



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA W GDAŃSKU

LGD.410.5.2.2024

Pan
Mieczysław Struk
Marszałek Województwa Pomorskiego
Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego
w Gdańsku
ul. Okopowa 21/27
80-810 Gdańsk

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/080 – Przeciwdziałanie przemocy domowej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego w Gdańsku, ul. Okopowa 21/27, 80-810 Gdańsk (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mieczysław Struk, Marszałek Województwa Pomorskiego, od 22 lutego 2010 r. (dalej: „Marszałek”)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Organizacja wykonywania zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej, w tym współpraca z innymi podmiotami. 2. Realizacja programów przeciwdziałania przemocy domowej i ochrony osób doznających przemocy domowej, a także pozostałych programów z tego zakresu.
Okres objęty kontrolą	Lata 2021-2023, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych także przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Anna Dąbrowska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LGD/73/2024 z 29 kwietnia 2024 r.

(akta kontroli str.1-4)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w Urzędzie realizowano zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy domowej, jednak nie zawsze były one skuteczne. W ocenie uwzględniono ustalenia wcześniejszej kontroli NIK nr R/21/002/LGD – Wsparcie dla rodzin przeżywających trudności w okresie pandemii COVID-19 w województwie pomorskim.

Struktura organizacyjna Urzędu oraz obsada kadrowa w Regionalnym Ośrodku Polityki Społecznej (dalej: ROPS) umożliwiały realizację zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej. Jednak, mimo wejścia w życie z dniem 22 czerwca 2023 r. istotnych zmian w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej³ (dalej: „ustawa o przeciwdziałaniu przemocy”) wprowadzonych ustawą z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw⁴ (dalej: „ustawa zmieniająca”), w okresie objętym kontrolą nie zapewniono zgodności organizacyjnych dokumentów wewnętrznych z obowiązującymi przepisami. Przy realizacji zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej ROPS współpracował z innymi podmiotami, w tym działając w ramach Zespołu Monitorującego, a współpraca ta była skuteczna. Na realizację zadań związanych z przemocą domową w Urzędzie planowano i zabezpieczono środki w wysokości odpowiadającej zgłaszanym potrzebom ROPS.

W okresie objętym kontrolą przygotowano wojewódzki program przeciwdziałania przemocy domowej oraz ramowe programy ochrony osób doznających przemocy

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2024 r. poz. 424).

⁴ Dz. U. poz. 535.

domowej i oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc domową, o których mowa w art. 6 ust. 6 pkt 1 i 3 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej. Jednak, do końca okresu objętego kontrolą, w Urzędzie nie zapewniono zgodności tych dokumentów z ww. ustawą oraz nie opracowano ramowego programu psychologiczno-terapeutycznego dla osób stosujących przemoc domową.

Wojewódzki program przeciwdziałania przemocy domowej został przygotowany na podstawie rzetelnych danych i analiz. Jednak, nie określono zasad i sposobu jego ewaluacji, umożliwiających kompleksową ocenę oddziaływania prowadzonych interwencji i działań, a monitorowanie jego realizacji nie było w pełni skuteczne. W 2023 r., na podstawie rzetelnych danych i analiz, dokonano aktualizacji diagnozy zjawiska przemocy domowej, w tym w odniesieniu do województwa pomorskiego.

Samorząd województwa pomorskiego (dalej: „Samorząd”) podejmował działania inspirujące i promujące nowe rozwiązania w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej, w szczególności polegające na przyznawaniu nagród Marszałka Województwa Pomorskiego za wybitne i nowatorskie rozwiązania w zakresie pomocy i integracji społecznej „Srebrne Drzewko”. Organizowano również szkolenia dla osób realizujących zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy domowej oraz podjęto skuteczne działania w celu zapewnienia członkom zespołów interdyscyplinarnych oraz grup diagnostyczno-pomocowych możliwości odbycia w terminie przewidzianym w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy domowej obowiązkowych szkoleń z zakresu przeciwdziałania przemocy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Organizacja wykonywania zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej, w tym współpraca z innymi podmiotami

Opis stanu faktycznego

1.1. Zadania dotyczące m.in. przeciwdziałania przemocy domowej oraz współdziałania z innymi instytucjami w tym zakresie, wykonywał ROPS, funkcjonujący jako komórka organizacyjna Urzędu. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu⁶, do zadań ROPS należało m.in.: diagnozowanie i monitorowanie wybranych problemów społecznych oraz realizacja zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w tym przygotowanie i realizacja wojewódzkiego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Ponadto, do zadań ROPS należało koordynowanie działań departamentów w zakresie współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami wykonującymi działalność pożytku publicznego.

W strukturze ROPS funkcjonował zespół ds. ekonomicznych oraz sześć referatów, w tym Referat Koordynacji Polityki Społecznej (dalej: ROPS-S), realizujący zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Dyrektor ROPS wyjaśniła, że zadanie to realizowane było we współpracy z Referatem Analiz i Rozwoju, który pełnił wiodącą rolę w zakresie diagnozowania i monitorowania problemów w regionie oraz referatu Biuro ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi, który koordynował w Urzędzie działania w ramach współpracy

⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Uchwała nr 277/33/19 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 26 marca 2019 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego (ze zm.) – obowiązująca do 6 kwietnia 2022 r., uchwała nr 340/342/22 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 7 kwietnia 2022 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego (ze zm.).

z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami wykonującymi działalność pożytku publicznego.

Zadania dotyczące przeciwdziałania przemocy domowej wykonywało dwóch pracowników merytorycznych ROPS-S. Zgodnie z zakresami czynności, do ich obowiązków należało m.in. opracowanie i realizacja wojewódzkiego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, prowadzenie procedur związanych z opiniowaniem wniosków organizacji pozarządowych o dotacje w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, a także przemocy w rodzinie, wraz z udzielaniem dotacji organizacjom, realizacja regionalnego programu „Wspólnie przeciw patologiom”, organizacja szkoleń w zakresie profilaktyki uzależnień i przemocy w rodzinie dla przedstawicieli różnych zawodów, inicjowanie działalności badawczej na terenie województwa związanej z diagnozą m.in. zjawiska przemocy w rodzinie, opracowywanie rocznych sprawozdań z realizacji przez Samorząd m.in. ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Nadzór nad realizacją zadań tego referatu sprawował Kierownik ROPS-S, do obowiązków którego należało m.in. sprawowanie nadzoru nad opracowywaniem dokumentów strategicznych, w tym wojewódzkiego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, prowadzeniem monitoringu wdrażania dokumentów strategicznych z obszaru polityki społecznej, realizacją zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Pracownicy merytoryczni oraz Kierownik ROPS-S posiadali wyższe wykształcenie w kierunku pedagogiki oraz doświadczenie zawodowe w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie i/lub narkomanii, a także profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych (od pięciu do 18 lat). Ponadto, w okresie objętym kontrolą pracownicy ROPS uczestniczyli łącznie w ośmiu (odpowiednio: jedno, jedno, sześć) szkoleniach i konferencjach dotyczących przeciwdziałania zjawisku przemocy domowej.

(akta kontroli str. 16-236)

Po wejściu w życie ustawy zmieniającej, wprowadzającej istotne zmiany do ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej, przyjęty uchwałą nr 340/342/22 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 7 kwietnia 2022 regulamin organizacyjny Urzędu nie został zmieniony w zakresie zadań ROPS dotyczących przeciwdziałania przemocy domowej. Dyrektor ROPS nie zapewniła również zgodności z obowiązującymi przepisami zakresów obowiązków pracowników realizujących zadania w powyższym zakresie. Powyższe opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 100-236)

Dyrektor ROPS wyjaśniła, iż w okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie stwierdzono barier organizacyjnych i prawnych dla skutecznej realizacji zadań w zakresie zwalczania przemocy domowej i jej zapobiegania. Wskazała, że jedynym ograniczeniem była wysokość środków finansowych. Dotacja celowa z budżetu państwa na realizację szkoleń z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej przewidziana w Krajowym Programie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie w latach 2021-2023 wynosiła rokrocznie 100,0 tys. zł, w efekcie na ich realizację przeznaczane były również środki własne województwa. Problematyka finansowania zadań w kontrolowanym zakresie opisana została w pkt 1.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 237-241)

1.2. Według wyjaśnień Dyrektor ROPS⁷, realizacja zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej odbywała się m.in. we współpracy z Wojewódzkim

⁷ Złożonych w trakcie kontroli R/21/002/LGD.

Koordynatorem Realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, który monitorował aktualną sytuację dotyczącą tego problemu w regionie oraz Wydziałem Prewencji Komendy Wojewódzkiej Policji w Gdańsku (dalej: KWP), z który w 2020 r. udostępnił na wniosek ROPS dane dotyczące realizacji przez Policję procedury Niebieskie Karty.

(akta kontroli str. 5-15)

Zadania w zakresie objętym kontrolą realizowano w ramach międzysektorowej współpracy z przedstawicielami instytucji i podmiotów zajmujących się przeciwdziałaniem przemocy domowej, przede wszystkim na forum Zespołu Monitorującego Realizację Zadań w Zakresie Przeciwdziałania Zjawiskom Patologii Społecznej na Terenie Województwa Pomorskiego (dalej: „Zespół Monitorujący”), powołanego na mocy porozumienia zawartego 11 września 2002 r. przez Województwo Pomorskie z Wojewodą Pomorskim, Pomorskim Komendantem Wojewódzkiej Policji, Prezesem Sądu Okręgowego w Gdańsku oraz Wiceprezesem Sądu Okręgowego w Słupsku (dalej: „Porozumienie”). Zgodnie z Porozumieniem, Zespół Monitorujący powołany został w celu usprawnienia procesu podejmowanych działań naprawczych i zapobiegawczych z uwzględnieniem lokalnych potrzeb i uwarunkowań oraz wzajemnej wymiany informacji⁸. Koordynowanie prac ww. Zespołu powierzono Dyrektorowi ówczesnego Departamentu Edukacji i Spraw Społecznych w Urzędzie.

W okresie objętym kontrolą członkowie Zespołu Monitorującego⁹ m.in. konsultowali projekty oraz podejmowali prace nad:

- 1) projektem Wojewódzkiego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2021-2023 (w 2021 r.)¹⁰;
- 2) projektami wojewódzkich programów ramowych ochrony ofiar przemocy w rodzinie oraz oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie (w 2022 r.);
- 3) aktualizacją procedur w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie ujętych w „Programie „Wspólnie przeciw patologiom” oraz opracowaniem nowych (w 2023 r.), które następnie włączone zostały do Pomorskiego Ramowego Programu Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie (w 2022 r.)¹¹: Procedura postępowania w przypadku ujawnienia przemocy w rodzinie na podstawie informacji od dziecka, Procedura postępowania w przypadku ujawnienia przemocy w rodzinie w stosunku do matki i dzieci, Procedura postępowania w przypadku ujawnienia osoby niepełnosprawnej – dorosłej ofiary przemocy w rodzinie, Procedura postępowania wobec osoby stosującej przemoc w rodzinie, Procedura postępowania w przypadku podejrzenia wykorzystywania seksualnego osoby poniżej 15 roku życia;
- 4) dostosowaniem Programu Przeciwdziałania Przemocy do projektowanych zmian ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (w 2023 r.). W przekazanym przez ROPS do konsultacji członkom Zespołu Monitorującego projekcie

⁸ Do zadań Zespołu Monitorującego należało: opracowanie i wdrożenie do realizacji zintegrowanej procedury postępowania w sprawie sporządzania zbiorczych informacji na temat zjawisk patologii społecznych, m.in.

⁹ Członkami Zespołu Monitorującego byli przedstawiciele: Urzędu, Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku, Kuratorium Oświaty w Gdańsku, Sądu Okręgowego w Gdańsku, Komendy Wojewódzkiej Policji w Gdańsku, ponadto specjalista psychoterapii uzależnień, trener i superwizor Polskiego Towarzystwa Dialogu Motywującego (Dyrektor Ośrodka Profilaktyki i Edukacji Psychologicznej MROWISKO, członek Motivational Interviewing Network of Trainers, Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Gdańsku oraz Pomorskiej Rady Ekspertów ds. Przeciwdziałania Uzależnieniom).

¹⁰ Uchwała nr 997/294/21 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 19 października 2021 r. w sprawie przyjęcia Wojewódzkiego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2021-2030 (dalej: „Program Przeciwdziałania Przemocy” lub „Program na lata 2021-2030”).

¹¹ Uchwała nr 148/327/22 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 17 lutego 2022 r., w sprawie przyjęcia wojewódzkich programów p.n.: Pomorski Ramowy Program Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie oraz Pomorski Ramowy Program Oddziaływań Korekcyjno-Edukacyjnych dla Osób Stosujących Przemoc w Rodzinie.

zmienionego wojewódzkiego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie na lata 2021-2030 zapewniono zgodność z ustawą o przeciwdziałaniu przemocy domowej nomenklatury, zakresu pojęć: przemoc domowa oraz osoba doznająca przemocy domowej. Ponadto, uaktualniono część 2. Diagnoza, 3. Analiza SWOT oraz zakres interwencji przewidziany w Priorytecie 4.2. Podnoszenie kompetencji osób realizujących zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej, co szerzej opisano w pkt 2.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Ponadto, w 2023 r. odbyło się spotkanie Zespołu Monitorującego poświęcone obowiązkowi opracowania przez samorząd ramowego programu psychologiczno-terapeutycznego dla osób stosujących przemoc w rodzinie.

(akta kontroli str. 242-338)

W okresie 2022-2023¹² współpracowano również z:

- pełnomocnikami ds. profilaktyki uzależnień w gminach oraz koordynatorami gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, członkami gminnych komisji ds. rozwiązywania problemów alkoholowych oraz osobami realizującymi zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie, jako uczestnikami szkoleń organizowanych przez ROPS (działalność szkoleniową ROPS opisano w pkt 2.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego), a także z Wojewódzkim Koordynatorem Realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Przemocy Domowej przy organizacji szkolenia w 2023 r. dla gminnych zespołów interdyscyplinarnych ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie i innych służb społecznych w zakresie zmiany ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie;
- organizacjami pozarządowymi, którym udzielano dotacji na zadanie „Prowadzenie działań interwencyjnych oraz realizacja programów pomocy psychologicznej i terapeutycznej dla osób doświadczających przemocy w rodzinach alkoholowych”. W efekcie realizacji dotowanych przedsięwzięć:
 - w ramach działalności Gdańskiego Telefonu Zaufania „Anonimowy Przyjaciel” – w latach 2022-2023 przeprowadzono łącznie 5662 (2823 i 2839) rozmów i interwencji,
 - „Interdyscyplinarne działanie edukacyjne na rzecz ochrony dzieci przed krzywdzeniem” – w latach 2022-2023 wsparciem w ramach szkolenia i konferencji objęto łącznie 1137 osób (1077 i 60),
 - „Starogardzka Akademia Rodziny 2023” – w 2023 r. wsparciem objęto 110 osób;
- samodzielnymi publicznymi zakładami opieki zdrowotnej, których Samorząd był organem założycielskim, którym udzielono dotacji na realizację zadania w zakresie terapii osób współuzależnionych, w tym doświadczających przemocy domowej, m.in. w ramach:
 - warsztatów: w 2022 r.: „Pomoc osobie dotkniętej przemocą” (50 godz.), „Pomoc osobom doświadczającym przemocy” (100 godz.), „Warsztat dla osób ze związków przemocowych” (50 godz.) – ze wsparcia skorzystało łącznie 102 osoby; w 2023 r.: „Pomoc osobom doświadczającym przemocy” (30 godz.), „Warsztaty dla osób ze związków przemocowych” (30 godz.) – ze wsparcia skorzystało łącznie 14 osób;
 - „Grupa dla kobiet – praca nad rozpoznaniem i utrzymaniem granic, rozpoznaniem przemocy” (74 godz.) – ze wsparcia w 2023 r. skorzystało rotacyjnie 16 uczestników;
 - konsultacji dla osób doświadczających przemocy domowej w rodzinach z problemem uzależnienia (84 godz.) – wsparciem objęto w 2023 r. 56 osób.

¹² Przypadającym po 13 kwietnia 2022 roku, tj. po zakończeniu kontroli NIK nr R/21/002/LGD.

Ponadto, zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy realizowane były w ramach projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Przy realizacji powyższych działań, jak wyjaśniła Dyrektor ROPS, współpracowano z:

- innymi regionalnymi ośrodkami polityki społecznej, w szczególności realizującymi projekt „Kooperacja – efektywna i skuteczna” (woj. kujawsko-pomorskie, lubuskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie, warmińsko-mazurskie) w związku z organizacją szkolenia online „Przeciwdziałanie Przemocy Domowej – Obowiązki Samorządu Terytorialnego” w dniu 28 sierpnia 2023 r.; ze wsparcia skorzystało 10 pracowników ROPS;
- jednostkami systemu wspierania rodziny i pieczy zastępczej z terenu województwa pomorskiego i warmińsko-mazurskiego przy realizacji projektu „Partnerstwo dla rodziny” w związku z organizacją łącznie 19 szkoleń z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej w tym wobec dzieci, w trakcie których wsparciem objęto łącznie 458 osób;
- jednostkami systemu wspierania rodziny i pieczy zastępczej oraz organizacjami pozarządowymi realizującymi takie działania w regionie w ramach projektu „Pomorskie dzieciom”, służącego niwelowaniu skutków COVID-19¹³;
- jednostkami samorządu terytorialnego i organizacjami pozarządowymi w regionie, w ramach realizacji projektu „Pomorskie z Ukrainą”, który miał na celu wsparcie obywateli Ukrainy w związku z działaniami wojennymi¹⁴.

Jak wyjaśniła Dyrektor ROPS, efektem współpracy międzyinstytucjonalnej było stałe wzmacnianie kompetencji osób realizujących zadania w obszarze przeciwdziałania przemocy, jak również wymiana informacji i doświadczeń pomiędzy instytucjami i podmiotami zaangażowanymi w problematykę przeciwdziałania przemocy na różnych szczeblach. Wyjaśniła, iż nie odnotowano barier prawnych, organizacyjnych czy finansowych, które mogłyby wpływać na współpracę.

(akta kontroli str. 245-251, 339-499)

1.3. Na realizację przez ROPS zadań ujętych w Programie na lata 2021-2030 zaplanowano w każdym roku objętym kontrolą w rozdziale klasyfikacji budżetowej 85205 – Zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie – 100,0 tys. zł, z przeznaczeniem na prowadzenie szkoleń zwiększających kompetencje przedstawicieli instytucji, którzy zajmują się przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie¹⁵. W latach 2021-2023 plan dotacji z budżetu państwa zrealizowano w całości.

Dyrektor ROPS wyjaśniła, że w związku z niewystarczającą kwotą dotacji celowych z budżetu państwa na realizację szkoleń z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej, na sfinansowanie szkoleń organizowanych w okresie objętym kontrolą przeznaczano również środki pozyskane z funduszy europejskich w ramach projektów realizowanych przez ROPS (szkolenia zrealizowane w ramach tych projektów opisano w pkt 2.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

Ponadto, w budżecie ROPS zapewniono środki finansowe m.in. w rozdziale klasyfikacji budżetowej 85154 – Przeciwdziałanie alkoholizmowi w łącznej kwocie:

¹³ Grantobiorcy w ramach powierzonych przez Województwo Pomorskie grantów, mogli zapewnić kadry placówek opiekuńczo-wychowawczych i organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej, w tym rodzinom zastępczym, różnego rodzaju wsparcie w sytuacjach problemowych (np. nasilenie zjawiska przemocy w wyniku izolacji).

¹⁴ Grantobiorcy w ramach powierzonych przez Województwo Pomorskie grantów mogli zaplanować wsparcie mierzone do potrzeb osób z oświadczeniem migracji, w tym również wsparcie terapeutyczne dla osób przeżytej traumie wojennej, jak również szkolenia dla kadr dotyczące metod pracy z osobami z doświadczeniem migracji, w tym z doświadczeniem przemocy i traumy.

¹⁵ W przypadku 2023 r. – z przeznaczeniem na prowadzenie obowiązkowych szkoleń nowopowstałych zespołów interdyscyplinarnych ds. przeciwdziałania przemocy domowej oraz grup diagnostyczno-pomocowych.

- w 2021 r.¹⁶ – 356,0 tys. zł, w tym w:
 - § 2360 – Dotacje celowe z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, udzielane w trybie art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁷, na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego – 180,0 tys. zł, z przeznaczeniem na udzielenie dotacji organizacjom pozarządowym na realizację zadań samorządu województwa w zakresie przeciwdziałania patologiom społecznym, zgodnych m.in. z 4. priorytetem¹⁸ określonym w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi na ten rok¹⁹. Wydatki wykonano w zaplanowanej kwocie. Środki na realizację projektów dotyczących zjawiska przemocy domowej przyznano czterem organizacjom w łącznej kwocie 33,1 tys. zł;
 - § 4300 – Zakup usług pozostałych – 26,0 tys. zł, z przeznaczeniem na organizację szkoleń i konferencji w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania przemocy, w tym członków gminnych komisji do spraw rozwiązywania problemów alkoholowych oraz zespołów interdyscyplinarnych do spraw przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Zrealizowano wydatki na łączną kwotę 17,6 tys. zł (68% środków zaplanowanych pierwotnie w uchwale budżetowej, 80% planu po zmianach).

Ww. środki zaplanowano w kwotach odpowiadających zgłoszonym potrzebom ROPS. Ponadto, w § 4210 – Zakup materiałów i wyposażenia – 8,0 tys. zł, które ROPS wydatkował w kwocie 7,8 tys. zł (98%) z przeznaczeniem na zakup publikacji dla uczestników dwóch szkoleń dla gminnych zespołów interdyscyplinarnych do spraw przeciwdziałania przemocy w rodzinie z terenu województwa pomorskiego;

- 2022 r.²⁰ – 550,0 tys. zł, w tym w:
 - § 2360 – 250,0 tys. zł, z przeznaczeniem na udzielenie dotacji organizacjom pozarządowym na realizację zadań samorządu województwa w zakresie przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym, zgodnych m.in. z 4. priorytetem²¹ określonym w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi na ten rok²². Wydatki wykonano zgodnie z planem. Środki na realizację projektów dotyczących zjawiska przemocy domowej przyznano trzem organizacjom pozarządowym w łącznej kwocie 37,0 tys. zł;
 - § 4300 – 30,0 tys. zł²³, z przeznaczeniem na organizację szkoleń i konferencji w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania przemocy, w tym członków gminnych komisji do spraw rozwiązywania problemów alkoholowych. Wydatki wykonano w kwocie 130,6 tys. zł (38% planu po zmianach).

¹⁶ Uchwała nr 347/XXVIII/20 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 22 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia budżetu województwa pomorskiego na 2021 rok.

¹⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.

¹⁸ Prowadzenie działań interwencyjnych oraz realizacja programów pomocy psychologicznej i terapeutycznej dla dorosłych członków rodzin osób pijących alkohol szkodliwie lub uzależnionych i dla osób doświadczających przemocy w rodzinach alkoholowych.

¹⁹ Stanowiącym załącznik do uchwały nr 334/XXVI/20 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 30 listopada 2020 r. w sprawie uchwalenia Programu Współpracy Samorządu Województwa Pomorskiego z organizacjami pozarządowymi na rok 2021.

²⁰ Uchwała nr 470/XXXIX/21 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia budżetu województwa pomorskiego na 2022 rok.

²¹ Prowadzenie działań interwencyjnych oraz realizacja programów pomocy psychologicznej i terapeutycznej dla dorosłych członków rodzin osób pijących alkohol szkodliwie lub uzależnionych i dla osób doświadczających przemocy w rodzinach alkoholowych.

²² Stanowiącym załącznik do uchwały nr 464/XXXVIII/21 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 29 listopada 2021 r. w sprawie uchwalenia Programu Współpracy Samorządu Województwa Pomorskiego z organizacjami pozarządowymi na rok 2022.

²³ Plan po zmianach – 342,3 tys. zł.

Środki zaplanowano w kwotach odpowiadających zgłoszonym potrzebom ROPS;

- w 2023 r.²⁴ – 900,0 tys. zł, w tym w:
 - § 2360 – 300,0 tys. zł, z przeznaczeniem na udzielenie dotacji organizacjom pozarządowym na realizację zadań samorządu województwa w zakresie przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym, zgodnych m.in. z 4. priorytetem²⁵ określonym w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi na ten rok²⁶. Wydatki wykonano w pełnej kwocie. Środki na realizację projektów dotyczących zjawiska przemocy domowej przyznano trzem organizacjom pozarządowym w łącznej kwocie 47,5 tys. zł;
 - § 4300 – 75,0 tys. zł²⁷, z przeznaczeniem na organizację szkoleń i konferencji w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania przemocy, w tym członków gminnych komisji do spraw rozwiązywania problemów alkoholowych oraz zespołów interdyscyplinarnych do spraw przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Wydatki wykonano w kwocie 54,4 tys. zł (73% środków zaplanowanych pierwotnie w uchwale budżetowej, 17% planu po zmianach).

Środki zaplanowano w kwotach odpowiadających zgłoszonym potrzebom ROPS.

Wydatki sfinansowano środkami własnymi z budżetu województwa pomorskiego pochodzącymi z opłat za zezwolenia na sprzedaż hurtową napojów alkoholowych o zawartości alkoholu do 18%²⁸ oraz środkami dotacji z Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej (dalej: MRiPS).

(akta kontroli str. 500-579)

Odnosząc się do przyczyn niewykonania w całości wydatków zaplanowanych w rozdziale klasyfikacji budżetowej 85154 – Przeciwdziałanie alkoholizmowi w § 4300 – Zakup usług pozostałych, z przeznaczeniem na zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej, Dyrektor ROPS wyjaśniła m.in., że:

- środki finansowe na szkolenia zaplanowane na 2021 r. nie zostały w całości wykorzystane z uwagi na trwającą epidemię COVID-19 i obostrzenia w zakresie realizacji usług szkoleniowych w formie stacjonarnej;
- zakładane wpływy z koncesji na 2022 r. miały wynieść łącznie 650 tys. zł. Z uwagi na powyższe, by zapewnić realizację zadań choć w minimalnym zakresie, pierwotny plan finansowy na ten rok zakładał m.in., że 30 tys. zł zostanie przeznaczone na zakup usług pozostałych (organizację szkoleń w obszarze przeciwdziałania przemocy). W związku z tym, że powyższa kwota wystarczała na organizację szkolenia 2-dniowego (16h) dla jednej 20-osobowej grupy szkoleniowej, szukano oszczędności w innych zadaniach, by na organizację szkoleń w obszarze przeciwdziałania przemocy domowej zabezpieczyć dodatkowe środki. W efekcie tych działań, zmiany w planie finansowym w rozdziale 85154 w § 4300 wprowadzono w 2022 r.: w marcu (zwiększenie do kwoty 43,8 tys. zł w wyniku przesunięcia niewykorzystanych środków z 2021 r.), w kwietniu (zwiększenie o kwotę 2,5 tys. zł w wyniku przesunięcia środków z rozdziału 85153) oraz w lipcu (zwiększenie o kwotę 80,0 tys. zł w wyniku

²⁴ Uchwała nr 608/XLIX/22 Sejmiku województwa Pomorskiego z dnia 21 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia budżetu województwa pomorskiego na 2023 rok

²⁵ Prowadzenie działań interwencyjnych oraz realizacja programów pomocy psychologicznej i terapeutycznej dla dorosłych członków rodzin osób pijących alkohol szkodliwie lub uzależnionych i dla osób doświadczających przemocy w rodzinach alkoholowych.

²⁶ Stanowiącym załącznik do uchwały nr 600/XLVIII/22 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 28 listopada 2021 r. w sprawie uchwalenia Programu Współpracy Samorządu Województwa Pomorskiego z organizacjami pozarządowymi na rok 2023.

²⁷ Plan po zmianach – 324,5 tys. zł.

²⁸ Co umożliwia art. 9³ ust. 1 w zw. z art. 9² ust. 1 w zw. z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151).

przesunięcia z § 2310), stale zwiększając środki niezbędne dla organizacji szkoleń. Dało to łączną kwotę 126,3 tys. zł, co umożliwiło ogłoszenie przetargu i zawarcie umowy z wykonawcą, który od października 2022 r. rozpoczął realizację szkoleń w obszarze przeciwdziałania przemocy. Wyjaśniła ponadto, że informacja o zwiększeniu wpływów z koncesji na ten rok umożliwiła w dniu 23 sierpnia 2022 r. zawnioskowanie o zwiększenie planu finansowego w § 4300 o kolejne 250,0 tys. Jednak przyjęcie planu finansowego z końcem września 2022 r. nie dało już możliwości wykorzystania tych środków w tym roku z uwagi na czasochłonność procesu przygotowania, ogłoszenie zamówienia i wyłonienia wykonawcy szkoleń w ramach przetargu. Niewykorzystane środki finansowe zostały przesunięte na 2023 r. – w marcu 2023 r. zawnioskowano o zwiększenie planu finansowego w rozdziale 85154 paragraf 4300 o kwotę 249,5 tys. zł;

- w 2023 r., z uwagi na wprowadzone zmiany do ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej, środki finansowe na organizację szkoleń obowiązkowych dla członków zespołów interdyscyplinarnych (dalej: ZI) oraz grup diagnostyczno – pomocowych (dalej: GDP) zamrożono do czasu przekazania przez MRiPS wytycznych do ich organizacji. Wyjaśniła, że w przypadku, gdyby ww. wytyczne uniemożliwiały organizację tego typu szkoleń w formule on-line, przeszkolenie w przeciągu 12 miesięcy ponad 3 tys. członków ZI i GDP w formule stacjonarnej wymagałoby ogromnych nakładów finansowych. W przekazanych do ROPS 8 listopada 2023 r. wytycznych MRiPS do prowadzenia szkoleń²⁹ dopuszczono prowadzenie szkoleń z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość w rozumieniu ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną³⁰, w związku z powyższym przystąpiono do opracowania przedmiotu zamówienia. Wyjaśniła, że realizacja obowiązkowych szkoleń dla członków ZI i GDP rozpoczęła się w 2024 r. Celem pełnego wykorzystania środków finansowych na szkolenia w 2024 r. ogłoszono postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego z zastosowaniem prawa opcji (możliwość organizacji dodatkowych grup szkoleniowych w zaplanowanych wcześniej tematach szkoleniowych).

(akta kontroli str. 573-579, 1211-1217)

1.4. W latach 2021-2023 w zakresie dotyczącym przeciwdziałania przemocy domowej, NIK przeprowadziła w Urzędzie jedną kontrolę nr R/21/002/LGD – Wsparcie dla rodzin przeżywających trudności w okresie pandemii COVID-19 w województwie pomorskim. W wyniku kontroli NIK oceniła, że Urząd prawidłowo realizował zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie w latach 2019-2022 (do 25 marca), jednak do czasu rozpoczęcia kontroli NIK nie opracował wymaganego ramowego programu ochrony ofiar przemocy w rodzinie oraz ramowego programu oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie. W dniu 17 lutego 2022 r., Zarząd Województwa Pomorskiego przyjął³¹ ramowy program ochrony ofiar przemocy w rodzinie oraz ramowy program oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie.

Ponadto, w ww. okresie przeprowadzone zostały dwie kontrole projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiego, obejmujących m.in. zagadnienia związane z przeciwdziałaniem przemocy domowej:

²⁹ „Wytyczne ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego z dnia 30 października 2023 roku do prowadzenia szkoleń w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej, w tym obowiązkowych szkoleń dla członków zespołu interdyscyplinarnego oraz grup diagnostyczno-pomocowych na podstawie art. 8 pkt 5 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1249 z późn. zm.)”, dalej: „wytyczne”.

³⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 344.

³¹ Por. przypis nr 11.

- Europejskiego Trybunału Obrachunkowego – kontrola projektu RPO WP 2014-2020 pn. „Pomorskie z Ukrainą” – brak ostatecznego wyniku kontroli³²;
- MRiPS – kontrola projektu pt. „Partnerstwo dla rodziny” w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 – stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła kwalifikowalności uczestników projektu; zalecenie pokontrolne w tym zakresie jednostka kontrolująca uznała za wdrożone.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie przeprowadzono innych kontroli oraz nie realizowano zadań audytowych ani czynności doradczych audytu wewnętrznego odnoszących się do zadań własnych samorządu województwa będących przedmiotem niniejszej kontroli.

(akta kontroli str. 5-15, 580, 671-710)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

Mimo zmiany z dniem 22 czerwca 2023 r. ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej, do końca okresu objętego kontrolą (tj. do 31 grudnia 2023 r.) nie doprowadzono do zgodności z obowiązującymi przepisami prawa nazewnictwa i zakresu zadań ROPS dotyczących przeciwdziałania przemocy domowej określonych w regulaminie organizacyjnym Urzędu³³ oraz obowiązków pracowników w tym zakresie określonych w zakresach czynności.

Ustawą zmieniającą zmieniono m.in.: pojęcie przemocy w rodzinie (na: przemoc domową), definicję przemocy (rozszerzenie jej zakresu), osoby doznającej przemocy, sprawcy tej przemocy oraz zadania własne samorządu województwa. Tymczasem, zgodnie z § 33 pkt 12 regulaminu organizacyjnego Urzędu, do zadań ROPS należała m.in. „realizacja zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w tym przygotowywanie i realizacja wojewódzkiego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie”. Podobnie, do obowiązków przykładowo kierownika ROPS-S wynikających z obowiązującego zakresu obowiązków³⁴, należał m.in. nadzór nad realizacją zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Z wyjaśnień Dyrektor ROPS, do obowiązków której należało, zgodnie z § 11 ust. 4 pkt 2 i ust. 5 pkt 2 regulaminu organizacyjnego Urzędu, występowanie z wnioskami w sprawie projektu zmian regulaminu wynikających z nowych przepisów prawnych oraz aktualizacja zakresów czynności pracowników, wynikało, że powyższe spowodowane było obciążeniem ROPS w 2023 r. bieżącymi i dodatkowymi zadaniami. Działania związane z aktualizacją regulaminu organizacyjnego Urzędu podjęto dopiero w następnej kolejności. Wyjaśniła, że propozycja zmian do ww. regulaminu w zakresie zadań ROPS dotyczących przeciwdziałania przemocy domowej, uwzględniająca zmiany wprowadzone ustawą zmieniającą, została przekazana do Departamentu Organizacji Urzędu w dniu 22 maja 2024 r.³⁵ Zakresy czynności pracowników zaktualizowane zostały w lutym 2024 r.

(akta kontroli str. 168-170, 225-236, 845-854, 1463-1470)

Odnosząc się do wyjaśnień Dyrektor ROPS, NIK wskazuje, że nie zasługują one na uwzględnienie. W myśl standardu A3 kontroli zarządczej³⁶, struktura organizacyjna jednostki sektora finansów publicznych powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań, a każdy pracownik powinien posiadać aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności. Należy ponadto wskazać, że zgodnie z art. 24 ustawy

³² Wg stanu na 27 maja 2024 r.

³³ Uchwalonego uchwałą nr 340/342/22 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 7 kwietnia 2022 r.

³⁴ Z dnia 3 stycznia 2022 r.

³⁵ Zarząd Województwa uchwałą nr 751/554/24 z dnia 18 czerwca 2024 r. zmienił zapis § 33 pkt 12 regulaminu organizacyjnego Urzędu.

³⁶ Załącznik do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF nr 15 poz. 84).

zmieniającej, ustawa ta w zakresie w jakim wprowadzała zmiany w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy, miała wejść w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia. W ocenie NIK, określony w art. 24 ustawy zmieniającej 3-miesięczny okres między publikacją tego aktu prawnego a jego wejściem w życie we wskazanym zakresie, umożliwiał wszystkim zainteresowanym zapoznanie się z nowymi przepisami i przygotowanie do ewentualnych zmian, jakie wynikały z ich wejścia w życie.

OCENA CZĄSTKOWA

W organizacyjnych dokumentach wewnętrznych określono zadania i zasady organizacji pracy ROPS w zakresie realizacji zadań dotyczących przeciwdziałania przemocy domowej oraz obowiązki pracowników realizujących zadania w tym zakresie. Jednak do końca okresu objętego kontrolą nie zapewniono zgodności tych dokumentów z obowiązującą ustawą o przeciwdziałaniu przemocy domowej, mimo że jej zmiana weszła w życie pół roku wcześniej. ROPS współpracował w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej, z innymi podmiotami, w tym w ramach Zespołu Monitorującego, a współpraca ta była skuteczna. Na realizację zadań związanych z przemocą domową w Urzędzie planowano i zabezpieczono środki w wysokości odpowiadającej zgłaszanym potrzebom ROPS.

OBSZAR

2. Realizacja programów przeciwdziałania przemocy domowej i ochrony osób doznających przemocy domowej, a także pozostałych programów z tego zakresu

Opis stanu faktycznego

2.1. ROPS dysponował następującymi danymi i analizami w zakresie zjawiska przemocy domowej, w tym odnoszącymi się do województwa pomorskiego, wykorzystanymi do przygotowania diagnozy tego zjawiska zawartej w Programie Przeciwdziałania Przemocy:

- „Ogólnopolska diagnoza zjawiska przemocy w rodzinie” – Raport Kantar Polska dla MRiPS z 2019 r.,
- „Negatywne doświadczenia młodzieży w trakcie pandemii. Raport z badań ilościowych”, zrealizowany w 2020 r. przez Fundację Dajemy Dzieciom Siłę,
- „Analiza polskiego systemu ochrony dzieci przed krzywdzeniem”, dokonana w 2019 r. przez Fundację Dajemy Dzieciom Siłę,
- statystyki Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (dalej: PARPA),
- raport z badań „Ogólnopolska diagnoza skali i uwarunkowań krzywdzenia dzieci”, zrealizowany w 2018 r. przez Fundację Dajemy Dzieciom Siłę,
- „Rekomendacje do realizowania i finansowania gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w 2021 roku” PARPA,
- dane z KWP,
- raport „Ocena stanu i skuteczności pomocy społecznej 2019 rok” Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku (dalej: „PUW”).

Wskazane wyżej raporty badawcze zawierały dane statystyczne: Głównego Urzędu Statystycznego, Informatora Statystycznego Wymiaru Sprawiedliwości, Prokuratury Generalnej, Komendy Głównej Policji, Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego – Państwowego Zakładu Higieny, Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia, MRiPS, PARPA, KWP i PUW.

Ponadto Urząd posiadał raport końcowy z badania „Ocena potrzeb w zakresie rozwoju usług społecznych i infrastruktury społecznej w województwie pomorskim” z 2019 r., który zawierał m.in. informacje i dane nt. zjawiska rodzin w kryzysie i doświadczających przemocy domowej.

Na podstawie posiadanych danych i analiz, opracowano diagnozę problemów i potrzeb związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie, którą zawarto w Programie na lata 2021-2030 (dalej: „Diagnoza”). W Diagnozie zaprezentowano kluczowe dane charakteryzujące to zjawisko w ujęciu ogólnokrajowym, jak i dla województwa pomorskiego. M.in. na podstawie danych KWP za 2019 r. wskazano, że ponad połowa osób wobec których istniało podejrzenie, że stosowały przemoc w rodzinie, działała pod wpływem alkoholu oraz, że odsetek tych osób wzrósł nieznacznie w stosunku do 2018 r. Ponadto, na podstawie raportu końcowego z badania „Ocena potrzeb w zakresie rozwoju usług społecznych i infrastruktury społecznej w województwie pomorskim” wskazano m.in., że w 2019 r. w stosunku do 2018 r. zwiększyła się liczba osób dotkniętych przemocą w rodzinie oraz liczba prowadzonych procedur „Niebieskie Karty”, jednak mniej osób dotkniętych przemocą w rodzinie korzystało ze wsparcia w formie poradnictwa medycznego, psychologicznego, prawnego, socjalnego, zawodowego i rodzinnego. Wzrost odnotowano również w liczbie przypadków bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia dziecka w związku z przemocą w rodzinie. Wskazano ponadto na nierównomierne prowadzenie działań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie przez gminy i powiaty województwa pomorskiego, w tym na nierzetelne diagnozowanie przez lokalne jednostki samorządu terytorialnego zjawiska przemocy (wyłącznie w oparciu o dane dotyczące wszczętych procedur „Niebieskie Karty” oraz interwencji Policji).

Na podstawie Diagnozy sformułowano 29 wniosków, m.in. co do wdrożenia i prowadzenia ciągłych działań w zakresie profilaktyki krzywdzenia dzieci, tworzenia i wspierania kompleksowych programów wzmacniania umiejętności społecznych dzieci i młodzieży, promowania wprowadzenia w instytucjach i organizacjach polityki ochrony dzieci (w tym procedur interwencji), monitorowania pracowników oraz ich szkolenia w zakresie rozpoznawania objawów krzywdzenia dzieci i sposobów reagowania.

(akta kontroli str. 592-613)

Na podstawie posiadanych danych i analiz, przeprowadzono również analizę SWOT³⁷, której wyniki zaprezentowano w Programie Przeciwdziałania Przemocy. Wśród problemów (słabych stron) wskazano m.in. na: deficyty umiejętności komunikacyjnych i wiedzy z zakresu psychologii przemocy u funkcjonariuszy oraz na ograniczoną liczbę szkoleń interdyscyplinarnych wśród podmiotów realizujących procedurę „Niebieskie Karty”. Do zagrożeń zaliczono m.in. niebezpieczeństwo niewykorzystania w pełni nowych uprawnień Policji, z uwagi na niewłaściwą ocenę zastanej sytuacji, w szczególności przez funkcjonariuszy z niewielkim doświadczeniem i stażem służby.

(akta kontroli str. 613-619)

Aktualizację Diagnozy oraz analizy SWOT, zawartych w ww. Programie, przeprowadzono w 2023 r. na podstawie danych i analiz zawartych w:

- raporcie pn. Teraz koniec z Tobą. Czarna Księga Ofiar Pomocy Domowej w Polsce 2021, Instytut Psychologii Zdrowia Polskiego Towarzystwa Psychologicznego, Warszawa 2022 r.,
- raporcie z badań pn. Postawy wobec kar fizycznych i ich stosowanie z 2022 r., Fundacja Dajemy Dzieciom Siłę,

³⁷ Akronim od angielskich słów określających cztery elementy składowe analizy (Strengths – silne strony, Weaknesses – słabe strony, Opportunities – szanse, okazje i Threats – zagrożenia).

- „Rekomendacjach do realizowania i finansowania gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii w 2023 r.” PARPA,
- raporcie PUW „Ocena stanu i skuteczności pomocy społecznej województwa pomorskiego za 2021 rok” z 2022 r.,
- statystykach KWP za 2022 r. dotyczących przemocy domowej.

W uaktualnionej Diagnozie zaprezentowano wybrane ww. dane i wyniki analiz, w tym odnoszące się do województwa pomorskiego. Wynikało z nich m.in., że w 2022 r. na terenie województwa pomorskiego:

- liczba osób, co do których istniało podejrzenie, że były dotknięte przemocą domową wynosiła 3496 (2591 kobiet, 343 mężczyzn, 562 dzieci),
- liczba osób, co do których istniało podejrzenie, że stosowały przemoc domową wyniosła 3095 (2774 mężczyzn, 299 kobiet i 22 nieletnich, w tym 16 chłopców), z czego 1373 osoby znajdowały się pod wpływem alkoholu,
- w związku z podejrzeniem stosowania przemocy domowej zatrzymano 659 osób (633 mężczyzn, 24 kobiety i dwóch nieletnich chłopców),
- wzrosła liczba osób doznających przemocy, przy czym największy wzrost dotyczył dzieci – o 225, wzrosła też liczba osób stosujących przemoc;
- liczba osób dotkniętych przemocą domową korzystających z pomocy rokrocznie zmniejszała się,
- liczba telefonów zaufania zwiększyła się do 31 (z 22 w 2021 r.), przeprowadzono 7266 rozmów i interwencji,
- w funkcjonujących ośrodkach i punktach interwencji kryzysowej udzielono wsparcia 866 osobom (w 2021 r. – 857), zaś w dwóch specjalistycznych ośrodkach wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie z 23 miejscami pobytu całodobowego – 553 osobom (407 kobietom, 89 mężczyznom i 57 dzieciom),
- 14 powiatów zrealizowało 15 edycji programów korekcyjno-edukacyjnych, które ukończyło 89 osób ze 149 przystępujących. Ustalono, że 140 na 281 absolwentów programów korekcyjno-edukacyjnych z lat 2017-2020 nadal nie stosuje przemocy.

Sformułowane wnioski odnosiły się do zdiagnozowanych problemów i nie wymagały aktualizacji. Rozszerzono natomiast zakres interwencji w ramach Działania 4.2.2 o organizowanie obowiązkowych szkoleń dla członków ZI oraz GDP w oparciu o wytyczne MRiPS (w Priorytecie 4.2. Podnoszenie kompetencji osób realizujących zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej).

(akta kontroli str. 307-338, 611-613, 845-1062)

Dyrektor ROPS, odnosząc się do kwestii barier i ograniczeń związanych z przeciwdziałaniem przemocy domowej wyjaśniła m.in., że jednym z głównych wyzwań systemowych było zwiększenie aktywności przedstawicieli ochrony zdrowia w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej. Wyjaśniła, że większość osób doznających przemocy domowej korzystała z usług ochrony zdrowia, pozostawała zatem znaczna rozbieżność pomiędzy wiedzą, jaką przedstawiciele ochrony zdrowia uzyskiwali od pacjentów na temat przemocy domowej, a oficjalną reakcją na przemoc domową. Podniosła, że udział przedstawicieli ochrony zdrowia w szkoleniach interdyscyplinarnych w obszarze przeciwdziałania przemocy jest niewielki.

Dyrektor ROPS wskazała ponadto na problem braków kadrowych w zasobach Policji i pomocy społecznej, a także na brak wystarczającej liczby osób, które byłyby odpowiednio przygotowane i wyposażone w specjalistyczną wiedzę z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej (z uwagi na wykonywanie przez dane osoby różnych zadań, w tym tych związanych z przeciwdziałaniem przemocy domowej).

Wyjaśniła, że w dalszym ciągu osobom doznającym przemocy brakowało informacji na temat mechanizmów przemocy domowej, możliwości uzyskania pomocy czy obowiązujących procedur interwencyjnych i prawnych, które pozwoliłyby zatrzymać przemoc. Natomiast, jak wskazała, osoby stosujące przemoc domową powinny być informowane nie tylko o konsekwencji stosowania przemocy wobec najbliższych, ale przede wszystkim o możliwości radzenia sobie ze złością lub agresją.

Dyrektor ROPS wyjaśniła ponadto, że z uwagi na ograniczony dostęp do pomocy psychologicznej i psychiatrycznej oraz leczenia w trybie ambulatoryjnym czy stacjonarnym, wzrastało ryzyko przemocy domowej.

Wskazała również (odnosząc się do przyczyn braku realizacji niektórych zadań Programu na lata 2021-2030, co opisano w pkt 2.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego), że zadania te realizowane są w ramach działu 851 rozdział 85154 – Przeciwdziałanie alkoholizmowi. Wyjaśniła, że z uwagi na fakt, że opłaty za zezwolenie na obrót hurtowy napojami alkoholowymi do 18% wpływały do urzędów marszałkowskich właściwych ze względu siedzibę firmy lub hurtowni, podział środków finansowych pomiędzy regiony był nieproporcjonalny. W Jej ocenie, wskazane byłoby takie uregulowanie zasad podziału ww. środków, by możliwa była realizacja zadań w obszarze przeciwdziałania alkoholizmowi (które bardzo często jest ściśle powiązane z przeciwdziałaniem przemocy domowej) w sposób proporcjonalny.

(akta kontroli str. 845-851, 1449-1456)

2.2. W badanym okresie obowiązywał wojewódzki program przeciwdziałania przemocy w rodzinie, o którym mowa w art. 6 ust. 6 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej, przyjęty uchwałą nr 997/294/21 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 19 października 2021 r. w sprawie przyjęcia Wojewódzkiego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2021-2030, która obowiązywała od 19 października 2021 r. Program opracowany został przez ROPS we współpracy z Zespołem Monitorującym.

(akta kontroli str. 5-15, 581-642)

Program na lata 2021-2030 został przyjęty przez Zarząd Województwa w październiku 2021 r., a ROPS nie przedłożył Zarządowi w terminie do 31 grudnia 2020 r. projektu tego programu, ze względu – jak wyjaśniła Dyrektor ROPS³⁸ – na potrzebę uwzględnienia jego komplementarności z następującymi dokumentami strategicznymi (z uwagi na 10-letni okres obowiązywania programu): Krajowym Programem Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na rok 2021³⁹, uchwalonym 1 lutego 2021 r., Narodowym Programem Zdrowia na lata: 2021-2025⁴⁰, ustanowionym 30 marca 2021 r., Strategią Rozwoju Województwa Pomorskiego 2030⁴¹, uchwaloną 12 kwietnia 2021 r. oraz Regionalnym Programem Strategicznym w zakresie bezpieczeństwa zdrowotnego i wrażliwości społecznej⁴², przyjętym 29 lipca 2021 r. Ponadto wyjaśniła, iż w okresie, w którym nie było obowiązującego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, tj. od 1 stycznia do 18 października 2021 r., ROPS wykonywał zadania dotyczące przeciwdziałania przemocy w rodzinie na podstawie Programu Współpracy Samorządu Województwa Pomorskiego z organizacjami pozarządowymi na rok 2021⁴³, a w okresie od 31 maja tego roku

³⁸ W trakcie kontroli R/21/002/LGD.

³⁹ Uchwała nr 16 Rady Ministrów z dnia 1 lutego 2021 r. w sprawie ustanowienia Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na rok 2021 (M. P. poz. 235).

⁴⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 marca 2021 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2021-2025 (Dz. U. poz. 642).

⁴¹ Uchwała nr 376/XXXI/21 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 12 kwietnia 2021 r.

⁴² Uchwała nr 758/271/21 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 29 lipca 2021 r.

⁴³ Udzielenie dotacji organizacjom pozarządowym w konkursie ofert na zadanie: prowadzenie działań interwencyjnych oraz realizacja programów pomocy psychologicznej i terapeutycznej dla osób doświadczających przemocy w rodzinach alkoholowych.

również na podstawie Wojewódzkiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na lata 2021-2030⁴⁴.

Ponadto, w województwie pomorskim realizowano opracowany w 2010 r. przez Samorząd „Program przeciwdziałania przemocy domowej dla osób leczonych w placówkach leczenia odwykowego w województwie pomorskim”⁴⁵, który zawierał w swej treści elementy ramowego programu ochrony ofiar przemocy w rodzinie oraz ramowego programu oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie. Ww. program został opracowany w Wojewódzkim Ośrodku Terapii Uzależnienia od Alkoholu i Współzależnienia w Gdańsku i dotyczył osób leczonych w placówkach leczenia odwykowego.

Z wyjaśnień Dyrektor ROPS wynikało, że z uwagi na charakter ww. programu, jego realizacja dobiegła końca z chwilą przyjęcia ramowego programu ochrony ofiar przemocy w rodzinie oraz ramowego programu oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie⁴⁶. Wyjaśniła ponadto, że w „Programie przeciwdziałania przemocy domowej dla osób leczonych w placówkach leczenia odwykowego w województwie pomorskim” nie zaplanowano zadań, których realizatorem miałyby być ROPS.

(akta kontroli str. 5-15, 245-251)

Projekt Programu na lata 2021-2030 przed jego zatwierdzeniem poddano konsultacjom. W dniu 20 lipca 2021 r. Zarząd Województwa Pomorskiego uchwałą nr 713/268/21 przyjął projekt Programu na lata 2021-2030 i skierował go do konsultacji społecznych, które trwały od 21 do 30 lipca 2021 r. Ogłoszenie o konsultacjach zostało umieszczone w BIP Urzędu oraz na stronie i profilu Facebook ROPS. Projekt został ponadto przekazany do zaopiniowania Wojewódzkiej Społecznej Radzie ds. Osób Niepełnosprawnych, Pomorskiej Radzie Działalności Pożytku Publicznego i Pomorskiej Radzie ds. Polityki Senioralnej⁴⁷. Wpłynęło 20 uwag, wszystkie zgłosiła Pomorska Rada ds. Polityki Senioralnej. Łącznie 13 uwag dotyczyło części diagnostycznej projektu⁴⁸, pozostałe - części projekcyjnej⁴⁹. W dniu 19 października 2021 r. Zarząd Województwa Pomorskiego przyjął raport z przebiegu konsultacji⁵⁰.

(akta kontroli str. 643-670)

Program Przeciwdziałania Przemocy przygotowano na podstawie danych i analiz wskazanych w pkt 2.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Założenia i dane statystyczne dotyczące zjawiska przemocy domowej na terenie województwa przyjęte w uaktualnionej Diagnozie, były zbieżne z danymi źródłowymi.

(akta kontroli str. 5-15, 307-338, 645-1062)

⁴⁴ Organizacja szkoleń dla zespołów interdyscyplinarnych ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

⁴⁵ <https://rops.pomorskie.eu/wp-content/uploads/2022/04/Program-przeciwdzialania-przemocy-w-placowkach-lecznictwa-odwykowego.pdf> - odczyt z 15 maja 2024 r.

⁴⁶ Uchwała Nr 148/327/22 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 17 lutego 2022 r.

⁴⁷ Projekt Programu uzyskał w dniu 18 sierpnia 2021 r. pozytywną opinię Pomorskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego oraz został pozytywnie zaopiniowany przez Wojewódzką Społeczną Radę ds. Osób Niepełnosprawnych na posiedzeniu w dniu 20 sierpnia 2021 r. w formie Uchwały nr 5/2021.

⁴⁸ Uwagi dotyczyły m.in. usystematyzowania prezentowanych danych z „Ogólnopolskiej diagnozy zjawiska przemocy w rodzinie” oraz sposobu wnioskowania i kwalifikowania poszczególnych elementów analizy SWOT. Uwagi dotyczące Diagnozy (dziewięć) uwzględniono, uwagi dotyczące analiz SWOT (cztery) uwzględniono częściowo.

⁴⁹ Uwagi dotyczyły m.in. potrzeby doprecyzowania zapisów celów szczegółowych, zmiany sposobu ujęcia zakresu interwencji i wskaźnika rezultatów dotyczącego miejsc przesłuchań dzieci w innym celu szczegółowym, niż wskazany w projekcie, wskazanie źródeł przytoczonych danych. Nie uwzględniono trzech z siedmiu uwag.

⁵⁰ Uchwała Nr 996/294/21 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 19 października 2021 r. w sprawie przyjęcia Raportu z przebiegu konsultacji społecznych projektu Wojewódzkiego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2021–2030.

<https://bip.pomorskie.eu/a,66121,w-sprawie-przyjecia-raportu-z-przebiegu-konsultacji-spoecznych-projektu-wojewodzkiego-programu-prze.html> – odczyt z dnia 15 maja 2024 r.

W obowiązującym w okresie objętym kontrolą Programie na lata 2021-2030 zidentyfikowano najważniejsze problemy związane z przemocą domową (analiza SWOT). Jako cel główny wskazano: „Zwiększenie skuteczności przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz zmniejszenie skali tego zjawiska w województwie pomorskim”. Wskazano również na cztery cele szczegółowe: „Zintensyfikowanie działań profilaktycznych w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie”, „Zwiększenie dostępności i skuteczności ochrony oraz wsparcia osób dotkniętych przemocą w rodzinie”, „Zwiększenie skuteczności oddziaływań wobec osób stosujących przemoc w rodzinie”, „Zwiększenie poziomu kompetencji przedstawicieli instytucji i podmiotów realizujących zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie w celu podniesienia jakości i dostępności świadczonych usług”. W ramach trzech celów określono po trzy priorytety, w ramach jednego celu – jeden priorytet. Każdy z celów szczegółowych zaopatrzone w opis zawierający charakterystykę i kluczowe wnioski z Diagnozy. Priorytetom przypisano działania, w których wskazano zakresy interwencji i ich realizatorów (ROPS lub ROPS we współpracy z innymi podmiotami i organizacjami). Ponadto, wskazano wskaźniki, określone jako rezultatu (np. liczba kampanii, osób objętych oddziaływaniem kampanii, udzielonych konsultacji, informacji w zakresie sporządzania diagnozy problemu przemocy, zasobów i potrzeb, inspirowania oraz promowanie dobrych praktyk), częstotliwość ich pomiaru (raz w roku) i źródła danych. Nie określono wartości docelowych wskaźników, co uniemożliwiało w pełni skuteczną ocenę stopnia osiągnięcia założonych w nim celów, co opisano w pkt 1 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

W ww. Programie określono ponadto:

- kluczowych partnerów (m.in. jednostki samorządu terytorialnego, organizacje pozarządowe, instytucje wymiaru sprawiedliwości, opieki zdrowotnej i edukacyjne, służby mundurowe);
- założenia systemu finansowania (m.in. wysokość środków przeznaczonych na realizację Programu na dany rok będzie określana w uchwale budżetowej Samorządu, a zadania będą realizowane w miarę posiadanych środków finansowych) oraz źródła finansowania Programu (środki Samorządu, środki administracji rządowej, Unii Europejskiej, inne źródła zewnętrzne);
- system monitorowania realizacji Programu, co opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 5-15, 581-642)

Dyrektor ROPS wyjaśniła, że realizacja zadań ujętych w Programie Przeciwdziałania Przemocy planowana jest zgodnie z możliwościami, jakie zapewniała wysokość finansowania w ramach rozdziałów 85205 i 85154 na dany rok budżetowy. Wskazała, że rokrocznie, poprzez analizę dostępnych sprawozdań oraz porównanie danych liczbowych z dostępnością środków finansowych, podejmowane były decyzje dotyczące możliwego zakresu zadań, które przewidziane będą do realizacji w danym roku. Dodała, że z uwagi na wieloletni charakter Programu Przeciwdziałania Przemocy, zapewniona była elastyczność w planowaniu działań na konkretne lata.

(akta kontroli str. 573-579)

Po wejściu w życie ustawy zmieniającej, do końca okresu objętego kontrolą nie doprowadzono do zgodności z obowiązującymi przepisami prawa przyjętego uchwałą nr 997/294/21 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 19 października 2021 r. Programu Przeciwdziałania Przemocy, co opisano w pkt 2 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 581-642, 845-851)

W ramach bieżącej działalności w latach 2022-2023⁵¹, ROPS, samodzielnie lub we współpracy z innymi podmiotami, zrealizował lub przyjął do realizacji m.in. następujące działania ujęte w Programie na lata 2021-2030:

- 1) angażowano się w kampanie społeczne (np. „Biała wstążka”) oraz organizowano szkolenia dotyczące przemocy domowej i jej zapobiegania,
- 2) wspierano merytorycznie realizatorów procedury „Niebieskie Karty”, członków ZI i GDP, członków gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, gminnych pełnomocników ds. profilaktyki uzależnień oraz inne osoby zajmujące się przeciwdziałaniem przemocy domowej, poprzez organizację dedykowanych dla nich szkoleń, których ukończenie pozwalało na uzyskanie certyfikatu specjalisty w zakresie przeciwdziałaniem przemocy oraz zapewnienie materiałów edukacyjnych i specjalistycznych publikacji dla uczestników tych szkoleń,
- 3) udzielano wsparcia finansowego samodzielnym publicznym zakładom opieki zdrowotnej, których Samorząd był organem założycielskim oraz organizacjom pozarządowym działającym na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej (dotacje na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem przemocy),
- 4) opracowano Regionalny Plan Rozwoju i Deinstytucjonalizacji Usług Społecznych i Zdrowotnych w Województwie Pomorskim na lata 2023-2025, stanowiący podstawę do realizacji ze środków Unii Europejskiej usług społecznych, w tym w obszarze przeciwdziałania przemocy,
- 5) promowano świadome i odpowiedzialne zaangażowanie samorządów lokalnych w działania na rzecz ograniczenia skali zjawiska przemocy domowej oraz wspierano inicjatywy obywatelskie i samorządowe w tym zakresie,
- 6) na stronie internetowej⁵² udostępniano aktualne dokumenty strategiczne dotyczące przeciwdziałania przemocy domowej w regionie, informacje dotyczące zespołów doradczych oraz bieżące informacje o ofercie pomocowej i dostępnych formach wsparcia dla osób doświadczających przemocy.

Do końca okresu objętego kontrolą w ROPS nie podjęto realizacji pięciu zadań⁵³, co według Dyrektora ROPS wynikało z charakteru ww. Programu. Z uwagi na to, iż był on programem wieloletnim, a działania zaplanowane w ramach Programu miały bardzo szeroki wachlarz, zakładano, że każde z nich zostanie zrealizowane przynajmniej raz w całym okresie obowiązywania Programu. Wyjaśniła ponadto, że w przypadku interwencji 3 w ramach działania 2.3.2, zadania realizowane są w ramach działu 851 rozdział 85154 – Przeciwdziałanie alkoholizmowi, a z uwagi na przyjęty algorytm ich podział pomiędzy regiony jest nieproporcjonalny. Z wyjaśnień wynikało ponadto, że w 2024 r. zrealizowano zadania w ramach:

⁵¹ W okresie przypadającym po 13 kwietnia 2022 roku, tj. po zakończeniu kontroli NIK nr R/21/002/LGD.

⁵² rops.pomorskie.eu, zakładka „Profilaktyka uzależnień i przemocy”.

⁵³ 1) działanie 2.1.2, interwencja 3: „Udzielanie wsparcia samorządom gminnym w lokalnej polityki wobec przemocy, w szczególności poprzez: konsultacje, wymianę informacji, wsparcie w zakresie sporządzania diagnozy problemu przemocy, zasobów i potrzeb, inspirowanie oraz promowanie dobrych praktyk, opracowanie, publikację i dystrybucję materiałów edukacyjnych dla osób zajmujących się przeciwdziałaniem przemocy domowej w społecznościach lokalnych”, interwencja 5: „Rekomendowanie i wspieranie powstawania miejsc bezpiecznych przesłuchań przyjaznych dziecku doświadczającemu przemocy, bądź będącemu jej świadkiem”, 2) działanie 2.3.2, interwencja 3: „Inicjowanie, wspieranie i upowszechnianie projektów w zakresie stawiających sobie za cel m.in. udzielanie pomocy prawnej, pomocy psychologicznej (w tym: wsparcia psychoterapii, terapii, poradnictwa), pomocy finansowej, pomocy medycznej, pomocy w znalezieniu zatrudnienia, pomocy dla osób doświadczających gwałtów lub przemocy seksualnej, pomocy dzieciom krzywdzonym (zróżnicowanej ze względu na wiek: dla dzieci i nastolatków), pomocy osobom w podeszłym wieku oraz osobom z niepełnosprawnościami, izolowanie osób stosujących przemoc od osób doświadczających przemocy”, 3) działanie 3.1.1., interwencja 2: „Inicjowanie powstawania, promowanie i wspieranie projektów (profilaktycznych, korekcyjno- edukacyjnych, terapeutycznych) mających na celu podejmowanie działań wobec młodocianych sprawców przemocy, w tym przemocy seksualnej”, 4) działanie 4.1.1., interwencja 1: „Tworzenie, prowadzenie i aktualizacja baz danych osób nadzorujących lub koordynujących działanie poszczególnych służb na poziomie województwa oraz umieszczanie jej na stronach internetowych”.

- działania 2.1.2, interwencji 3 – poprzez przygotowanie, umieszczenie na stronie internetowej ROPS i rozpowszechnienie materiałów edukacyjnych w ramach szkoleń obowiązkowych dla członków ZI i grup diagnostyczno-pomocowych;
- działania 2.1.2, interwencji 5 – poprzez umieszczenie na stronie ROPS informacji „Przyjazny Pokój Przesłuchań Dzieci”;
- działania 4.1.1, interwencji 1 – poprzez umieszczenie na stronie ROPS m.in. stosownych informacji i linków do stron internetowych.

Wyjaśniła, że zadania w ramach działania 2.3.2, interwencji 3 realizowane były rokrocznie przez samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, których Samorząd był organem założycielskim, w ramach ich działalności. Zadania w ramach działania 3.1.1., interwencji 2 planowane są do realizacji w 2025 r.

(akta kontroli str. 1063-1134, 1449-1456)

Zgodnie z ww. Programem, realizacja celów i zadań miała być monitorowana corocznie, w niżej wskazanych formach i terminach:

- do 31 marca każdego roku – Zarząd Województwa Pomorskiego (dalej: „Zarząd”) miał przedstawić Sejmikowi Województwa Pomorskiego raport z realizacji Programu w formie sprawozdania z wykonania budżetu,
- do 31 marca każdego roku – Zarząd miał przedstawić roczną informację o zrealizowanych i podjętych zadaniach w ramach Programu, zgodnie z ustawą z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym⁵⁴,
- do 10 lutego każdego roku – Zarząd miał przedstawić roczną informację o zrealizowanych i podjętych zadaniach w ramach Programu, zgodnie z Krajowym Programem Przeciwdziałania Przemocy Domowej (dalej: „Krajowy Program”).

Ww. sprawozdania i informacje roczne były przygotowywane na inne potrzeby i nie zawierały kompletnych informacji odnośnie realizacji Programu Przeciwdziałania Przemocy. Tym samym, nie umożliwiały w pełni skutecznego monitorowania realizacji Programu i oceny wpływu zrealizowanych i podjętych interwencji na jego cele, co opisano w pkt 3 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

W sprawozdaniach z wykonania budżetu Województwa Pomorskiego za 2021 r. i 2022 r. wskazano wydatki poniesione na realizację zadań dotyczących przeciwdziałania przemocy domowej w rozdziałach klasyfikacji budżetowej 85154 – Przeciwdziałanie alkoholizmowi i 85205 – Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. W przypadku wydatków sfinansowanych z rozdziału 85205 zasygnalizowano ponadto, że — wynikały one z realizacji:

- Wojewódzkiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na lata 2021-2030 oraz Programu Przeciwdziałania Przemocy na te lata ze wskazaniem, że zadanie realizowane było również w ramach rozdziału 85154 (2021 r.),
- Programu Przeciwdziałania Przemocy oraz Wojewódzkich Programów Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2022-2030 ze wskazaniem, że zadanie realizowane było również w ramach rozdziału 85154 (2022 r.).

Roczne informacje o realizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego sporządzane były przez Urząd na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy o zdrowiu publicznym, na potrzeby monitorowania zadań z zakresu zdrowia publicznego. Mimo, że zawierały one informacje o niektórych zadaniach

⁵⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1608 (dalej: „ustawa o zdrowiu publicznym”).

realizowanych w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie⁵⁵, to nie obejmowały swoim zakresem przedmiotowym wszystkich interwencji zaprogramowanych w Programie Przeciwdziałania Przemocy.

Sprawozdania z realizacji Krajowego Programu za lata 2021-2022 nie zawierały informacji o zrealizowanych i podjętych zadaniach w ramach ww. Programu na lata 2021-2030, a jedynie informacje o zadaniach realizowanych przez samorząd województwa w wykonaniu ww. Krajowego Programu. Jednocześnie, niektóre dane o wykonaniu działań przewidzianych w Krajowym Programie pozwalały na ocenę poziomu osiągniętych w danym roku sprawozdawczym wskaźników przyjętych do monitorowania realizacji Programu Przeciwdziałania Przemocy (z uwagi na zbieżny zakres interwencji).

(akta kontroli str. 506-529, 542-563, 641, 1151-1161, 1373-1448)

Dyrektor ROPS wyjaśniła, że w przypadku zadań Programu Przeciwdziałania Przemocy, w których realizację zaangażowane były również inne podmioty, monitorowanie wykonania tych zadań odbywało się poprzez analizę sprawozdań z realizacji zadań publicznych, składanych przez organizacje pozarządowe, jak również poprzez bieżącą współpracę z tymi organizacjami przy współorganizacji wydarzeń (np. tydzień „Białej wstążki”). Wyjaśniła, że w obszarze diagnozowania zjawiska przemocy domowej (działanie 1.1.1) planowana jest współpraca z firmami badawczymi, które realizować będą zamówienia publiczne na tego typu usługi. W przypadku braku środków finansowych na zlecenie badań – w ROPS korzystano z opublikowanych raportów z wyników badań zlecanych przez inne podmioty, a monitorowanie tych zadań odbywało się poprzez analizę dostępnych danych na stronach internetowych podmiotów i instytucji zajmujących się tematyką przeciwdziałania przemocy domowej. W związku z realizacją działania 1.3.1 „Opracowanie ramowego programu ochrony osób doznających przemocy domowej”, ROPS współpracował z Zespołem Monitorującym, a monitorowanie tej współpracy odbywało się podczas spotkań Zespołu. Upowszechnianie wytycznych do realizacji działań interwencyjnych, psychologiczno-terapeutycznych oraz oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc domową (działanie 3.1.1) realizowane jest w szczególności poprzez Wojewodę Pomorskiego, wytyczne te są również udostępniane ROPS drogą elektroniczną. Wyjaśniła również, że w celu przeprowadzania analiz w obszarze przeciwdziałania przemocy, ROPS pozyskuje sprawozdania zbiorcze z Krajowego Programu przygotowywane przez jednostki samorządu terytorialnego z terenu województwa pomorskiego z PUW.

(akta kontroli str. 573-579)

Program na lata 2021-2030 zawierał cele spójne z Krajowym Programem. Cele i działania zdefiniowane w Programie na lata 2021-2030 zapewniały komplementarne wsparcie systemu przeciwdziałania przemocy domowej szczebla powiatowego⁵⁶.

(akta kontroli str. 1135-1138)

Spośród zadań przypisanych do realizacji samorządom województw w Krajowym Programie, w okresie objętym kontrolą ROPS realizował niżej wskazane zadania:

- 1) współpraca między organami samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi, w celu wprowadzenia elementów edukacji na temat zjawiska przemocy domowej w ramach działania projektów prowadzonych przez organizacje pozarządowe (2022-2023),

⁵⁵ Przykładowo w zakresie poradnictwa, interwencji kryzysowej, wsparcia psychologicznego kierowanych do ofiar i sprawców przemocy domowej, a także rodzin z problemami związanymi z przemocą.

⁵⁶ Badaniem objęto cele określone w 14 wybranych powiatowych programach przeciwdziałania przemocy domowej z terenu województwa pomorskiego.

- 2) realizacja wojewódzkiego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie (2021-2023),
- 3) nawiązywanie i wzmacnianie współpracy między instytucjami rządowymi i samorządowymi oraz organizacjami pozarządowymi w zakresie pomocy osobom dotkniętym przemocą domową (2021-2023),
- 4) upowszechnianie informacji w zakresie możliwości i form uzyskania pomocy, w szczególności: medycznej, psychologicznej, prawnej, socjalnej, zawodowej i rodzinnej (2022-2023),
- 5) tworzenie i zwiększanie zakresu działania oraz dostępności do lokalnych i regionalnych telefonów zaufania, informacyjnych dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie (2021-2023),
- 6) opracowanie ramowych programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc domową (2022-2023),
- 7) podejmowanie działań zmierzających do nawiązania i wzmocnienia współpracy między służbami realizującymi zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie w każdym województwie (2021-2023),
- 8) diagnozowanie potrzeb szkoleniowych członków ZI oraz GDP w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej (2022-2023),
- 9) organizowanie szkoleń, w oparciu o wytyczne opracowane na podstawie art. 8 pkt 5 ustawy, dla osób realizujących zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy domowej (2021-2023),
- 10) realizacja specjalistycznych szkoleń umożliwiających uzyskanie certyfikatu specjalisty w obszarze przeciwdziałania przemocy domowej (2022-2023).

Przyczyny braku realizacji niektórych zadań przewidzianych w Krajowych Programie były różne, m.in. w przypadku działań:

- 1.2.2, „Prowadzenie lokalnych kampanii społecznych” (2021 r., 2022 r.) 1.2.4, „Współpraca między organami samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi, w celu wprowadzenia elementów edukacji na temat zjawiska przemocy (...)” (2021 r.), 2.2.1, „Upowszechnianie informacji w zakresie możliwości i form uzyskania pomocy (...)” (2021 r.) – wynikały z faktu, iż żadna organizacja pozarządowa nie wystąpiła z ofertą na realizację tego typu zadań,
- 4.2.3, „Podejmowanie działań zmierzających do nawiązania i wzmocnienia współpracy między służbami (...)” (2021 r.) – z uwagi na aktualność zamieszczonych na stronach internetowych informacji;
- 4.4.1, „Realizacja specjalistycznych szkoleń (...)” (2021 r.) – z uwagi na sytuację epidemiczną i ograniczenia w organizacji szkoleń.

(akta kontroli str. 1151-1166)

2.3 W ramach realizacji zadań wynikających z art. 6 ust. 6 pkt 2-4 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy, ROPS:

- 1) inspirował i promował nowe rozwiązania w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej (art. 6 ust. 6 pkt 2 ww. ustawy), m.in. poprzez:
 - przyznawanie nagród Marszałka Województwa Pomorskiego za wybitne i nowatorskie rozwiązania w zakresie pomocy i integracji społecznej „Srebrne Drzewko”. Zgodnie z Regulaminem przyznawania tych nagród⁵⁷, nagrody przyznawane są za wyróżniające się działania na rzecz pomocy i integracji społecznej, w tym za wsparcie osób w kryzysie, w szczególności osób doświadczających przemocy (§ 1 ust. 3 pkt 8). W latach 2021-2023 wpłynęło

⁵⁷ Załącznik do uchwały Nr 731/173/20 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 18 sierpnia 2020 roku o zmianie uchwały w sprawie ustanowienia nagrody Marszałka Województwa Pomorskiego za wybitne i nowatorskie rozwiązania w zakresie pomocy i integracji społecznej.

https://rops.pomorskie.eu/wp-content/uploads/2022/07/Uchwała-Nr-731_173_20.pdf - odczyt z 20.06.2024 r.

łącznie 11 wniosków dotyczących zgłoszenia kandydatów do nagrody (odpowiednio: pięć, trzy i trzy). Laureatami nagród „Srebrnego Drzewka” w tym obszarze zostało łącznie cztery osoby (dwie w 2021 r. i po jednej w latach 2022-2023). Nagrody wręczane były podczas uroczystej gali, organizowanej w Teatrze Muzycznym im. D. Baduszkowej w Gdyni, w której każdorazowo uczestniczyło blisko 1,1 tys. pracowników pomocy i integracji społecznej z terenu województwa pomorskiego;

- udzielanie dotacji samodzielnym publicznym ośrodkom terapii uzależnień, których Samorząd był organem założycielskim, oraz organizacjom pozarządowym działającym na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej na zadania w tym zakresie;
- promowanie na stronie internetowej rops.pomorskie.eu i w mediach społecznościowych ROPS wsparcia udzielanego na rzecz mieszkańców województwa pomorskiego doświadczających przemocy domowej oraz aktualnych inicjatyw w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej;

(akta kontroli str. 5-15, 1167-1182)

- 2) opracował wojewódzkie ramowe programy: ochrony ofiar przemocy domowej oraz oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc domową⁵⁸, o których mowa w art. 6 ust. 6 pkt 3 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej.

W Pomorskim Ramowym Programie Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie⁵⁹ zawarto m.in.:

- założenia programu i jego cele, dotychczasową ofertę pomocową dla osób uwikłanych w przemoc domową realizowaną w województwie pomorskim,
- zjawisko przemocy domowej jako problem społeczny,
- wytyczne do pracy z osobami doznającymi przemocy, w tym: założenia ogólne pracy z tymi osobami, zalecenia dotyczące diagnozy przemocy i kwalifikowania uczestników do programu, procedury postępowania w sytuacji przemocy domowej⁶⁰, zagadnienia dotyczące odizolowania osoby stosującej przemoc domową, podstawowe treści edukacyjne, zakładane rezultaty działań, czynniki ułatwiające pomaganie osobom krzywdzonym oraz źródła trudności w pracy z osobami doznającymi przemocy.

W Pomorskim Ramowym Programie Oddziaływań Korekcyjno-Edukacyjnych dla Osób Stosujących Przemoc w Rodzinie⁶¹ zawarto m.in.:

- wytyczne do pracy z osobami stosującymi przemoc, w tym: założenia ogólne (m.in. cele programu korekcyjno-edukacyjnego, miejsce realizacji, realizatorów, zasady i formy realizacji), zalecenia dotyczące diagnozy uczestników oraz ich kwalifikowania do programu, podstawowe treści edukacyjne, zakładane rezultaty,
- zalecenia dotyczące monitorowania i ewaluacji realizacji programu.

⁵⁸ Uchwała nr 148/327/22 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 17 lutego 2022 r. w sprawie przyjęcia wojewódzkich programów p.n.: Pomorski Ramowy Program Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie oraz Pomorski Ramowy Program Oddziaływań Korekcyjno-Edukacyjnych dla Osób Stosujących Przemoc w Rodzinie.

⁵⁹ W wersji obowiązującej do końca okresu objętego kontrolą.

⁶⁰ Procedura „Niebieskie Karty”, Procedura postępowania w przypadku ujawnienia przemocy w rodzinie w stosunku do matki i dzieci, Procedura postępowania w przypadku ujawnienia osoby z niepełnosprawnościami – dorosłej osoby doznającej przemocy w rodzinie, Procedura postępowania wobec osoby stosującej przemoc w rodzinie, Procedura postępowania w przypadku podejrzenia wykorzystywania seksualnego osoby poniżej 15 roku życia.

⁶¹ Por. przypis nr 59.

Do czasu rozpoczęcia kontroli NIK, Urząd nie opracował ramowego programu psychologiczno-terapeutycznego dla osób stosujących przemoc w rodzinie, o którym mowa w art. 6 ust. 6 pkt 3 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej, co opisano w pkt 4 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 671-710J, 711-728, 845-851)

- 3) organizował w latach 2021-2023 stacjonarne szkolenia dla osób realizujących zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie (art. 6 ust. 6 pkt 4 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej):
- w 2021 r. (przeszkolono łącznie 90 osób):
 - a) cztery trzydniowe szkolenia pt. Strategie wspierające pracę z osobami uzależnionymi lub uwikłanymi w przemoc – dialog motywujący i model osobowości według Roberta Dilta, dla członków gminnych zespołów ZI, w których udział wzięło 57 osób;
 - b) dwa trzydniowe szkolenia pt. Praca zespołu interdyscyplinarnego i grup roboczych z osobami stosującymi przemoc w rodzinie, dla członków gminnych ZI, w których wzięły udział 32 osoby;
 - w 2022 r. (przeszkolono łącznie 168 osób):
 - a) dwudniowe szkolenie pt. "Kontakt z osobami doznającymi przemocy i stosującymi przemoc w ramach pracy Gminnych Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych dla gminnych pełnomocników ds. profilaktyki uzależnień, koordynatorów gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii i członków gminnych komisji ds. rozwiązywania problemów alkoholowych" oraz "Przeciwdziałanie uzależnieniom behawioralnym", w których udział wzięło 53 osoby;
 - b) cztery trzydniowe szkolenia pt. „Praca ze sprawcą/ osobą stosującą przemoc w rodzinie” (diagnoza sytuacji i stopnia zagrożenia, diagnoza przyczyn występowania ze strony sprawcy zachowań przemocowych, diagnoza potrzeb członków rodziny z problemem przemocy, w tym osób doznających przemocy, dzieci i osób stosujących przemoc, metody interwencji, udzielanie wsparcia i pomoc psychoterapeutyczna, prawna, socjalna, pedagogiczna, z zachowaniem zasad podmiotowości i dobrowolności w korzystaniu ze środków oddziaływania, monitorowanie sytuacji rodzin z problemem przemocy), w których wzięło udział 77 członków ZI;
 - c) dwa sześciodniowe (dwa razy trzy dni) szkolenia pt. Praca w ramach programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych z osobami stosującymi przemoc w rodzinie. Praca w ramach programów psychologiczno-terapeutycznych z osobami stosującymi przemoc w rodzinie. Praca w ramach programów wspierających dla osób stosujących przemoc w rodzinie zmierzających do utrwalenia i wzmocnienia zmian zapoczątkowanych oddziaływaniami korekcyjno-edukacyjnymi lub psychologiczno-terapeutycznymi, w których udział wzięło 38 członków ZI;
 - w 2023 r. (przeszkolono łącznie 241 osób):
 - a) dwa trzydniowe szkolenia pt. „Projekt zmian ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej. Procedura Niebieskiej Karty”, w których udział wzięło 38 uczestników (członkowie ZI);
 - b) sześciodniowe szkolenie (dwa razy po trzy dni) pt. „Praca z osobą doznającą przemocy w rodzinie. Praca z dzieckiem krzywdzonym” – 19 uczestników (członkowie ZI);

- c) trzy trzydniowe szkolenia pt. „Realizacja gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii w świetle zmian prawnych” – 51 uczestników (przedstawicieli gminnych komisji ds. rozwiązywania problemów alkoholowych);
- d) jednodniowe szkolenie z ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej – 133 uczestników (przewodniczący i zastępcy przewodniczących gminnych ZI i jeden przedstawiciel Policji).

Ponadto, w okresie objętym kontrolą zrealizowano szkolenia finansowane ze środków Unii Europejskich w ramach projektów realizowanych przez ROPS:

- a) „Partnerstwo dla rodziny” (szkolenia realizowane przez ROPS), realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój na lata 2014-2020; łączny koszt szkoleń 399,9 tys. zł:
 - w 2021 r. i 2022 r. – łącznie osiem trzydniowych szkoleń pt. „Wczesne wykrywanie/rozpoznawanie syndromów dziecka krzywdzonego. Dziecko jako ofiara przemocy – diagnoza i forma pomocy” skierowanych do pracowników i przedstawicieli instytucji oraz służb zaangażowanych w realizację zadań wynikających z ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej;
 - w 2022 r. – cztery trzydniowe szkolenia pt. Praca z osobą doświadczającą przemocy + Praca z osobą stosującą przemoc; cztery trzydniowe szkolenia pt. Praca z rodziną z problemem uzależnienia oraz trzy dwudniowe szkolenia pt. Dialog motywujący – profesjonalny sposób rozwiązywania problemów na drodze dialogu;
- b) „Pomorskie z Ukrainą”, realizowanego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020 (szkolenia organizowane w 2023 r. w ramach przyznanych grantów w łącznej kwocie 7,0 tys. zł):
 - Szkolenie z efektywnej, empatycznej komunikacji Porozumienie bez przemocy (Non-Violent Communication) wg Marshalla Rosenberga) – trzy grupy po 10h/gr;
 - "Przemoc – kiedy mamy z nią do czynienia?" – 2 godz. wraz z opracowaniem projektu i drukiem 1000 szt. ulotek – materiał informacyjny z pogadanki tematycznej "Przemoc – kiedy mamy z nią do czynienia?"
- c) „Pomorskie dzieciom”, realizowany w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020 (szkolenia organizowane w ramach przyznanych grantów w łącznej kwocie 70,6 tys. zł):
 - 2022 r. – dwa szkolenia pt. Szkolenie z zakresu przeciwdziałania przemocy seksualnej w stosunku do dzieci w pieczy zastępczej (rozpoznawanie symptomów u kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej mogących świadczyć o tendencji do stosowania przemocy, w tym seksualnej do dzieci) oraz Szkolenie – porozumienie bez przemocy – sztuka rozwiązywania konfliktów;
 - 2023 r. – dwa szkolenia pt. Porozumienie bez Przemocy Marshalla Rosenberga warsztaty mentoringowe dla kadry placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz Szkolenie dla wychowawców placówek opiekuńczo-wychowawczych – TZA trening zastępowania agresji.

Dyrektor ROPS wyjaśniła ponadto, że 8 grudnia 2023 r. podpisano umowę na realizację projektu „Włączamy Pomorskie!” w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027, którego element stanowił komponent szkoleniowy. Zgodnie z regulaminem naboru projektów, uczestnikami

projektu mogą być przedstawiciele różnych podmiotów realizujących działania z zakresu polityki społecznej na poziomie lokalnym i regionalnym oraz podmioty i instytucje współpracujące przy realizacji tych zadań. Projekt realizowany będzie do 31 grudnia 2028 roku. Wartość projektu wynosi 21 792,3 tys. zł.

Diagnoza potrzeb szkoleniowych sporządzana była na podstawie informacji pozyskiwanych od uczestników szkoleń (w ankietach). Uczestnicy szkoleń wskazywali m.in. na potrzeby szkoleniowe w obszarze pracy z dzieckiem krzywdzonym, z osobami doświadczającymi przemocy lub z osobą stosującą przemoc oraz ogólnie przemocy domowej, w zakresie realizacji procedury „Niebieskie Karty”, rozpoznawania nadużyć seksualnych wobec dzieci i młodzieży, symptomów krzywdzenia dziecka, aspektów prawnych nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej. Wartość merytoryczna szkoleń zorganizowanych przez ROPS była oceniana przez ich uczestników wysoko – szkolenia spełniały oczekiwania uczestników, przekazane materiały szkoleniowe oceniano jako przydatne.

Dyrektor ROPS wyjaśniła, że nabór na szkolenia odbywał się poprzez skierowanie zaproszenia drogą elektroniczną do jednostek samorządu terytorialnego z terenu województwa pomorskiego. Informacje były również umieszczane na stronie internetowej ROPS i/lub na stronie FB⁶². Rekrutację prowadzono poprzez elektroniczny formularz zgłoszeniowy, do wyczerpania limitu miejsc w danej grupie szkoleniowej. Wyjaśniła, że zainteresowanie szkoleniami było duże, co potwierdzała liczba osób, które dzwoniły z pytaniami o szkolenia do ROPS po zakończonej rekrutacji. Celem zabezpieczenia dodatkowych miejsc na szkoleniach, w ramach postępowania o udzielenie zamówienia korzystano z prawa opcji. W przypadku, gdy pozwalały na to oszczędności, organizowano dodatkowe grupy szkoleniowe dla kolejnych uczestników.

Tematyka szkoleń ustalana była na podstawie analizy potrzeb szkoleniowych przez pracownika ROPS realizującego zadania w obszarze przeciwdziałania przemocy, wspólnie przez tego pracownika, kierownika ROPS-S i kierownictwo ROPS.

W 2023 r. w ROPS podjęto działania mające na celu ustalenie ilości osób – członków ZI i GDP, podlegających obowiązkowym szkoleniom, o których mowa w art. 6 ust. 6 pkt 4 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej. W ich wyniku ustalono, że ww. szkoleniom obowiązkowym będzie podlegało ponad 3,1 tys. osób. W związku z powyższym, jak wyjaśniła Dyrektor ROPS, zlecono realizację usługi w formie kształcenia na odległość i przygotowano szkolenie w formie nagrania, zgodnie z wytycznymi Ministra. W dniu 11 kwietnia 2024 r. do przewodniczących ZI przesłano informację o możliwości rozpoczęcia udziału w szkoleniach. Nagranie udostępniono na stronie internetowej ROPS⁶³. Wyjaśniła, że do 16 czerwca 2024 r. szkolenia ukończyło 183 członków ZI i GDP. Wyjaśniła, że certyfikaty poświadczające ukończenie szkolenia będą wydawane tym osobom, których ukończenie szkolenia potwierdzi Przewodniczący ZI.

(akta kontroli str. 5-15, 573-579, 1183-1372, 1449-1460)

⁶² Przykładowo: <https://rops.pomorskie.eu/2023/08/21/szkolenie-realizacja-gminnego-programu-profilaktyki-i-rozwiazywania-problemow-alkoholowych-oraz-przeciwdzialania-narkomanii-w-swietle-zmian-prawnych/>
<https://rops.pomorskie.eu/2022/10/11/serdecznie-zapraszamy-do-udzialu-w-szkoleniach-z-obszaru-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzynie-informacja/>

⁶³ <https://rops.pomorskie.eu/2024/04/11/obowiazkowe-szkolenia-z-zakresu-przeciwdzialania-przemocy-domowej/>

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

1. W Programie Przeciwdziałania Przemocy nie określono zasad i sposobu jego ewaluacji, umożliwiających ocenę oddziaływania prowadzonych interwencji i działań, ponieważ:
 - nie wskazano docelowych wartości ustalonych wskaźników osiągnięcia celów szczegółowych (określonych jako wskaźniki rezultatu),
 - nie opisano zasad, sposobu i częstotliwości dokonywania oceny poziomu wpływu na realizację celów szczegółowych przez poszczególne interwencje podejmowane w ramach działań przewidzianych w ww. Programie.

Skutkiem powyższego, brak było możliwości pełnej oceny adekwatności i skuteczności podejmowanych interwencji i działań w realizacji założonych celów Programu.

Dyrektor ROPS wyjaśniła⁶⁴, że w ramach realizacji Programu Przeciwdziałania Przemocy corocznie zbierane są dane o wartości osiągniętych wskaźników. Wskazała, że zmieniające się warunki ekonomiczno-społeczne powodują konieczność elastycznego podejścia do interpretacji osiągniętych wskaźników. Z wyjaśnień wynikało ponadto, że analiza ww. Programu i jego monitorowanie prowadzone było zgodnie z zapisami zawartymi w treści dokumentu (tj. w ramach corocznych sprawozdań budżetowych oraz na podstawie analizy sprawozdań z Krajowego Programu). Wyjaśniła ponadto, że w ramach aktualizacji Programu na lata 2021-2030 zostaną wprowadzone zapisy odnośnie docelowych wskaźników oraz dookreślony zostanie wpływ poszczególnych interwencji na realizację celów.

Z upoważnienia Marszałka Sekretarz Województwa wskazał, że prace nad opracowaniem zmian do ww. Programu zostały już rozpoczęte. Celem uaktualnienia diagnozy problemu przeciwdziałania przemocy domowej zebrano dane z PUW dotyczące realizacji Programu Krajowego za poprzednie lata oraz przygotowano ankietę, która rozesłana zostanie do przewodniczących ZI w regionie. Wskazał, że na podstawie przeprowadzonej diagnozy i analizy SWOT zostaną zweryfikowane cele Programu oraz sposoby jego realizacji. Określone zostaną wartości bazowe i docelowe wskaźników, jak również system monitorowania i oceny Programu, która odbywać się będzie w okresach co 3 lata poprzez przygotowanie raportów z realizacji Programu. Zakres raportów będzie obejmował: analizę problemów społecznych, opis podjętych działań, ocenę postępu realizacji priorytetów i działań Programu, w tym analizę zmian wartości założonych wskaźników. Ponadto raporty będą zawierały wnioski dotyczące istotnych problemów zidentyfikowanych w trakcie realizacji Programu oraz rekomendacje w zakresie planowanych działań, które będą mogły stać się przesłanką aktualizacji Programu.

(akta kontroli str. 575-579, 581-642, 1138-1150, 1449-1456, 1461-1476)

NIK pozytywnie odnosi się do podjętych w Urzędzie działań, ponieważ dla uzyskania zdolności do dokonania oceny oddziaływania prowadzonych interwencji i działań, cele określone w ww. Programie powinny charakteryzować się określonymi przymiotami. Powinny być realne, mierzalne i zorientowane w czasie, a dla ich oceny powinny być przyjęte odpowiednie kryteria. Brak wartości docelowych mierników oraz metodologii ich oceny, pozbawia instrumentu do oceny stopnia ich osiągnięcia. Podkreślić należy, że mimo iż

⁶⁴ Za opracowanie ww. Programu odpowiadał ROPS (Program Przeciwdziałania Przemocy, s. 59). Zgodnie z § 11 ust. 4 pkt 5 regulaminu organizacyjnego Urzędu, do obowiązków dyrektora departamentu należy przygotowanie projektów dokumentów niezbędnych do realizacji zadań województwa.

dokonywano pomiaru określonych wskaźników, to wobec braku konkretyzacji założeń ewaluacji, w tym niewyznaczenia progów i poziomu docelowego badanych wskaźników, nie było możliwości ustalenia stopnia ich osiągnięcia z punktu widzenia założonych kryteriów. Ponadto, działań polegających jedynie na gromadzeniu danych nie można utożsamiać z monitorowaniem i ewaluacją założeń Programu.

2. Mimo wejścia w życie z dniem 22 czerwca 2023 r. zmian w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy, wprowadzonych ustawą zmieniającą, do końca okresu objętego kontrolą (tj. do 31 grudnia 2023 r.) ROPS nie doprowadził do zapewnienia zgodności z obowiązującymi przepisami prawa niżej wskazanych uchwał Zarządu:

- nr 997/294/21 z dnia 19 października 2021 r. w sprawie przyjęcia Wojewódzkiego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2021-2030,
- nr 148/327/22 z dnia 17 lutego 2022 r. w sprawie przyjęcia wojewódzkich programów p.n.: Pomorski Ramowy Program Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie oraz Pomorski Ramowy Program Oddziaływań Korekcyjno-Edukacyjnych dla Osób Stosujących Przemoc w Rodzinie.

Ustawą zmieniającą zmieniono m.in.: pojęcie przemocy w rodzinie (na: przemoc domową), definicję przemocy (rozszerzenie jej zakresu), osoby doznającej przemocy, sprawcy tej przemocy oraz zadania własne samorządu województwa. Działania w zakresie zmiany obowiązującego Programu Przeciwdziałania Przemocy ROPS podjął już w czerwcu 2023 r., jednak nie doprowadziły one do zmiany ww. uchwały jeszcze w tym roku. Ponadto, w dniu 22 czerwca 2023 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 20 czerwca 2023 r. w sprawie programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc domową⁶⁵, w którym określono m.in. standard prowadzenia programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc domową oraz wymagania kwalifikacyjne wobec osób prowadzących te programy⁶⁶.

Jednak, do końca okresu objętego kontrolą ROPS tj. nie przedłożył Zarządowi do uchwalenia projektów uchwał w sprawie zmiany ww. uchwał⁶⁷.

Z wyjaśnień Dyrektor ROPS wynikało, że powyższe spowodowane było obciążeniem ROPS w 2023 r. bieżącymi i dodatkowymi zadaniami. Wyjaśniła także, że w związku ze zmianą w 2024 r. osoby odpowiedzialnej za realizację zadań w obszarze przeciwdziałania przemocy domowej, w pierwszej kolejności przystąpiono do przygotowania i organizacji szkoleń obowiązkowych dla pracowników ZI i GDP, a dopiero w następnej kolejności do aktualizacji obowiązujących programów.

(akta kontroli str. 581-715, 729-851)

Odnosząc się do wyjaśnień Dyrektor ROPS, NIK wskazuje, że nie zasługują one na uwzględnienie. Określony w art. 24 ustawy zmieniającej 3-miesięczny okres między publikacją tego aktu prawnego a jego wejściem w życie w zakresie, w jakim wprowadzała zmiany do ustawy o przeciwdziałaniu przemocy,

⁶⁵ Dz.U. poz. 1163.

⁶⁶ Niniejsze rozporządzenie było poprzedzone rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 lutego 2011 r. w sprawie standardu podstawowych usług świadczonych przez specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie, kwalifikacji osób zatrudnionych w tych ośrodkach, szczegółowych kierunków prowadzenia oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych wobec osób stosujących przemoc w rodzinie oraz kwalifikacji osób prowadzących oddziaływanie korekcyjno-edukacyjne (Dz.U. poz. 259), które, zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy zmieniającej, straciło moc z dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia.

⁶⁷ Zgodnie z § 44 regulaminu organizacyjnego Urzędu, nowelizację aktów prawnych, w tym uchwał zarządu, zobowiązana jest przygotować komórka organizacyjna, której zadań dotyczy dany akt prawny.

umożliwiał ROPS zapoznanie się z nowymi przepisami i przygotowanie do ewentualnych zmian, jakie wynikały z ich wejścia w życie. Ponadto, projekt zmiany uchwały 997/294/21 z dnia 19 października 2021 r. w sprawie przyjęcia Wojewódzkiego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2021-2030, przygotowany został już w czerwca 2023 r.

W dniu 16 maja 2024 r., uchwałą nr 583/548/24 Zarząd Województwa Pomorskiego zmienił uchwałę w sprawie przyjęcia Wojewódzkiego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2021-2030, natomiast uchwałą nr 584/548/24 – uchwałą w sprawie przyjęcia wojewódzkich programów p.n.: Pomorski Ramowy Program Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie oraz Pomorski Ramowy Program Oddziaływań Korekcyjno-Edukacyjnych dla Osób Stosujących Przemoc w Rodzinie.

(akta kontroli str. 729-851)

3. Monitorowanie przez ROPS realizacji Programu Przeciwdziałania Przemocy nie było do końca skuteczne. Polega ono bowiem nie tylko na gromadzeniu danych ale i również ich analizie, czego ROPS nie realizował. Co prawda w Urzędzie uzyskiwano niektóre dane w zakresie realizacji Programu jednak nie były one w pełni kompletne i nie poddawano ich analizie. I tak, ROPS:

- nie posiadał danych odnośnie osiągniętego w danym roku poziomu wskaźników: liczba osób objętych oddziaływaniem kampanii oraz liczba instytucji, organizacji współdziałających z Samorządem w ramach kampanii,
- co prawda sporządzał sprawozdania i informacje roczne o realizowanych lub podjętych zadaniach, jednakże nie odnosiły się one bezpośrednio wskaźników monitorowania poziomu osiągnięcia celów szczegółowych określonych w ww. Programie, a zawierały wyłącznie dane na potrzeby odpowiednio: sprawozdawczości z wykonania budżetu, monitorowania zadań z zakresu zdrowia publicznego oraz wykonania zadań z Krajowego Programu. Mimo, że zawierano w nich informacje o niektórych wykonanych zadaniach z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej lub osiągniętych wskaźnikach, to nie dotyczyły one bezpośrednio realizacji Programu na lata 2021-2030 i nie stanowiły one kompleksowej informacji o jego realizacji.

Za realizację ww. Programu, zgodnie z pkt 6 tego Programu, odpowiadał ROPS. Dyrektor ROPS wyjaśniła, że przyjęte w Programie na lata 2021-2030 ww. wskaźniki zakładane były w sytuacji, gdy zadanie to będzie realizowane przez ROPS, a sprawozdawczość prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach Krajowego Programu nie zawierała tego typu danych. Dodatkowo wskazała, że nie były to wskaźniki, który mógłby potwierdzić skuteczność podejmowanych działań interwencyjnych ponieważ nie potwierdzały zmiany postaw i że zostaną one zmienione na etapie aktualizacji Programu na lata 2021-2030. Odniesienie się do ww. kwestii związanych z monitorowaniem Programu przez Sekretarza Województwa z upoważnienia Marszałka, opisano przy nieprawidłowości nr 1.

(akta kontroli str. 506-529, 542-563, 641, 1141-1161, 1373-1456)

Odnosząc się do wyjaśnień Dyrektor ROPS należy wskazać, że pozyskiwanie adekwatnych, pełnych i odnoszących się do Programu Przeciwdziałania Przemocy danych o wartościach osiągniętych wskaźników przyjętych w tym Programie, stanowi warunek niezbędny dla skutecznego monitorowania ich osiągnięcia i docelowo oceny poziomu satysfakcji z realizowanych działań.

4. Do dnia 31 grudnia 2023 r., Urząd nie opracował ramowego programu psychologiczno-terapeutycznego dla osób stosujących przemoc domową,

o którym mowa w art. 6 ust. 6 pkt 3 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej.

Przyczyny powyższego, zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor ROPS, były zbieżne z zaprezentowanymi przy nieprawidłowości nr 2.

Uchwałą nr 585/548/24 z dnia 16 maja 2024 r. Zarząd Województwa Pomorskiego przyjął Pomorski Ramowy Program Psychologiczno-Terapeutyczny dla Osób Stosujących Przemoc Domową.

(akta kontroli str.716-728, 845-851)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą przygotowano Program na lata 2021-2030 oraz ramowe programy ochrony ofiar przemocy w rodzinie i oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie. Jednak, do końca okresu objętego kontrolą, nie zapewniono zgodności tych dokumentów z obowiązującą ustawą o przeciwdziałaniu przemocy domowej, mimo że jej zmiana weszła w życie w czerwcu 2023 r.

Program na lata 2021-2030 został przygotowany na podstawie rzetelnych danych i analiz. Cele i działania w nim zdefiniowane zapewniały komplementarne wsparcie systemu przeciwdziałania przemocy domowej szczebla powiatowego. Jednak, w ww. Programie nie określono zasad i sposobu jego ewaluacji, umożliwiających pełną ocenę oddziaływania prowadzonych interwencji i działań, a monitorowanie jego realizacji nie było do końca skuteczne. W 2023 r., na podstawie rzetelnych danych i analiz, dokonano aktualizacji Diagnozy zjawiska przemocy domowej, w tym w odniesieniu do województwa pomorskiego.

Samorząd podejmował działania inspirujące i promujące nowe rozwiązania w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej, w szczególności polegające na przyznawaniu nagród Marszałka Województwa Pomorskiego za wybitne i nowatorskie rozwiązania w zakresie pomocy i integracji społecznej „Srebrne Drzewko”.

Organizowano również szkolenia dla pracowników innych jednostek realizujących zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy domowej oraz podjęto skuteczne działania w celu zapewnienia członkom ZI oraz GDP możliwości odbycia w terminie przewidzianym w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy obowiązkowych szkoleń z zakresu przeciwdziałania przemocy.

Do końca okresu objętego kontrolą, Urząd nie opracował ramowego programu psychologiczno-terapeutycznego dla osób stosujących przemoc domową, o którym mowa w art. 6 ust. 6 pkt 3 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, uwzględniając podjęte w trakcie kontroli działania dotyczące: zapewnienia zgodności z obowiązującymi przepisami regulaminu organizacyjnego Urzędu i zakresów obowiązków pracowników w zakresie zadań związanych z przeciwdziałaniem przemocy domowej, a także Programu na lata 2021-2030 oraz wojewódzkich ramowych programów, a ponadto przyjęcie przez Zarząd Województwa Pomorskiego ramowego programu psychologiczno-terapeutycznego dla osób stosujących przemoc domową, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Kontynuowanie działań w celu zapewnienia możliwości dokonywania oceny stopnia osiągnięcia celów Programu Przeciwdziałania Przemocy, w szczególności poprzez określenie docelowych wartości wskaźników.

2. Zapewnienie skutecznego monitoringu realizacji Programu Przeciwdziałania Przemocy.

Uwagi NIK nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury w Gdańsku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Gdańsk, 28 czerwca 2024 r.

Kontroler
Anna Dąbrowska
Doradca ekonomiczny

podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
Dyrektor

2 up.
p.o. WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku

Ewa Duszczyńska
podpis

Katarzyna Sowa-Zimaj'ska

LGD.410.5.2.2024

Gdańsk, dnia 19.06.2024 r.

UPOWAŻNIENIE

Upoważniam Panią Ewę Duskę - p.o. wicedyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Gdańsku do podpisania wystąpienia pokontrolnego P/24/080 Przeciwdziałanie przemocy domowej, przeprowadzonej w POWIATOWYM CENTRUM POMOCY RODZINIE W LĘBORKU.

p.o. DYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku
Tomasz Staboszowski
Tomasz Staboszowski

