z którego usług w latach 2010-2012 skorzystało łącznie 188 osób, oraz jeden ośrodek interwencji kryzysowej z trzynastoma miejscami całodobowymi, z którego usług skorzystały 62 ofiary przemocy w rodzinie. W ramach interwencji kryzysowej pomocy udzielono łącznie 1914 osobom w 2010 r., 1886 w 2011 r. i 1314 w I półroczu 2012 r., w tym odpowiednio: 387, 461 i 335 dzieciom. Udzielona pomoc całodobowa dotyczyła głównie dzieci.

W jednostkach objętych kontrolą zwracano jednak uwagę na brak odpowiedniej liczby ośrodków wsparcia i ośrodków interwencji kryzysowej, co w praktyce wymuszało pozostawanie ofiary ze sprawcą. Niejednokrotnie dzieci pozostawiano w rodzinach, które wspólnie zamieszkiwały ze sprawcą przemocy, w których występowała patologiczna atmosfera, w szczególności z uwagi na brak możliwości natychmiastowego i długotrwałego oddzielenia sprawcy przemocy od ofiary, do czasu wyjaśnienia sytuacji, przez inne niż ośrodki pomocy społecznej organy. Procedury policyjne, prokuratury czy sądów są długotrwałe i ofiara często wycofuje się z postępowania w wyniku zastraszania przez sprawcę.

- Na terenie Gminy **Piątek** nie było infrastruktury instytucji pomagających ofiarom przemocy (ośrodki wsparcia, ośrodki interwencji kryzysowej). Potwierdziła to kierownik GOPS, która podała m.in., że: „Bólcząką jest też brak placówek udzielających pomocy w środowisku (...)”.
- Pracownik socjalny MOPS w **Garwolinie** podała, m.in. na „Brak placówek na terenie Garwolina umożliwiających schronienie dla ofiar przemocy i ich rodzin w zaistniałej sytuacji”.

Objęte kontrolą gminy i powiaty nie prowadziły jednak praktycznie żadnych inwestycji na rzecz rozwoju własnego systemu pomocy osobom dotkniętym przemocą w rodzinie w zakresie zapewnienia miejsc w ośrodkach wsparcia i ośrodkach interwencji kryzysowej.

W latach 2010–2012 nie powstał żaden tego typu obiekt, mimo występujących potrzeb w tym zakresie. Podstawową przyczyną nierealizowania ww. zadań były niewystarczające środki własne. Stąd działania objętych kontrolą jednostek samorządu terytorialnego ograniczały się do administrowania już istniejącymi jednostkami.

- Dyrektor OPS w **Wyszkanie** w corocznie przedstawianych Radzie Miejskiej potrzebach w zakresie pomocy społecznej wymieniała m.in.: doposażenie pokoju przesłuchań dla dzieci, brak mieszkań dla osób doświadczających przemocy w rodzinie oraz brak centrum interwencji kryzysowej, które zapewniałoby 2-3 dniową opiekę osobom poszkodowanym w wyniku przemocy w rodzinie.

²⁶ Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1-6 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

- Pracownik socjalny w PCPR w **Łęczycy** podał, że „Największym problemem w powiecie łęczycy jest brak ośrodka wsparcia i mieszkań chronionych dla ofiar przemocy spowodowane brakiem lokalu i środków finansowych w budżecie powiatu”.

Po 1 sierpnia 2010 r. rozszerzono natomiast zakres świadczonych usług dla ofiar przemocy w zakresie poradnictwa psychologicznego, prawnego, socjalnego, i rodzinnego. Liczba punktów konsultacyjnych realizujących te usługi wzrosła w okresie objętym kontrolą z ośmiu do 11, a skorzystało z ich usług 911 osób w 2010 r., 990 w 2011 r. i 674 osoby w I półroczu 2012 r.

2. Zgodnie z art. 9a ust. 9 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, ośrodki pomocy społecznej zapewnić miały obsługę organizacyjno-techniczną zespołów interdyscyplinarnych. Ponad połowa objętych kontrolą jednostek nie była przygotowana do finansowania nowych zadań, zwłaszcza, że w ustawie nie zapewniono środków na ich realizację.

- Dyrektor MOPS w **Elku** podała, że „Nalożenie na MOPS obowiązku obsługi organizacyjno-technicznej zespołu jest według mnie pomysłem niedobrym. MOPS nie dysponuje ani odpowiednią obsadą kadrową ani bazą lokalową, ani też środkami finansowymi, umożliwiającymi wykonanie tego zadania, bez szkody dla działań w innych obszarach”.
- Komendant Powiatowy Policji w **Bartoszycach** podał, że „Sposób wprowadzenia przez ustawodawcę procedury jako zadanie własne gminy, bez wskazania sposobu zabezpieczenia środków finansowych na tę działalność, dodatkowych etatów, szkoleń, stawia pod znakiem zapytania poziom wykonywanych czynności”.

Aż w jedenastu objętych kontrolą gminach i w żadnym powiecie nie wyodrębniono w ewidencji księgowej rozdziału 85205 – Zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Ustalenia kontroli wskazują, że ciężar finansowania nowego zadania ponoszony był w ramach wydatków bieżących, kosztem realizacji innych zadań.

- Dyrektora MOPS w **Elku** podała, że „W badanym okresie wydatki na obsługę organizacyjno-techniczną Zespołu Interdyscyplinarnego ponoszone były w ramach ogólnego budżetu MOPS. Ponieważ MOPS nie otrzymał żadnych dodatkowych środków na realizację tego zadania, rozdział 85205 – Zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie nie został utworzony”.
- Pracownik socjalny w GOPS w **Jabłonnej** zwrócił uwagę, że przy realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie występuje brak środków finansowych na pracę zespołu, a także występują ograniczone warunki lokalowe”.

Finansowanie przez gminy prac zespołów interdyscyplinarnych najtrafniej ilustruje przykład zastany w MOPS w Łęczycy.

- Kierownik MOPS w **Łęczycy** wniosowała o przyznanie środków finansowych w kwocie 3.000 zł na 2011 rok. W związku z tym przekazała do Urzędu Miejskiego w Łęczycy „Harmonogram wydatków Zespołu Interdyscyplinarnego na rok 2011 r.” Kwotę 3.000 zł planowano przeznaczyć na: szkolenia, konferencje, literaturę (1.200 zł), materiały biurowe (1.500 zł), catering (100 zł), koszty usług pocztowych (200 zł). złożono również zapotrzebowanie na pieczętki: nagłówkową oraz dla Przewodniczącego Zespołu. W 2011 roku MOPS nie otrzymał żadnych środków finansowych na realizację zadań określonych w ww. harmonogramie, natomiast Pełnomocnik Burmistrza ds. rozwiązywania problemów alkoholowych przekazała Przewodniczącej Zespołu materiały biurowe oraz pieczętki.

Zwrócić należy uwagę, że połowa objętych kontrolą ośrodków pomocy społecznej nie była i nadal nie jest przygotowana organizacyjnie, kadrowo i finansowo do obsługi organizacyjno-technicznej zespołów interdyscyplinarnych. Szczególnie niepokojący jest brak środków na szkolenia.

- Przewodnicząca zespołu interdyscyplinarnego w **Łęczycy** podała, że „Główne problemy związane z realizacją procedury „Niebieskie Karty” polegają m.in. na brak odrębnej siedziby (pokoju), w którym mógłby się spotykać Zespół, lub Grupy Robocze, w którym znajdowałyby się dokumenty, brak odpowiednich środków finansowych na realizację działań profilaktycznych i pomocowo-terapeutycznych (co wiąże się z brakiem możliwości zatrudniania specjalistów na umowy zlecenie)”.

- Koordynator Powiatowy do spraw Procedury NK w **Grajewie** podał że „Niejednokrotnie przedstawiciele różnych instytucji realizujących zadania w zakresie procedury NK nie są odpowiednio przeszkoleni lub nie mają odpowiednich kompetencji czy predyspozycji psychologicznych do pracy z ofiarą czy sprawcą przemocy. Praca ta bowiem ma szczególny charakter, wymaga indywidualnego podejścia, poszanowania praw i godności człowieka bez względu na jego charakter w akcie przemocy i nie może być moim zdaniem wykonywana przez ludzi, którzy nie mają chociażby w minimalnym stopniu odpowiednich kompetencji.”

Sytuacja lokalowa w OPS nie pozwalała im na wypełnienie warunków określonych w § 4 rozporządzenia RM w sprawie procedury NK - rozmowy z osobą doznającą przemocy przeprowadza się w warunkach gwarantujących swobodę wypowiedzi i poszanowanie godności tej osoby oraz zapewniających jej bezpieczeństwo. Spotkania z ofiarami i sprawcami przemocy na posiedzeniach zespołów i grupy roboczych odbywały się więc w warunkach – obniżających komfort i poczucie bezpieczeństwa osoby zaproszonej, postawionej w sytuacji rozmowy o trudnych dla niej przeżyciach.

- W MOPS w **Łęczycy** pracownicy zajmowali ogółem 9 pomieszczeń, przy czym w każdym z nich funkcjonowało od dwóch do czterech stanowisk pracy. Nie było wydzielonego pomieszczenia, w którym pracownicy socjalni mogliby prowadzić niekrępujące rozmowy z ofiarami przemocy w rodzinie.
- Pracownik socjalny OPS w **Wyszku** podał, że „W Ośrodku brakuje pomieszczenia, w którym można byłoby przeprowadzać rozmowy z ofiarami czy sprawcami przemocy”.
- Dyrektor MOPS w **Grajewie** podała, że „Zasoby kadrowe i lokalowe są niewystarczające. Brak ustawowo zagwarantowanych środków na realizację ustawy utrudnia sprawne funkcjonowanie zarówno zespołu, jak i grup roboczych”.

Podobnie zresztą sytuacja przedstawiała się w części objętych kontrolą komend powiatowych Policji.

- Zastępca KPP w **Stalowej Woli** podał, że „W zakresie zasobów lokalowych należy stwierdzić, że liczba pomieszczeń jakie zajmują dzielnicowi jest zbyt mała. W jednym pomieszczeniu pracuje 3 dzielnicowych, co skutkuje obniżeniem komfortu psychicznego ofiar przemocy”.
- Asystent do spraw nieletnich w KPP w **Bartoszycach** podała, że „Zasoby lokalowe w tut. KPP w pewnym sensie ograniczają skuteczną realizację procedury NK. (...). Policjanci pracują po kilka osób w jednym pokoju co w mojej ocenie nie zapewnia swobody wypowiedzi osobie dotkniętej przemocą.”
- Jeden z dzielnicowych komisariatu w **Lublinie** podał, że „Pomieszczenie w którym urzędują dzielnicowi ma wymiar ok. 25 m² i zmieściło się tam zaledwie sześć biurków i sześć krzeseł plus dwa krzesła dla interesantów. Dzielnicowych jest natomiast dziesięciu. Przyjmowanie interesantów, a zwłaszcza ofiar przemocy w rodzinie stanowi poważny problem”.

3. Realizacja przez gminy zadań z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie, przebiegała w warunkach niedoborów kadrowych, szczególnie w grupie pracowników socjalnych. Spośród 14 objętych kontrolą ośrodków pomocy społecznej, aż w ośmiu stwierdzono niewystarczający stan zatrudnienia w stosunku do wymogów określonych w art. 110 ust. 11 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, tj. jeden pracownik socjalny na dwa tysiące mieszkańców gminy, nie mniej jednak niż trzech pracowników. Wynikało to głównie z nieuwzględniania w uchwałach budżetowych gmin zwiększonych środków na zatrudnienie dodatkowych pracowników, o co postulowali kierownicy jednostek.

- MOPS w **Sierpcu** zatrudniał 8 pracowników socjalnych zamiast 10, przy liczbie mieszkańców Miasta kształtującej się w kontrolowanym okresie od 18,7 tys. do 18,9 tys. Na jednego pracownika przypadają: w 2010 r. – 2 352, w 2011 r. – 2 340 i w 2012 r. (I półroczu) – 2 332 mieszkańców.

Faktycznie wskaźniki kształtowały się jeszcze gorzej, niż wynika z powyższych wyliczeń z uwagi na to, że część zatrudnionych pracowników socjalnych, była przypisana do realizacji innych zadań.

- W latach 2010–2012 (I półroczu) liczba mieszkańców Gminy **Limanowa** wahała się od 24.167 do 24.529. Na każdego z zatrudnionych pracowników socjalnych przypadają od 2.014. do 2.045 mieszkańców, przy czym liczba osób

zamieszkujących rejony Gminy (sołectwa), przypisana poszczególnym pracownikom socjalnym, wahała się od 2.773 do 4.014 (średnio 3.480).

Wskazać przy tym należy, że warunki lokalowe w części ośrodków uniemożliwiały zwiększenie zatrudnienia, gdyż zajmowane pomieszczenia, nie zapewniały odpowiednich warunków pracy dla dotychczas zatrudnionych pracowników, a zatrudnienie nowych osób w dotychczasowych siedzibach, jeszcze bardziej potęgowałyby te problemy.

- *W 2010 i 2011 roku MOPS w **Elku** zatrudniał 24 pracowników socjalnych, zaś w 2012 roku – 25 pracowników socjalnych, a powinien zatrudniać w tych latach przynajmniej 30. Dyrektor MOPS podała, że przeszkodą w dostosowaniu stanu zatrudnienia pracowników socjalnych do wymogów ustawowych były warunki lokalowe, które uniemożliwiają zwiększenie zatrudnienia.*

Reasumując, w sytuacji znaczącego wzrostu nowych zadań nałożonych na pracowników socjalnych, polegających nie tylko na obsłudze prac zespołów interdyscyplinarnych, ale przede wszystkim aktywnym udziale w pracach zespołów roboczych, może skutkować nie wywiązywaniem się przez nich nie tylko z zadań zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, ale również z szeregu obowiązków wynikających z innych ustaw.

- *Koordinator Powiatowy do spraw Procedury NK w **Grajewie** podał że „Zapis ustawy art. 9a ust. 13 mówi o tym, że „członkowie zespołów interdyscyplinarnych oraz grup roboczych wykonują zadania w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych”. Praktyka pokazała jednak, iż wielu pracownikom, przybyło nowych obowiązków. Wraz ze zmianą ustawy nie powstały nowe stanowiska pracy, co może skutkować spadkiem sprawności i efektywności działania”.*

4 INFORMACJE DODATKOWE

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej NIK z uwzględnieniem propozycji Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zgłoszonych do planu pracy NIK na 2011 r. Uzasadnieniem podjęcia kontroli była waga i skala występującego w polskim społeczeństwie problemu przemocy w rodzinie, który często jest marginalizowany i przemilczany, a także zainteresowanie społeczne tą problematyką.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Postępowanie kontrolne przeprowadzono w 37 jednostkach, w tym: 14 ośrodkach pomocy społecznej, 14 powiatowych komendach Policji, czterech powiatowych centrach pomocy rodzinie oraz pięciu regionalnych ośrodków pomocy społecznej. Do kierowników wszystkich jednostek kontrolowanych skierowano wystąpienia pokontrolne, zawierające ogółem 71 wniosków pokontrolnych. Do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych jednostki nie wносиły zastrzeżeń. Wnioski pokontrolne dotyczyły w szczególności:

- *skierowane do ośrodków pomocy społecznej:*
 - monitorowania realizacji programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie i ochrony ofiar przemocy,
 - niezwłoczne podejmowanie przez zespół interdyscyplinarny lub grupę roboczą działań w stosunku do osób wobec których istnieje podejrzenie, że są ofiarami przemocy w rodzinie oraz sprawców tej przemocy,
 - dostosowanie proporcji liczby pracowników socjalnych do liczby mieszkańców w zakresie określonym w ustawie o pomocy społecznej,
 - wyodrębnienie w planie finansowym środków wydatkowanych na przeciwdziałanie przemocy w rodzinie.
- *skierowane do powiatowych centrów pomocy rodzinie dotyczyły:*
 - podjęcia działań w celu uruchomienia programów korekcyjno-edukacyjnych dla sprawców przemocy,
 - podjęcie działań na rzecz utworzenia i prowadzenia ośrodka wsparcia oraz ośrodka interwencji kryzysowej.
- *skierowane do komend Policji:*
 - niezwłoczne przeprowadzanie wizyt sprawdzających stan bezpieczeństwa osób, co do których istnieje podejrzenie, że są dotknięte przemocą w rodzinie,
 - dokumentowanie czynności podjętych przez Policję w ramach prowadzonej procedury „NK”,
 - podjęcie działań zapewniających udział dzielnicowych w spotkaniach grup roboczych,
 - terminowe przekazywanie formularza NK do przewodniczącego zespołu interdyscyplinarnego.
- *skierowane do ośrodków polityki społecznej:*
 - opracowanie projektu wojewódzkiego programu przeciwdziałania w rodzinie,
 - opracowanie ramowych programów ochrony ofiar przemocy w rodzinie oraz ramowych programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie.

Dotychczas 63 wnioski zostały zrealizowane lub są w trakcie realizacji. Odnośnie wykonania zaleceń, dyrektorzy jednostek objętych kontrolą poinformowali, że podjęte zostały działania organizacyjne mające głównie na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości.

Wykaz aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2005 r. Nr 180, poz. 1493 ze zm.).
2. Ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2012 r. poz. 1356).
4. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240, ze zm.) – obowiązująca od 1 stycznia 2010 r.
5. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 j.t.).
6. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592).
7. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r., poz. 142, poz. 1590).
8. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r., Nr 287 poz. 1687 j.t.).
9. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 6 lipca 2006 r. w sprawie standardu podstawowych usług świadczonych przez specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie, a także szczegółowych kierunków prowadzenia oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych (Dz. U. Nr 127, poz. 890) – uchylone 2 lutego 2011 r.
10. Rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 lutego 2011 r. w sprawie standardu podstawowych usług świadczonych przez specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie, kwalifikacji osób zatrudnionych w tych ośrodkach, szczegółowych kierunków prowadzenia oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych wobec osób stosujących przemoc w rodzinie oraz kwalifikacji osób prowadzących oddziaływania korekcyjno-edukacyjne (Dz. U. Nr 50, poz. 259) – obowiązujące od 2 lutego 2011 r.
11. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 3 czerwca 2011 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad realizacją zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie (Dz. U. Nr 126, poz. 718).
12. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieskie Karty” (Dz. U. Nr 209, poz. 1245).
13. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 stycznia 2011 r. w sprawie Zespołu Monitorującego do spraw Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie (Dz. U. Nr 28, poz. 146).
14. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie procedury postępowania przy wykonywaniu czynności odebrania dziecka z rodziny w razie bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia dziecka w związku z przemocą w rodzinie (Dz. U. Nr 81, poz. 448).
15. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 25 stycznia 2011 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. Nr 27, poz. 138).
16. Zarządzenie nr 162 Komendanta Głównego Policji z dnia 18 lutego 2008 r. w sprawie metod i form wykonywania przez Policję zadań w związku z przemocą w rodzinie w ramach procedury „Niebieskie Karty”.
17. Wytyczne nr 2 Komendanta Głównego Policji z dnia 7 grudnia 2011 r. sprawie sposobu postępowania policjantów podczas realizacji procedury „Niebieskie Karty” (Dz. Urz. KGP, Nr 10, poz. 77).

Wykaz jednostek objętych kontrolą

Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia

- Komenda Rejonowa Policji Warszawa IV
- Komenda Rejonowa Policji Warszawa VI
- Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Garwolinie
- Miejski-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Wyszakowie
- Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu

Delegatura NIK w Białymstoku

- Komenda Powiatowa Policji w Grajewie
- Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Grajewie
- Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Grajewie
- Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Szczucznie

Delegatura NIK w Krakowie

- Komenda Powiatowa Policji w Limanowej
- Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Limanowej
- Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Limanowej
- Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Mszanie Dolnej

Delegatura NIK w Lublinie

- Komenda Miejska Policji w Lublinie
- Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Puławach
- Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Lublinie
- Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Jabłonnej

Delegatura NIK w Łodzi

- Komenda Powiatowa Policji w Łęczycy
- Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Łęczycy
- Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Łęczycy
- Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Piątku

Delegatura NIK w Olsztynie

- Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie
- Komenda Powiatowa Policji w Ełku
- Komenda Powiatowa Policji w Bartoszycach
- Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Ełku

Delegatura NIK w Rzeszowie

- Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Rzeszowie
- Komenda Powiatowa Policji w Stalowej Woli
- Komenda Powiatowa Policji w Mielcu
- Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Mielcu

Delegatura NIK w Szczecinie

- Urząd Marszałkowski Województwa Zachodnio-Pomorskiego w Szczecinie
- Komenda Powiatowa Policji w Gryfinie
- Komenda Powiatowa Policji w Gryficach
- Ośrodek Pomocy Społecznej w Gryfinie

Delegatura NIK w Warszawie

- Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej
- Komenda Powiatowa Policji w Sokołowie Podlaskim
- Komenda Powiatowa Policji w Sierpcu
- Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Sierpcu

Panel ekspertów

W dniu 18 października 2012 r. w Najwyższej Izbie Kontroli odbyła się dyskusja panelowa ekspertów zajmujących się problematyką przemocy w rodzinie. Uczestnicy panelu zwracali uwagę zarówno na pozytywne, jak i negatywne aspekty nowych uregulowań zakładających tworzenie przez jednostki samorządu terytorialnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w tym zespołów interdyscyplinarnych, do wspólnych działań przedstawicieli służb zajmujących się tym problemem.

W trakcie dyskusji panelowej uczestnicy zwracali uwagę na to, że w I półroczu 2012 r., nastąpił duży spadek liczby wypełnionych formularzy „Niebieskie karty” przez Policję zarówno wszczynających, jak i kontynuujących procedurę, na co wpływ mogło mieć znaczne rozbudowanie dokumentacji NK. Zwracano również uwagę, że nowe rozwiązania nie zadziałały w przypadku wszczynania procedury NK przez przedstawicieli służby zdrowia i oświaty, z uwagi na to, że do wyjątku należą procedury wszczynane przez przedstawicieli tych instytucji.

Podkreślano duże obciążenie pracą członków zespołów interdyscyplinarnych, trudności z ich zebraniem w jednym czasie, czy też brakiem rozwiązań prawnych umożliwiających podjęcie skutecznych działań, gdy osoba stosująca przemoc nie zgłasza się na posiedzenia zespołu lub grupy roboczej. Związane to było z tym, że zespołom interdyscyplinarnym nie nadano uprawnień władczych, co utrudnia realizację wielu działań. Zwracano również uwagę, że członkowie zespołów interdyscyplinarnych oraz grup roboczych wykonywali zadania w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych, a brak rekompensaty finansowej za zwiększenie zakresu obowiązków służbowych może nie wpływać mobilizująco na te osoby. W związku z tym frekwencja, zarówno w czasie posiedzeń grup roboczych, jak i zespołów interdyscyplinarnych, często jest niska, co wynika z tego, że udział w ich pracach odbierany jest często jako dodatkowy obowiązek. Problem szczególnie dotyczy przedstawicieli przywołanych powyżej dwóch grup zawodowych: oświaty i służby zdrowia. Dużo uwagi poświęcono także problemowi jednoznacznej interpretacji przepisów zawartych w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, wskazując, że niektóre uregulowania są zbyt sztywne, np. dotyczące sposobu powoływania grup roboczych, czy też wymogów dokumentacyjnych, i powodują że zespoły interdyscyplinarne i grupy robocze mają mniej czasu na pracę z rodzinami, w których występuje przemoc.

Podnoszono także problem, że w większości przypadków wyroki wobec sprawców orzekane są przez sądy w zawieszeniu, i nie prowadzi się wobec nich żadnych działań wynikających z nowych rozwiązań zawartych w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, zakładających objęcie ich oddziaływaniami korekcyjno-edukacyjnymi. Wskazywano, że sędziwie nie posiadają pełnej wiedzy o nowych rozwiązaniach i dlatego nie orzekają wobec sprawców tego środka, stosując jako jedyny środek probacyjny zakaz nadużywania alkoholu. W konsekwencji powiaty w niewielkim stopniu aplikują o środki na ten cel przewidziane w budżecie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

Wykaz organów, którym przekazano informację

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Rzecznik Praw Obywatelskich
6. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
7. Minister Pracy i Polityki Społecznej
8. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
9. Centralne Biuro Antykorupcyjne
10. Komisja Finansów Publicznych
11. Komisja Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP
12. Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP
13. Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej Sejmu RP
14. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
15. Komisja Rodziny i Polityki Społecznej Senatu RP