



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.411.5.1.2023

Pan
dr Grzegorz Grygiel
Dyrektor
Regionalnego Ośrodka
Polityki Społecznej w Poznaniu
ul. Nowowiejskiego 11
61-731 Poznań

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/23/001 – Pomoc udzielana ofiarom przemocy domowej w województwie wielkopolskim

I.

I. Dane identyfikacyjne

| | |
|-------------------------------------|--|
| Jednostka kontrolowana | Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Poznaniu ¹ , ul. Nowowiejskiego 11, 61-731 Poznań |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Grzegorz Grygiel – Dyrektor ROPS od 1 listopada 2019 r. ² (akta kontroli str. 10) |
| Zakres przedmiotowy kontroli | <ol style="list-style-type: none">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 przed tym okresem ³ . |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli | Art. 2 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu |
| Kontrolerzy | <ol style="list-style-type: none">1. Alicja Zdych, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LPO/162/2023 z 24 października 2023 r. oraz LPO/020/2024 z 19 stycznia 2024 r.2. Ewa Czyżewska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/163/2023 z 24 października 2023 r. oraz LPO/021/2024 z 19 stycznia 2024 r. (akta kontroli str. 1, 2, 994-997) |

¹ Dalej: ROPS albo Ośrodek.

² Dalej: Dyrektor.

³ Dalej także: kontrolowany albo badany okres.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

W latach 2021-2023 ROPS co do zasady realizował zadania Samorządu Województwa Wielkopolskiego⁶ w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej, o których mowa w przepisach ustawy z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej⁷, jednak zakres podejmowanych działań był ograniczony wysokością środków finansowych, którymi w tym obszarze dysponował.

Sposób organizacji ROPS pozwalał na odpowiednie wykonywanie zadań dotyczących przeciwdziałania przemocy, zostały one ujęte w regulaminie organizacyjnym Ośrodka, a pracownicy zajmujący się tą problematyką posiadali wymagane wykształcenie i doświadczenie zawodowe. Pomimo braku sformalizowanych zasad współpracy, ROPS współpracował z innymi podmiotami z terenu województwa wielkopolskiego⁸ w zakresie przeciwdziałania przemocy, opierając się na zasadach wypracowanych w latach poprzedzających kontrolowany okres. Środki finansowe przeznaczane na zadania Ośrodka związane z przemocą domową były niewystarczające dla realizacji wszystkich, zwłaszcza zwiększonych od czerwca 2023 r., potrzeb pomimo, że w okresie objętym kontrolą udział środków własnych Samorządu Województwa w realizacji ww. zadań zwiększył się ponad 2,5 krotnie.

Obowiązujący w okresie objętym kontrolą Wielkopolski Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2021-2025⁹, którego zadania wpisywały się w zadania Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie¹⁰ w sposób prawidłowy identyfikował cel główny w obszarze przeciwdziałania przemocy domowej. Jego opracowanie poprzedziła diagnoza sytuacji w zakresie przeciwdziałania przemocy, został on jednak opracowany z opóźnieniem, które przyczyniło się do uchwalenia Programu dopiero w grudniu 2021 r. Przyjęte cele szczegółowe i priorytety oraz wyodrębnione w ramach poszczególnych priorytetów kierunki działań były adekwatne do zdiagnozowanych potrzeb. Podejmowane zadania służyły wykonaniu celów Programu, a przyjęte wskaźniki dotyczące poszczególnych celów i zadań¹¹, umożliwiły ocenę stopnia ich realizacji. ROPS co do zasady realizował pozostałe zadania, o których mowa w przepisach ustawy o przeciwdziałaniu przemocy, jednak nie wywiązał się z, dodanego w czerwcu 2023 r., obowiązku opracowania ramowych programów psychologiczno-terapeutycznych dla osób stosujących przemoc domową, a przekazywane do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego¹² sprawozdania z działalności merytorycznej ROPS do Raportów o stanie województwa wielkopolskiego za lata 2021 i 2022, w zakresie realizacji zadań w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie były sporządzane nie w pełni rzetelnie. Ponadto, Ośrodek nie udostępnił innym podmiotom zaangażowanym w przeciwdziałanie przemocy domowej: Wielkopolskiego Modelu Wspierania Osób Doświadczających Przemocy w Rodzinie oraz Wielkopolskiego Modelu Pracy z Osobą Stosującą Przemoc w Rodzinie¹³, co nie sprzyjało optymalizacji ich działań w tym zakresie.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: Samorząd Województwa, Województwo, albo SWW.

⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 1249, ze zm., dalej: ustawa o przeciwdziałaniu przemocy albo uopp. Do 22 czerwca 2023 r. ustawa nosiła tytuł *o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie* i takiej nomenklatury używano też w jej treści. Ustawą z 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 535, dalej: ustawa zmieniająca uopp) dokonano również szeregu innych zmian przepisów uopp.

⁸ Dalej: województwo.

⁹ Dalej: Program albo Program na lata 2021-2025.

¹⁰ Dalej: Krajowy Program.

¹¹ Za wyjątkiem jednego.

¹² Dalej: Urząd Marszałkowski albo UMWW.

¹³ Od 2022 r., dalej odpowiednio: Model Wspierania Osób Doświadczających Przemocy oraz Model Pracy z Osobą Stosującą Przemoc.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Zasady organizacji pracy ROPS dla realizacji zadań dotyczących przeciwdziałania przemocy domowej

Zgodnie z art. 113 ust. 1 ustawy z 29 lipca 2005 r. o pomocy społecznej¹⁵, zadania pomocy społecznej w Województwie Wielkopolskim¹⁶ wykonywał Ośrodek. ROPS, będący wojewódzką samorządową jednostką organizacyjną, podlegał bezpośrednio Zarządowi Województwa. W okresie objętym kontrolą zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej realizowane były w Ośrodku w następujący sposób:

- a) do 30 września 2021 r. - w Dziale Koordynacji Polityki Społecznej oraz Dziale Koordynacji Integracji Społecznej;
- b) od 1 października 2021 r., w następstwie zmiany struktury organizacyjnej ROPS¹⁷, utworzony został Dział Rozwoju Kadr Pomocy i Integracji Społecznej¹⁸, któremu przypisane zostały następujące zadania:
 - programowanie polityki Samorządu Województwa poprzez m.in.:
 - tworzenie, wdrażanie i monitorowanie dokumentów strategicznych i programowych, w tym Programu oraz
 - monitorowanie sytuacji w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie, badanie potrzeb i problemów we współpracy z komórką analityczną i innymi komórkami organizacyjnymi Ośrodka,
 - inicjowanie, promowanie i rekomendowanie innowacyjnych rozwiązań,
 - wspieranie samorządów lokalnych i organizacji pozarządowych oraz współpracy między instytucjami działającymi w obszarze przeciwdziałania przemocy,
 - wspieranie dostępu do informacji w obszarze wsparcia kadr regionalnego systemu polityki społecznej oraz przeciwdziałania przemocy, a także realizacja działań w obszarze podnoszenia świadomości i budowania pozytywnych postaw Wielkopolan poprzez realizację kampanii społecznych w celu budowania pozytywnego wizerunku kadr regionalnego systemu polityki społecznej,
 - realizowanie zadań SWW wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu przemocy poprzez m.in.:
 - opracowanie ramowych programów ochrony ofiar przemocy w rodzinie oraz ramowych programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie,
 - organizowanie szkoleń dla osób realizujących zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie,
 - inspirowanie i promowanie nowych rozwiązań w zakresie przeciwdziałania przemocy.

¹⁴ 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.

¹⁵ Dz.U. z 2021 r. poz. 1249, dalej ustawa o pomocy społecznej albo uops.

¹⁶ Dalej: Województwo, Samorząd Województwa albo SWW.

¹⁷ Zmiana ta miała na celu dostosowanie organizacji pracy do wyzwań i zakresów zadań wynikających ze Strategii Polityki Społecznej Województwa do roku 2030. Została wprowadzona zarządzeniem Dyrektora nr 20/2021

z 16 sierpnia 2021 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego ROPS, weszła w życie 1 października 2021 r.

¹⁸ Dalej także : DRK.

Zadania w obszarze przeciwdziałania przemocy realizował także: Dział Innowacji Społecznych – odpowiedzialny za inkubowanie innowacji; Dział Polityki Rodzinnej i Migracyjnej, który realizował zadania w obszarze systemu wsparcia rodzin, w tym wspierania kadr pracujących z rodzinami; Stanowisko ds. strategii i rozwoju – odpowiedzialne za zapewnienie spójności oraz uwzględnianie priorytetów i zapisów programów

ROPS w dokumentach strategicznych i operacyjnych Województwa oraz Obserwatorium Integracji Społecznej, które prowadziło badania i analizy dotyczące np. sytuacji rodzin dotkniętych przemocą, realizacji procedury „Niebieskie Karty”, pracy zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych. W strukturze ROPS funkcjonował również zespół roboczy¹⁹, który skupiał przedstawicieli komórek organizacyjnych realizujących zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej.

(akta kontroli str. 23-24, 28-31, 67-73, 82-83, 123-127, 826-827)

W okresie objętym kontrolą trzech pracowników Ośrodka²⁰ miało przypisaną do ich obowiązków służbowych realizację zadań z obszaru przeciwdziałania przemocy. Do 30 września 2021 r. były to ogólne działania w zakresie polityki społecznej tj. koordynowanie realizacji Programu na lata 2011-2020 (w ramach rocznego planu działań oraz opracowanie sprawozdania rocznego z jego realizacji). Natomiast po zmianie regulaminu, w ramach nowo powstałego DRK, pracownicy ci mieli powierzone następujące zadania: realizacja i koordynowanie Programu na lata 2021-2025; zapewnienie tematyki szkoleń oraz wysokiej jakości specjalistycznych szkoleń, adekwatnych do potrzeb szkoleniowych pracowników poszczególnych typów instytucji działających w obszarze przeciwdziałania przemocy; zapewnienie udziału w szkoleniach odpowiedniej liczby pracowników, współdziałanie z organizacjami pozarządowymi²¹ działającymi w obszarze przeciwdziałania przemocy poprzez zlecanie zadań publicznych SWW w trybie konkursowym i pozakonkursowym.

Doprecyzowane zostały także wymagania kwalifikacyjne wobec pracowników zajmujących się przeciwdziałaniem przemocy domowej tj.: wykształcenie wyższe w dziedzinie nauk społecznych, ekonomicznych lub humanistycznych i pięcioletni staż pracy, a jako wymagania pożądane wyszczególniono: specjalizacje w zakresie pracy socjalnej, kursy lub szkolenia

z rozliczania dotacji dla organizacji pozarządowych, studia podyplomowe dotyczące przeciwdziałania przemocy w rodzinie lub realizacja projektów z obszaru przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz wsparcia rodziny, staż pracy w instytucjach pomocy i integracji społecznej, a także doświadczenie w prowadzeniu i organizacji szkoleń. Wcześniej wymagane było wykształcenie średnie (wykształcenie wyższe na kierunku nauki społeczne było pożądane) oraz doświadczenie z zakresu rozliczania dotacji dla organizacji pozarządowych i realizacji projektów skierowanych do rodzin.

Obie osoby wykonujące zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej spełniały wskazane wymagania. Jedna z nich posiadała wykształcenie wyższe na kierunku pedagogika specjalna oraz ukończyła m.in. studium pomocy ofiarom przemocy w rodzinie (160 godzin), specjalistyczne szkolenie w zakresie pracy z osobami stosującymi przemoc w rodzinie

(50 godzin), a także posiadała certyfikat specjalisty w zakresie pomocy ofiarom przemocy w rodzinie (potwierdzający kompetencje w obszarze związanym z pomaganiem rodzinom z problemem przemocy, wydawany na podstawie ukończenia szkoleń, superwizji i potwierdzonej praktyki). Druga posiadała wykształcenie wyższe na kierunku socjologia, studia podyplomowe w zakresie profilaktyki społecznej i resocjalizacji oraz ukończyła m.in. studium przeciwdziałania przemocy w rodzinie (120 godzin). Obie te osoby uczestniczyły także w licznych szkoleniach z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej.

¹⁹ Powołany zarządzeniem Dyrektora nr 11/2021 z 16 kwietnia 2021 r. w sprawie powołania zespołów roboczych do utworzenia dokumentów programowych w ramach Strategii Polityki Społecznej Województwa na lata 2020-2030.

²⁰ Tj. dwóch pracowników i kierownik działu: do 30 września 2021 r. - Działu Koordynacji Polityki Społecznej, od 1 października 2021 r. – przekształconego w Dział Rozwoju Kadr Pomocy i Integracji Społecznej.

²¹ Dalej także: NGO.

W grudniu 2023 r. kierownik DRK została wyznaczona przez Zarząd Związku Województw RP na przedstawiciela Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego do Zespołu Monitorującego ds. Przeciwdziałania Przemocy Domowej, który jest organem opiniodawczo-doradczym ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego.

(akta kontroli str. 149-192)

1.2. Współpraca ROPS z innymi podmiotami w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej

W latach objętych kontrolą, realizując zadania w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie, ROPS współpracował w szczególności z Komendą Wojewódzką Policji w Poznaniu²², Żandarmerią Wojskową (Oddziałami w Poznaniu i Bydgoszczy), powiatowymi centrami pomocy rodzinie, ośrodkami pomocy społecznej i ośrodkami interwencji kryzysowej²³ z terenu województwa wielkopolskiego, a także z organizacjami pozarządowymi.

Z-ca Dyrektora ds. Strategicznych²⁴ wyjaśniła, że ROPS *nie posiadał formalnych potwierdzeń oraz porozumień o współpracy z instytucjami takimi jak: Komenda Wojewódzka Policji*

w Poznaniu, Żandarmeria Wojskowa, PCPR²⁵, OPS²⁶ i OIK, gdyż w przepisach prawa nie było obowiązku określania zasad współpracy z nimi. Ośrodek opierał się na wypracowanych w ubiegłych latach zasadach współpracy, korespondencji bieżącej oraz kontakcie telefonicznym i osobistym. W ramach współpracy proponował realizację szkoleń dla pracowników powyższych instytucji, wizyty studyjne²⁷, superwizje²⁸, a także udział w seminariach dla specjalistów²⁹ dotyczących zaktualizowania Modelu Wspierania Ofiar Przemocy w Rodzinie oraz Modelu Pracy ze Sprawcą Przemocy w Rodzinie³⁰. Ponadto ROPS rozpoznawał potrzeby pracowników PCPR poprzez organizację szkoleń przygotowujących do prowadzenia oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych i zwracał się do PCPR o wskazanie, jaka problematyka szkolenia związana z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie, byłaby dla nich najbardziej przydatna oraz wypełniająca ewentualne luki kompetencyjne.

Współpraca Ośrodka z Wielkopolskim Urzędem Wojewódzkim³¹ ograniczała się do udziału przedstawicieli ROPS (w 2021 r. i 2022 r.) w dwóch konferencjach z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie³², na których zaprezentowali działania Samorządu Województwa

w poszczególnych latach w obszarze przeciwdziałania przemocy. W 2023 r. przedstawiciel WUW, tj. Wojewódzki Koordynator Realizacji Krajowego Programu wziął udział w konferencji zorganizowanej przez ROPS pn. „Przemoc domowa – rzeczywistość, zmiany, konsekwencje”.

(akta kontroli str. 207-211, 734-773)

Współpraca ROPS z organizacjami pozarządowymi prowadzona była w oparciu o *Wieloletni Program Współpracy Samorządu Województwa z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na lata 2019-2023*³³,

²² Dalej: KWP.

²³ Dalej także: OIK.

²⁴ Dalej: Z-ca Dyrektora.

²⁵ Powiatowe centra pomocy rodzinie.

²⁶ Ośrodki pomocy społecznej.

²⁷ Dla pracowników KWP, Żandarmerii Wojskowej, PCPR, OPS, NGO.

²⁸ Dla pracowników OPS, OIK.

²⁹ Dla pracowników WUW, KWP, PCPR, OPS, OIK, NGO.

³⁰ Przed 2022 r., dalej odpowiednio: Model Wspierania Ofiar oraz Model Pracy ze Sprawcą.

³¹ Dalej: WUW.

³² Konferencja w 2022 r. „Współpraca międzyinstytucjonalna w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie” zorganizowana przez WUW wraz z Komendą Wojewódzką Policji w Poznaniu.

³³ Uchwała Sejmiku Województwa nr LI/1151/18 z 29 października 2018 r.

roczne programy tej współpracy w poszczególnych latach objętych kontrolą³⁴, a także w oparciu o dotychczasowe doświadczenia w zakresie współpracy na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

SWW zlecał realizację zadań publicznych z obszaru pomocy społecznej organizacjom pozarządowym, których działalność statutowa była zgodna z zakresem zlecanego zadania. ROPS wsparł m.in. zadania: „Trudne złego początku – specjalistyczna pomoc ukierunkowana na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie” realizowanego przez ZERO-PIĘĆ Fundację na rzecz zdrowia psychicznego małych dzieci; „Wspieranie działań na rzecz przeciwdziałania przemocy w województwie wielkopolskim” przez Fundację Centrum Praw Kobiet; „Przeciwdziałanie przemocy w wielkopolskich rodzinach” przez Terenowy Komitet Ochrony Praw Dziecka w Poznaniu oraz „Razem przeciw przemocy” przez Fundację PCPS – Poznańskie Centrum Profilaktyki Społecznej. Procedura zlecania zadań przebiegała w oparciu o przepisy ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³⁵. Województwo ogłaszało otwarte konkursy ofert na realizację zadań publicznych w obszarze pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób (od 2023 r. doprecyzowano, że były to zadania w zakresie działalności na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie). Następnie, uchwałami Zarządu Województwa, były zatwierdzane do realizacji projekty przygotowane przez wyłonione w konkursach organizacje pozarządowe, ze wskazaniem proponowanej kwoty dotacji na dofinansowanie zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej. W pkt. 1.4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego zostały szczegółowo opisane zrealizowane projekty wraz z wysokością przeznaczonych na nie środków.

Ponadto, przedstawiciele NGO byli zapraszani przez ROPS do wzięcia udziału w specjalistycznych seminariach dotyczących wypracowania Modelu Wspierania Ofiar oraz Modelu Pracy ze Sprawcą, a także do udziału w wizytach studyjnych w Warszawie i w województwie dolnośląskim, w tym we Wrocławiu³⁶.

(akta kontroli str. 365-421)

Z-ca Dyrektora wskazała na współpracę ROPS z ww. podmiotami w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Obszary wymagające wsparcia były rozpoznawane przez pracowników Ośrodka, a działania ROPS stanowiły odpowiedź na zidentyfikowane potrzeby. Z-ca Dyrektora podała, że *poziom wsparcia był uzależniony od możliwości budżetowych, które były sukcesywnie zwiększane przez Samorząd Województwa. Zasobem lub barierą mogły być polityczne porozumienia decydentów na różnych szczeblach i można założyć, że im bardziej pokrewny był sposób rozumienia priorytetów politycznych, tym łatwiejsza była współpraca w różnych obszarach, w tym również przedmiotowym. Jedną z barier współpracy z różnymi instytucjami był brak stanowisk (na różnych szczeblach), których głównym przedmiotem działalności było przeciwdziałanie przemocy w rodzinie, w związku z czym przeciwdziałanie przemocy mogło być zadaniem dodatkowym, co miało swoje konsekwencje w nadawaniu priorytetu temu działaniu.*

(akta kontroli str. 212-214)

1.3. Planowanie środków na zadania związane z przemocą domową

W latach objętych kontrolą, na działania z obszaru przeciwdziałania przemocy w rodzinie ROPS wydatkował łącznie następujące kwoty:

³⁴ Program Współpracy SWW z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2021 (Uchwała Sejmiku Województwa nr XXIII/437/20 z 9 listopada 2020 r.), na rok 2022 (nr XXXV/653/21 z 25 października 2021 r.), na rok 2023 (nr XLVI/911/22 z 24 października 2022 r. oraz nr LIV/1100/23 z 26 czerwca 2023 r.).

³⁵ Dz. U. z 2023 r., poz. 571.

³⁶ Były to m.in.: Fundacja PCPS – Poznańskie Centrum Profilaktyki Społecznej w Poznaniu, Fundacja Centrum Praw Kobiet Oddział w Poznaniu, Stowarzyszenie „Nasza Alternatywa” w Lesznie, ZERO-PIĘĆ FUNDACJA NA RZECZ ZDROWIA PSYCHICZNEGO MAŁYCH DZIECI, Fundacja „ReStart”, Terenowy Komitet Ochrony Praw Dziecka w Poznaniu, Fundacja „Wychowanie bez porażek”, Fundacja na Rzecz Rozwoju Dzieci i Młodzieży „Otwarcie”, Stowarzyszenie DZIECKO.

- w 2021 r. – 221 090,24 zł (125 000 zł w rozdziale 85205; 1 090,24 zł w rozdziale 85217, 95 000 zł w rozdziale 85295),
- w 2022 r. – 358 816,62 zł (125 000 zł w rozdziale 85205; 133 481,62 zł w rozdziale 85217, 100 335 zł w rozdziale 85295),
- w 2023 r. – 430 461,80 zł (276 394,50 zł w rozdziale 85205; 4 067,30 zł w rozdziale 85217, 150 000 zł w rozdziale 85295).

(akta kontroli str. 202-203, 258-364,422-461, 1012-1018, 2021-1028)

Odnosnie do czynników uwzględnianych przy planowaniu środków na realizację zadań Ośrodka w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej, Z-ca Dyrektora wyjaśniła, że *brano pod uwagę zakres zadań nałożonych na ROPS na podstawie uopp, Krajowego oraz Wielkopolskiego Programu, szacując potrzeby w zakresie realizacji ww. zadań. Brano również pod uwagę kwotę środków finansowych przeznaczanych przez Województwo na dofinansowanie realizacji zadań SWW, wytyczne dla planowania budżetu ROPS ze strony Departamentu Finansów Urzędu Marszałkowskiego, założenia Programu współpracy SWW z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w zakresie zlecania zadań NGO, a także zasoby kadrowe i organizacyjne niezbędne do zaangażowania dla prawidłowej realizacji zadań. Środki, o które wnioskował Ośrodek na podstawie powyższych przesłanek, były zabezpieczane w budżecie Samorządu Województwa w pożądanej wysokości uzgodnionej z kierownikiem odpowiedzialnym za realizację zadań w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie. W 2023 r., w związku z nowelizacją uopp, budżet okazał się niewystarczający na realizację zadań nałożonych na ROPS, w związku z czym nastąpiło zwiększenie środków własnych SWW w tym zakresie³⁷.*

Z-ca Dyrektora wyjaśniła również, że *proces ustalania wysokości budżetów działów ROPS nie ma charakteru formalnej procedury, w której generowane są dokumenty o mocy prawnej, gdyż nie ma takiego formalnego obowiązku. Jest to proces ustaleń pomiędzy: kierownikami działów, dyrekcją Ośrodka i zespołem ds. budżetu i analiz, w którym wszystkie strony pracują na plikach roboczych, podlegającym bieżącym zmianom i aktualizacjom. Z procesu nie powstają notatki ani podsumowania, ostateczna decyzja o podziale środków, jest decyzją dyrekcji ROPS uwzględniającą priorytety wszystkich zadań realizowanych przez wszystkie działy.*

(akta kontroli str. 202-203, 247-248, 252-253, 259, 269, 278, 636-639, 1003-1006)

Zadania z obszaru przeciwdziałania przemocy, realizowane przez ROPS w ww. latach, finansowane były ze środków publicznych z budżetu państwa na realizację zadań własnych ROPS oraz środków własnych SWW.

Środki z budżetu państwa, określone w ustawach budżetowych na lata 2021-2023 przekazywane były w formie dotacji celowych rocznie w kwocie po 100 000 zł na realizację zadań własnych Samorządu Województwa w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie, o czym Wojewoda zawiadamiał³⁸ każdego roku Marszałka Województwa. W klasyfikacji budżetowej, środki te były ujęte w ramach działu 852 (Pomoc społeczna), rozdziału 85205 (Zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie) i § 2230 (Dotacja celowa z budżetu państwa na realizację bieżących zadań własnych samorządu województwa)³⁹. Na podstawie uchwał Sejmiku Województwa w sprawie uchwały budżetowej Województwa na lata 2021, 2022 i 2023⁴⁰ oraz uchwał Zarządu Województwa w sprawie ustalenia szczegółowego planu dochodów i wydatków

³⁷ Środki z działu 85217 zostały przesunięte do działu 85205 uchwałami Zarządu Województwa.

³⁸ Pismami: nr FBI-I.3111.36.2021.2 z 19 lutego 2021 r., FBI-I.3111.33.2022.7 z 21 lutego 2022 r., FBI-I.3111.36.2023.7 z 24 lutego 2023 r. W 2023 r. dotacja celowa w ramach rozdziału 85205, po raz pierwszy została przyznana na podstawie umowy między Wojewodą a Województwem Wielkopolskim, reprezentowanym przez Dyrektora.

³⁹ Tj. zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 513).

⁴⁰ Nr XXVI/471/20 z 21 grudnia 2020 r., nr XXXVII/713/21 z 20 grudnia 2021 r., nr XLVIII/949/22 z 19 grudnia 2022 r.

budżetu Województwa na ww. lata⁴¹, środki te były przekazywane do ROPS na realizację zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w ramach rozdziału 85205, § 4300 (Zakup usług pozostałych) oraz § 4700 (Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej).

(akta kontroli str. 287-320)

Zgodnie z art. 128 ust. 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴², kwota dotacji na dofinansowanie zadań własnych bieżących i inwestycyjnych nie mogła stanowić więcej niż 80% kosztów realizacji zadania, w związku z czym na realizację zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, SWW przekazywał ROPS środki własne w wysokości po 25 000 zł rocznie (ujęte w rozdziale 85205).

W pismach do Departamentu Finansów Urzędu Marszałkowskiego zawierających projekty planów finansowych dotacji celowych na lata 2021-2023 w ramach rozdziału 85205, ROPS nie zgłaszał potrzeby zwiększenia środków na realizację zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, pomimo że w całym okresie objętym kontrolą uznawano, iż środki na ten cel pochodzące z budżetu państwa są niewystarczające i determinują (ograniczają) stopień realizacji zadań.

Z-ca Dyrektora wyjaśniła, że *środki kierowane na cały system przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ogólnie system polityki społecznej z poziomu krajowego są niewystarczające do umożliwienia skutecznych działań i zapewnienia godnych warunków pracy kadrom systemu i zbudowania realnego systemu pomocy osobom uwięzonym w przemoc. Dotyczy to również samorządów województw, dla których środki w wysokości 100 000 zł rocznie dla każdego z 16 województw można uznać za niewystarczające, szczególnie dla województw większych, w których więcej jest samorządów gminnych, a co za tym idzie więcej potrzeb w zakresie szkolenia kadry. Wysokość środków Budżetu Państwa przekazywana samorządom województw określana była z góry każdorazowo w Krajowym Programie. Planowanie budżetu na szkolenia w obszarze Wielkopolskiego Programu i samych szkoleń, o których mowa w art. 6 ust. 4 pkt 4 uopp opierało się na tej kwocie i nie było praktyki, aby wnioskować o ich zwiększenie. Jakikolwiek inne działania w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie, jeśli podejmowano, były finansowane ze środków SWW, które były zwiększane w miarę możliwości budżetowych Województwa.*

(akta kontroli str. 247-248)

Oprócz ww. środków ROPS dysponował także środkami własnymi SWW w ramach rozdziału 85217 (Regionalne ośrodki polityki społecznej)⁴³. W ramach tego rozdziału zostało wydatkowane w 2021 r. – 1 090,24 zł, w 2022 r. – 3 809,31 zł, a w 2023 r. – 4 067,30 zł jako wkład własny ROPS w realizację szkoleń dla pracowników „pierwszego kontaktu” z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, zgodnie z postanowieniami Krajowego Programu.

Dodatkowo, w ramach tego rozdziału, w 2022 r. ROPS wydatkował środki w łącznej kwocie 129 672,31 zł na zadania związane z przeciwdziałaniem ww. przemocy, w tym na:

- organizację dwóch specjalistycznych seminariów, podczas których uaktualniono Model Wspierania Ofiar i Model Pracy ze Sprawcą,
- organizację czterech szkoleń „szytych na miarę” w ramach nagrody w „Wielkopolska Otwarta dla Kadry Socjalnej” (laureatami inicjatywy byli: PCPR w Gostyniu, Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Czerwonaku oraz Ośrodek Pomocy Społecznej w Międzychodzie),
- wizytę studyjną w Warszawie,
- wydrukowanie teczek Programu na lata 2021-2025 oraz
- wykonanie grafiki w ramach kampanii „Make Love Not Przemoc”.

⁴¹ Nr 3136/2021 z 8 stycznia 2021 r., nr 4535/2022 z 5 stycznia 2022 r., nr 6052/2023 z 5 stycznia 2023 r.

⁴² Dz.U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm., dalej: ustawa o finansach albo ufp.

⁴³ Były w nim ujmowane dochody i wydatki budżetu WW związane z działalnością ROPS, w tym również na działania związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie.

W 2023 r., po nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu przemocy, środki z rozdziału 85217 w łącznej kwocie 155 855 zł zostały przesunięte do rozdziału 85205⁴⁴ po to, aby wykazać ich powiązanie z realizacją zadań w obszarze przeciwdziałania przemocy domowej i aby środki na usługi konferencyjne związane z realizacją szkoleń znalazły się w jednym rozdziale.

(akta kontroli str. 199-203, 342-364, 430-461, 667-672)

Każdego roku, w latach objętych kontrolą, ROPS planował i wydatkował także środki na dotacje jednoroczne w ramach rozdziału 85295 (Pozostała działalność), w § 2360 (Dotacja celowa z budżetu jednostki samorządu terytorialnego)⁴⁵, dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych (organizacji pozarządowych: stowarzyszeń, fundacji i innych inicjatyw obywatelskich), wyłonionych w wyniku otwartych konkursów ofert, na realizację zadań publicznych Województwa, z dziedziny wspierania działań na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie. I tak, w roku:

- 2021 - ROPS udzielił czterech dotacji w ramach zadania pn. „Wspieranie działań na rzecz przeciwdziałania przemocy w województwie wielkopolskim” w łącznej kwocie 65 000 zł oraz przekazał dodatkowo także trzecią transzę dla Fundacji wyłonionej w otwartym konkursie ofert na lata 2019-2021, w kwocie 30 000 zł, na dofinansowanie zadania pn. „Przeprowadzenie kampanii społeczno-edukacyjnej dotyczącej problematyki przeciwdziałania przemocy domowej, w tym utworzenie/aktualizowanie, upowszechnianie i administrowanie regionalną stroną internetową o przeciwdziałaniu zjawisku przemocy www.przemoc.edu.pl”. Termin wykonania zadania został ustalony do 30 listopada 2021 r. , natomiast 30 czerwca 2023 r. działalność ww. strony została czasowo zawieszona⁴⁶. Jak wyjaśniła Z-ca Dyrektora, *ROPS nie planuje przywrócenia ww. strony internetowej, gdyż modernizacja strony rops.poznan.pl uwzględnia stworzenie na niej zakładki Przeciwdziałanie przemocy domowej. Ważne jest umieszczenie kluczowych działań ROPS w strategicznych obszarach w jednym miejscu aby zwiększyć poziom dotarcia do odbiorców.*
- 2022 - siedem dotacji w łącznej kwocie 112 925 zł⁴⁷ oraz
- 2023 r. - pięć dotacji w łącznej kwocie 150 000 zł.

W latach 2022 i 2023 przekazane dotacje dotyczyły następujących zadań: „Wspieranie działań do osób zależnych doświadczających przemocy w rodzinie, w szczególności do seniorów, dzieci, osób z ograniczoną sprawnością”, „Realizacja działań informacyjno-edukacyjnych na temat zjawiska przemocy w rodzinie”, „Wspieranie inicjatyw na rzecz przeciwdziałania przemocy w województwie wielkopolskim”, „Przeciwdziałanie przemocy w wielkopolskich rodzinach”, „Profilaktyka wspierania rodziny dla wielkopolskich pracowników służb społecznych”, „Nieotwarci na przemoc”, „JEST BEZPIECZNIE. Wspieranie działań na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie w województwie wielkopolskim”, „Realizacja działań informacyjno-edukacyjnych na temat zjawiska przemocy w rodzinie”.

(akta kontroli str. 365-370, 373-421, 1002, 1052-1084)

Dyrektor wyjaśnił, że *polityką ROPS było zwiększanie udziału środków własnych SWW w finansowaniu zadań własnych, aby zachować stabilność i przewidywalność ich finansowania oraz nie opierać realizacji zadań wyłącznie na środkach zewnętrznych, które mogły się skończyć lub zostać wycofane. Dodał, że zmiana w zakresie skali zadań własnych Samorządu Województwa wprowadzona nowelizacją ustawy o przeciwdziałaniu przemocy, była bardzo duża i generowała bardzo wysokie koszty ich realizacji. W związku z tym,*

⁴⁴ Uchwałą Zarządu Województwa nr 6863/2023 z 29 czerwca 2023 r. przesunięto środki w kwocie 75 932 zł z rozdziału 85217 do rozdziału 85205, a uchwałą nr 7008/2023 z 28 lipca 2023 r. analogicznie przesunięto środki w kwocie 17 803 zł. Natomiast uchwałą Sejmiku Województwa nr LVII/1142/23 z 25 września 2023 r. zwiększono środki w ramach rozdziału 85205 o 62 120 zł.

⁴⁵ Dotacje udzielone w trybie art. 221 ufp na finansowanie albo dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego.

⁴⁶ Umowa nr U2/ROPS/W/2019 z 8 maja 2019 r.

⁴⁷ Jedna z dotacji udzielonej przez ROPS w 2022 r. na kwotę 12 590 zł, została zwrócona na konto Ośrodka, ponieważ projekt nie został zrealizowany przez Fundację.

zdecydowano się wnioskować do Wojewody o zwiększenie dotacji na 2024 r., równoległe wnioskując o znaczne zwiększenie środków własnych na realizację zadań własnych w tym zakresie w 2024 r. W przyjętym planie budżetu na 2024 r. w rozdziale 85205 zaplanowano kwotę 486 000 zł (w tym 25 000 zł jako wkład własny do dotacji ze środków budżetu państwa). ROPS oszacował, że w samym województwie wielkopolskim obowiązkowe szkolenia dla członków zespołu interdyscyplinarnego oraz grup diagnostyczno-pomocowych będą dotyczyć ok. 3 000 osób, przy całkowitym koszcie ok. 900 000 zł (24 godziny dydaktyczne x 250 zł/godz. x 150 grup 20-osobowych).

Odnosnie do wysokości środków jakie ROPS powinien otrzymać na zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy Z-ca Dyrektora wyjaśniła: *przyjmując założenie, że grupa funkcjonująca w systemie pomocy społecznej (kadry jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz przedstawiciele zespołów interdyscyplinarnych) liczy minimum 4 000 osób, dla których ROPS chciałby zorganizować wsparcie, w dbałości o jakość wsparcia modelowo byłoby dysponować kwotą minimum 10 000 zł rocznie do wydatkowania na wsparcie merytoryczne na jednego pracownika systemu, w ramach której można by było sfinansować następując formy wsparcia:*

- 26 sesji superwizji indywidualnych (średnio co dwa tygodnie, średni koszt ok 300 zł/h= 5 200 zł,
- jedno szkolenie specjalistyczne merytoryczne dotyczące wymogów prawnych, metod pracy – dwudniowe w grupie 15-20 osobowej, średni koszt 1 500 zł/osobę (nocleg, wyżywienie, trener),
- jedno szkolenie specjalistyczne rozwojowe np. trening interpersonalny, średnio 3-4 dni szkoleniowe – koszt około 3 000 zł.

Koszt samych zadań merytorycznych w tym wymiarze dla 4 000 osób w samym obszarze przeciwdziałania przemocy wyniosłby 40 mln zł rocznie.

(akta kontroli str. 1003-1005)

1.4. W okresie objętym kontrolą zagadnienia związane z realizacją zadań związanych z przemocą domową były przedmiotem nie były kontroli.

(akta kontroli str. 222)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

**OCENA
CZĄSTKOWA**

NIK pozytywnie ocenia działalność Ośrodka w zbadanym obszarze. Sposób organizacji ROPS pozwalał na odpowiednie wykonywanie zadań dotyczących przeciwdziałania przemocy, zostały one ujęte w regulaminie organizacyjnym, a pracownicy zajmujący się tą problematyką posiadali wymagane wykształcenie i doświadczenie zawodowe. Pomimo braku sformalizowanych zasad współpracy, Ośrodek współpracował z innymi podmiotami z terenu województwa w zakresie przeciwdziałania przemocy, opierając się na zasadach wypracowanych w latach poprzedzających kontrolowany okres. Pomimo że udział środków własnych Samorządu Województwa w realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem przemocy zwiększył się w kontrolowanym okresie ponad 2,5 krotnie⁴⁸, to środki finansowe przeznaczone na ww. zadania były niewystarczające w stosunku do wszystkich, zwłaszcza zwiększonych od czerwca 2023 r. potrzeb, co w konsekwencji determinowało skalę działań podejmowanych przez ROPS w tym zakresie.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. Realizacja programu w obszarze przeciwdziałania przemocy .

W pierwszym roku objętym kontrolą, tj. od początku stycznia do 22 grudnia 2021 r., na terenie województwa wielkopolskiego nie obowiązywał żaden program w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone

⁴⁸ Ze 121 tys. zł do 330 tys. zł rocznie.

nieprawidłowości”. W styczniu 2020 r. została uchwalona Strategia Rozwoju Województwa do 2030 roku⁴⁹, której integralną częścią była regionalna Strategia Polityki Społecznej Województwa do roku 2030⁵⁰.

Uchwałą Nr 4472/2021 z 23 grudnia 2021 r., Zarząd Województwa przyjął Program na lata 2021-2025, a wykonanie uchwały zostało powierzone Dyrektorowi. Program był uszczegółowieniem Strategii Polityki Społecznej oraz wpisywał się w Krajowy Program na 2021 r. i jego projekt na 2022 r. tj. zadania w Krajowym Programie przypisane samorządom województw zostały uwzględnione w Programie na lata 2021-2025 i były realizowane przez ROPS.

(akta kontroli str. 637-641)

Sposób opracowania Programu wynikał z nowego podejścia do tworzenia dokumentów strategicznych i programowych, w którym jako podstawowe narzędzie koordynacji działań przyjęto zespoły wewnętrzne, utworzone spośród pracowników ROPS. I tak, zarządzeniem nr 11/2021 z 16 kwietnia 2021 r. w sprawie powołania zespołów roboczych do utworzenia dokumentów programowych w ramach Strategii Polityki Społecznej, Dyrektor powołał zespoły robocze (m.in. zespół ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie) skupiające pracowników Ośrodka odpowiedzialnych za realizację zadań w poszczególnych obszarach. Ich głównym zadaniem było opracowanie programów i planów działań oraz realizacja przedsięwzięć strategicznych w sposób zapewniający spójność ze Strategią Polityki Społecznej i przyjętym modelem działania. Głównym celem funkcjonowania zespołu ds. przeciwdziałania przemocy domowej w 2021 r. było opracowanie Programu na lata 2021-2025. Natomiast prace nad opracowaniem diagnozy zjawiska przemocy w rodzinie powołany zespół prowadził we współpracy z zespołem Obserwacji Integracji Społecznej działającym w strukturze Wielkopolskiego Regionalnego Obserwatorium Terytorialnego⁵¹, który dostarczył wkład do diagnozy, przygotowany w oparciu o dostępne dane statystyczne, raporty z badań i publikacje. Przed uchwaleniem Programu, jego projekt został zamieszczony na stronie internetowej ROPS, celem konsultacji społecznych oraz rozesłany do instytucji realizujących zadania w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie, m.in. OPS, PCPR, KWP, Wojewódzkiego Koordynatora Realizacji Krajowego Programu, specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie, OIK oraz NGO. Zgłaszane pojedyncze uwagi i sugestie dotyczyły m.in. dodania: informacji o zbyt małej liczbie specjalistów i nierównomiernym dostępie do nich (w analizie SWOT) oraz zapisów: „zapewnienie dojazdu lub zwrot kosztów dojazdu oraz opieka nad starszymi dziećmi podczas szkoleń dla osób doznających przemocy” (w ramach „rozwoju usług umożliwiających osobom doznającym przemocy powrót lub wejście na rynek pracy”); „rozwój wolontariatu z uwzględnieniem specjalistycznego przygotowania” (w działaniu dotyczącym rozwoju wolontariatu na rzecz osób doznających przemocy w rodzinie); o wspieraniu kadry pracującej w jednostkach udzielających schronienia. Były one przedmiotem analiz i uwzględniono je w Programie.

Zamieszczona w Programie diagnoza występowania zjawiska przemocy w rodzinie na terenie województwa, oparta była na: ogólnodostępnych danych statystycznych⁵², danych

⁴⁹ Uchwała Sejmiku Województwa Nr XVI/287/20 z 27 stycznia 2020 r.; adres publikacji: https://bip.umww.pl/292--k_91--k_207---strategia-rozwoju-województwa-wielkopolskiego-do-2030 - dostęp na 6 grudnia 2023 r.

⁵⁰ Uchwała Sejmiku Województwa Nr XXV/476/20 z 21 grudnia 2020 roku; adres publikacji Strategii: <https://rops.poznan.pl/programy/strategia-polityki-spolecznej> - dostęp na 6 grudnia 2023 r., dalej: Strategia Polityki Społecznej.

⁵¹ Utworzone pod koniec 2013 roku w strukturach Departamentu Polityki Regionalnej Urzędu Marszałkowskiego. Podstawowym celem jego funkcjonowania jest poprawa jakości systemu monitorowania polityk publicznych w Wielkopolsce m.in. poprzez wzmocnienie zdolności analityczno-badawczych oraz rozwój współpracy i wymiany informacji w ramach sieci podmiotów zajmujących się monitorowaniem polityk w regionie (por. m.in. <https://www.umww.pl/generuj-pdf--41062>).

⁵² Raport Komisji Europejskiej o równouprawnieniu płci z 2021 r.; sondaże Centrum Badania Opinii Społecznej (dalej: CBOS) z 2019 r. na temat Przemocy i konfliktów w domu oraz Przemocy domowej wobec dzieci; Raport Fundacji Dajemy Dzieciom Siłę z 2020 r. na temat Negatywnych doświadczeń młodzieży w trakcie pandemii oraz z 2019 r. dotyczący Praktyki zgłaszania przez pracowników ochrony zdrowia podejrzeń krzywdzenia dzieci; Raport Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej z 2020 r. na temat Badania skuteczności programów

pochodzących z KWP⁵³, sprawozdaniach z realizacji Krajowego Programu⁵⁴ oraz Ministerstwa Rodziny Pracy i Polityki Społecznej⁵⁵, a także na szacunkach lokalnych samorządów. Diagnoza została opracowana w następujących obszarach (płaszczyznach):

- dane statystyczne o przemocy w rodzinie – ich źródłem były publikacje i raporty unijne, sondaże CBOS, wyniki badań organizacji zajmujących się problematyką przemocy w rodzinie, dane wielkopolskiej Policji (w szczególności o liczbie założonych Niebieskich Kart, wydanych nakazów natychmiastowego opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania),

a także szacunki i dane samorządów terytorialnych, dotyczące przykładowo liczby: dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej; osób korzystających ze specjalistycznych ośrodków wsparcia; osób uprzednio skazanych za przestępstwa w związku ze stosowaniem przemocy, które ponownie się jej dopuściły;

- zasoby – w ramach tego obszaru zamieszczone zostały dane o liczbie: opracowanych na terenie województwa gminnych i powiatowych programów przeciwdziałania przemocy, przeprowadzonych kampanii społecznych związanych z tym zjawiskiem; powołanych zespołów dyscyplinarnych i grup roboczych; rodzin i osób dotkniętych przemocą w rodzinie; zrealizowanych programów terapeutycznych i osób, które brały w nich udział, a także o dostępnych formach wsparcia i liczbie osób, które z nich skorzystały⁵⁶. Prezentowane dane podane były według stanu na 2017 i 2020 r., co pozwoliło ustalić trend, w tym zakresie:

- potrzeby – wskazano trzy podstawowe tj.: doszacowania skali występowania zjawiska przemocy w rodzinie; uregulowania i przestrzegania zasad uznających podmiotowość osób doświadczających przemocy w rodzinie w instytucjach zapewniających im wsparcie oraz prowadzenia działań profilaktycznych. W punkcie tym przywołano także potrzeby i bariery zidentyfikowane we wcześniejszych kontrolach NIK;

- analiza SWOT – określająca mocne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Z przeprowadzonej diagnozy wynikało, że system instytucji prowadzących działania na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie był rozbudowany i obejmował swoim zasięgiem wszystkie gminy w województwie, m.in. w 2020 r. we wszystkich 226 gminach funkcjonowały zespoły interdyscyplinarne, które wsparły o 78,5% więcej rodzin w porównaniu z 2017 r. i niemal we wszystkich samorządach (w 221 gminach i 32 powiatach⁵⁷) funkcjonowały lokalne programy przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Ponadto, w 2020 r., w 16 wielkopolskich powiatach zrealizowano programy korekcyjno-edukacyjne dla 166 osób stosujących przemoc w rodzinie, które ukończyło jednak zaledwie 51,8 % uczestników. W tym samym okresie, w czterech powiatach i w dwóch gminach zorganizowano sześć edycji programów psychologiczno-terapeutycznych, z których skorzystało 67 osób, a ukończyło tylko 41,8 %. Jako przyczynę tego stanu podano to, że najczęściej nie wykorzystuje się istniejących mechanizmów obligujących sprawcę przemocy w rodzinie nie tylko do samego uczestnictwa ale i do ukończenia programów korekcyjnych lub terapeutycznych adresowanych do tej grupy. Wskazano, że według gminnych i powiatowych statystyk, 11,6% osób, które ukończyły programy edukacyjno-korekcyjne oraz 25% osób kończących programy psychologiczno-terapeutyczne, powróciło po ich zakończeniu do zachowań polegających na stosowaniu przemocy w rodzinie.

psychologiczno-terapeutycznych dla osób stosujących przemoc w rodzinie; interwencje specjalistów z Ogólnopolskiego Pogotowia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia”.

⁵³ Za lata 2017-2020.

⁵⁴ Za lata 2017-2020.

⁵⁵ Za lata 2017-2020.

⁵⁶ Informacje w tym punkcie opracowane zostały na podstawie danych pochodzących ze Sprawozdania z realizacji Krajowego Programu.

⁵⁷ W województwie wielkopolskim jest 35 powiatów, w tym 4 miasta na prawach powiatu oraz, jak wspomniano, 226 gmin.

Liczba programów terapeutycznych realizowanych przez powiaty w ramach działań wspierających osoby doświadczające przemocy w rodzinie zmalała o 39% w 2020 r. w porównaniu do 2017 r. (z 28 do 17), natomiast w przypadku programów realizowanych przez gminy wzrosła o 20% (z 5 do 6). Ponadto wskazano, że w województwie wzrasta liczba rodzin objętych procedurą „Niebieskiej Karty”, co można interpretować, m.in. jako efekt większej świadomości społecznej dotyczącej przemocy w rodzinie, jak również większej skuteczności działań instytucji wspierających osoby nią dotknięte⁵⁸.

(akta kontroli str. 795-803)

Za mocną stroną uznano funkcjonowanie infolinii interwencyjnych lub informacyjnych na wszystkich szczeblach samorządowych oraz prowadzenie działań profilaktycznych, w tym edukacyjno-informacyjnych, wśród mieszkańców województwa przez różne instytucje i podmioty.

Za słabe strony w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie ROPS uznał: niewystarczającą ofertę organizowanych przez gminy oraz powiaty programów terapeutycznych i wspierających osoby doświadczające przemocy; brak w niektórych powiatach programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc; deficyt mieszkań i rozwiązań regulujących priorytetowe przyznanie schronienia osobom dotkniętym przemocą w rodzinie; brak zapewnienia systemowej ciągłości wsparcia dla osób doświadczających przemocy i stosujących przemoc; odpływ rodzin z systemu pomocy społecznej z uwagi na poprawę sytuacji materialnej, co skutkuje nierozwiązaniem problemów rodzin, w których występuje przemoc; niską skuteczność działań instytucjonalnych na rzecz trwałego ustania przemocy w rodzinie; nierównomierne rozłożenie obowiązków wśród członków zespołów interdyscyplinarnych; brak zaangażowania w prace zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych wszystkich wymienionych w ustawie grup specjalistów; niski priorytet problemu przemocy w rodzinie wśród władz lokalnych; brak wystarczających środków finansowych będących w dyspozycji samorządów na te cele; nierównomierny dostęp do wysokiej jakości pomocy specjalistycznej w regionie oraz małą liczbę aktywnie działających i wyspecjalizowanych organizacji pozarządowych w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Z-ca Dyrektora wyjaśniła, że *diagnoza ujęta w Programie na lata 2021-2025 nie była aktualizowana po jego uchwaleniu i zakłada się to podczas aktualizacji Programu przewidzianej na 2025 r.*

(akta kontroli str. 196, 804-805)

ROPS zidentyfikował ograniczenia i bariery związane z przeciwdziałaniem przemocy domowej. Z-ca Dyrektora wyjaśniła, że *bariery w skutecznej realizacji przez ROPS powierzonych działań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, pokrywały się z barierami dotyczącymi stworzenia odpowiednich warunków do prowadzenia skutecznej działalności w przedmiotowym zakresie. Były to przede wszystkim: bariery prawne i organizacyjne – brak było ustawowo określonego systemu realizacji zadań w obszarze przeciwdziałania przemocy domowej w odniesieniu do relacji pomiędzy poszczególnymi uczestnikami systemu, szczególnie na poziomie wojewódzkim. W ustawie wskazane były zadania poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego oraz administracji rządowej, brakowało jednak wskazania powiązań pomiędzy nimi. Możliwa jest zatem sytuacja, kiedy zadania realizowane są równoległe do siebie, a nie w połączeniu. Wojewoda miał obowiązek monitorowania zjawiska przemocy domowej oraz nadzorowania realizacji wykonywania zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej przez samorządy wszystkich szczebli. Samorząd Województwa miał inspirować i promować nowe rozwiązania w zakresie przeciwdziałania przemocy oraz szkolić kadry. Brak było jednak systemowego sprzężenia pomiędzy wynikami działań monitorujących i nadzorujących Wojewody, a działaniami wspierającymi realizowanymi przez SWW. Skutkować to może brakiem efektywności pracy wszystkich zaangażowanych podmiotów, które wykonują prawidłowo swoje zadania*

⁵⁸ W 2020 r. liczba rodzin objętych procedurą „Niebieskiej Karty” wzrosła o 15,3% w porównaniu z rokiem 2017 – 8 145 rodzin w 2017 r. i 9 391 w 2020 r.

i procesy, jednak nie mogą być one w pełni wykorzystane, bo brakuje dla nich kontynuacji w zadaniu realizowanym przez inne podmioty. Ponadto w Krajowym Programie wskazywani byli każdorazowo realizatorzy zadań, ale brak było swoistej mapy systemu, w której wykazywano by powiązania pomiędzy nimi, co utrwalało system realizacji zadań, w którym jednostki mogą realizować te same zadania „równolegle” do siebie. Zidentyfikowanymi przez ROPS barierami, były również bariery kadrowe. Z-ca Dyrektora wskazała, że system przeciwdziałania przemocy był dotknięty systemowym problemem niedofinansowania kadry, wykonującej wiele innych obowiązków równocześnie. Było to również zbytne przeciążenie i wypalenie kadr realizujących zadania w tym obszarze. Wsparcie osób doświadczających przemocy wymagało kompetencji, kwalifikacji, zaangażowania, wrażliwości i empatii, a osoby, które musiały się tym wykazać, w ogromnej części zarabiały w okolicach płacy minimalnej.

(akta kontroli str. 212-214)

Program na lata 2021-2025 przedstawiał zarys funkcjonowania regionalnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Na podstawie opracowanej diagnozy oraz treści Strategii Polityki Społecznej, jako cel główny programu zdefiniowano zmniejszenie występowania zjawiska przemocy w rodzinie, a jako cele szczegółowe:

- zwiększenie dostępności i poprawę jakości wsparcia realizowanego w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz
- poprawę koordynacji i kompleksowości regionalnego systemu przeciwdziałania ww. przemocy.

W ramach przyjętych celów określone zostały cztery priorytety:

- I. poprawa sytuacji osób doświadczających przemocy w rodzinie,
- II. intensyfikacja oddziaływań skierowanych do osób stosujących ww. przemoc,
- III. wzmocnienie kadr wielkopolskich instytucji w realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie,
- IV. zwiększenie świadomości Wielkopolan w zakresie przeciwdziałania tej przemocy.

Jako kierunki interwencji w każdym z priorytetów programu wskazano:

- usługi społeczne – poszczególne formy wsparcia udzielanego osobom doznającym przemocy w rodzinie przez bezpośrednich realizatorów,
- infrastrukturę społeczną – infrastruktura wsparcia tzn. konkretne typy instytucji świadczących wsparcie, jak i przestrzeń fizyczna obejmująca konkretne budynki i ich właściwości,
- aktywność społeczną i obywatelską – potencjał poszczególnych ludzi i grup do podejmowania oddolnych działań, zrzeszania się, realizowania różnego rodzaju aktywności,
- włączenie społeczne – umożliwienie osobom dotkniętym przemocą pełnego powrotu do życia społecznego, gospodarczego i kulturalnego,

a także

- koordynację polityki społecznej – rozumianą jako działania koordynacyjne Samorządu Województwa (ROPS), których celem jest tworzenie sprzyjających warunków funkcjonowania instytucji pozwalających na zaspokojenie zdiagnozowanych potrzeb Wielkopolan i świadczenie wysokiej jakości wsparcia.

Przy każdym kierunku interwencji wyszczególnione zostały konkretne kierunki działań. Przykładowo, jako działania koordynacyjne Samorządu Województwa (Ośrodek) w ramach poszczególnych priorytetów wyszczególniono następujące kierunki działań:

- tworzenie / wdrażanie / upowszechnianie nowych narzędzi / modeli pracy odpowiadających na aktualne wyzwania dotyczące osób doznających przemocy w rodzinie (m.in. uaktualnienie Modelu Wspierania Ofiar z uwzględnieniem wystąpienia ww. przemocy wobec osób zależnych: dzieci, osób starszych, z niepełnosprawnościami),
- inicjowanie / wdrażanie / upowszechnianie innowacji społecznych odpowiadających na potrzeby osób doznających przemocy w rodzinie,

- promowanie dobrych praktyk / modelowych rozwiązań w obszarze wsparcia osób doznających ww. przemocy m.in. wizyty studyjne z celu zapoznania się i promowania krajowych i zagranicznych rozwiązań na rzecz wsparcia takich osób,
- dostarczanie zasobów materialnych i wsparcia merytorycznego (m.in. modele, wsparcie szkoleniowe) dla realizacji usług na rzecz osób doznających niniejszej przemocy.

W Programie wyodrębniono również przedsięwzięcia strategiczne - konkretne działania i projekty podejmowane lub zaplanowane do podjęcia przez ROPS, wpisujące się w kierunek interwencji „Koordynacja polityki społecznej”. W odpowiedzi na, wynikające ze sporządzonej diagnozy, potrzeby w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie, zaplanowano

w Programie następujące przedsięwzięcia: opracowanie Modelu Wspierania Osób Doświadczających Przemocy oraz Modelu Pracy z Osobą Stosującą Przemoc.

W Programie wskazano cztery grupy adresatów, wobec których sformułowano propozycje działań: osoby doznające przemocy w rodzinie, osoby ją stosujące, kadry instytucji realizujących zadania w obszarze przeciwdziałania przemocy oraz mieszkańcy województwa, jako szeroką grupę potencjalnych świadków przemocy w rodzinie. Program został określony jako dokument planowania średniookresowego, uszczegóławiający treść Strategii Polityki Społecznej w okresie pięcioletnim i zakładał, że harmonogram realizacji konkretnych działań, w tym przedsięwzięć strategicznych, będzie przedstawiany każdorazowo w rocznych planach opracowanych dla poszczególnych adresatów ww. Strategii.

W ROPS, w ramach procesu kontroli zarządczej, określany był roczny plan zadań planowanych do realizacji przez DRK, w tym w obszarze przeciwdziałania przemocy domowej, a w styczniu każdego roku opracowywane było sprawozdanie z realizacji tych zadań. Z-ca Dyrektora wyjaśniła, że *sprawozdaniem z działalności merytorycznej ROPS była część Raportu o stanie województwa przekazywana w styczniu albo lutym każdego roku do Departamentu Polityki Regionalnej Urzędu Marszałkowskiego. W całości opracowanie to było traktowane jako sprawozdanie ze Strategii Polityki Województwa oraz jako roczne sprawozdanie z realizacji programów wojewódzkich. Zawierało ono opis realizowanych zadań w poszczególnych obszarach polityki społecznej, w tym przeciwdziałania przemocy domowej wraz ze wskazaniem efektów poszczególnych działań i poniesionych na nie nakładów finansowych.*

Program zakładał coroczne raportowanie danych dotyczących wartości wskaźników mierzących kluczowe efekty Programu, co znalazło odzwierciedlenie w ww. sprawozdaniach z działalności ROPS. Sprawozdania te jednak nie zawsze były w pełni rzetelne, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 197, 673-704)

Wartość docelową wskaźników monitorowania Programu określono w stosunku do nowych przedsięwzięć, których realizacja została zaplanowana na lata 2022-2025. Nie uwzględniono 2021 r., ponieważ był to rok opracowywania Programu, a ze względu na zmianę struktury organizacyjnej w ROPS, zmieniły się m.in. warunki realizacji działań i ich monitorowania.

W Programie zaznaczono, że realne osiągnięcie wartości wskaźnika miało być uzależnione od faktycznie pozyskanych środków i możliwości realizacji planowanych przedsięwzięć. System monitorowania Programu – wskaźniki, określony został następująco: Kierunek interwencji – wskaźnik – wartość docelowa wskaźnika na 2025 r., tj. wartość minimalna planowana od osiągnięcia na 31 grudnia 2025 r. Realne osiągnięcie wartości wskaźnika jest uzależnione od faktycznie pozyskanych środków i możliwości realizacji planowanych przedsięwzięć. I tak dla kierunku:

- aktywność społeczna: jako wskaźnik określono liczbę wspartych projektów organizacji pozarządowych ze środków będących w dyspozycji SWW – 16 (około 4 rocznie),
- włączenie społeczne: liczba inicjatyw w zakresie reintegracji społecznej i zawodowej osób uwikłanych w przemoc w rodzinie – 1,
- koordynacja polityki społecznej, jako wskaźnik określono liczbę:

- gmin, w których prowadzone są działania w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie we współpracy z ROPS – 20 (średnio 5 rocznie),
- powiatów, w których prowadzone są działania w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie we współpracy z ROPS – 35,
- opracowanych modeli pracy z osobami doznającymi przemocy w rodzinie – 1,
- opracowanych modeli pracy z dzieckiem dotkniętym przemocą w rodzinie – 1,
- opracowanych modeli pracy z osobami stosującymi przemoc w rodzinie – 1,
- utworzonych platform współpracy w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie – 1,
- zrealizowanych kampanii podnoszących świadomość w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie - 4 (średnio 1 rocznie).

Jeden spośród dziesięciu ujętych w Programie wskaźników miał niezwymiarowany miernik i niemożliwym było rzetelne monitorowanie stopnia jego wykonania w poszczególnych latach. Dotyczyło to liczby osób objętych usługami w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Niezwymiarowanie tego miernika wynikało z tego, że miał być on spójny z wartościami wskaźników określonymi w Programie Fundusze Europejskie dla Wielkopolski na lata 2021-2027⁵⁹, a na moment opracowywania Programu oraz na dzień 30 listopada 2023 r. (po prawie dwóch latach jego obowiązywania) nie uruchomiono w ramach Programu Fundusze Europejskie, realizowanego przez UMWW, działań w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Jak wyjaśniła Za-ca Dyrektora, w momencie opracowywania Programu, planowano powiązanie go z interwencją ze środków unijnych w ramach programu Fundusze Europejskie zarządzanego przez SWW. W 2021 r. trwały prace koncepcyjne nad programem i jedną z rozpatrywanych koncepcji była możliwość realizacji dedykowanych projektów w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie, z którą powiązany byłby wskaźnik mierzący liczbę osób uczestniczących w tego rodzaju projektach. W trakcie prac doprecyzowujących koncepcję wydatkowania środków unijnych pomiędzy Komisją Europejską⁶⁰ a Rządem Polski oraz pomiędzy KE, Ministerstwem Funduszy i Rozwoju Regionalnego oraz Województwem, ustalono inny zakres interwencji. Działania dla osób doznających przemocy mogły być elementem projektów w ramach tzw. aktywnej integracji (wsparcia osób zagrożonych wykluczeniem społecznym) lub tzw. usług społecznych (np. dla osób w kryzysie bezdomności). Nie dodano jednak wskaźnika dedykowanego osobom uwięzonym w przemoc do tzw. Listy Wskaźników Kluczowych 2021-2 027 – EFS+. Nabór projektów w obszarze tzw. usług społecznych, ogłoszony przez Departament Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego w czerwcu 2023 r., był w listopadzie 2023 r. na etapie oceny, a nabór projektów w zakresie tzw. aktywnej integracji planowany był przez Wojewódzki Urząd Pracy w Poznaniu na II kwartał 2024 r.

Jak wyjaśniła Za-ca Dyrektora, ROPS nie mając możliwości pozyskania danych do tego wskaźnika, planuje jego usunięcie podczas aktualizacji Programu. Dodaje, że ROPS w partnerstwie z regionalnymi ośrodkami polityki społecznej: w Zielonej Górze, Gdańsku i Szczecinie, realizował projekt pn. „Partnerstwo dla Rodziny” w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020, współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego⁶¹. Działania podejmowane w ramach tego Projektu przez DRK, służyły pośrednio przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

(akta kontroli str. 197-198, 232-233, 664-666)

Do 9 listopada 2023 r. osiągnięto już część zamierzonych wartości wskaźników, niektóre ROPS planuje osiągnąć w 2024 r., a niektóre wartości zostały przekroczone i zrealizowano większą od zamierzonej liczbę zadań. I tak: liczba gmin, w których były prowadzone zadania

⁵⁹ Dalej: Fundusze Europejskie.

⁶⁰ Dalej: KE.

⁶¹ Okres realizacji Projektu to: 30 października 2019 r. - 30 czerwca 2023 r., a jego cele to: podniesienie kompetencji i profesjonalizacja działań, wsparcie pracowników przedstawicieli instytucji zaangażowanych w realizację ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej na terenie województw: lubuskiego, pomorskiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego.

w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie we współpracy z ROPS to ok. 90 (na 20), liczba powiatów to 15 (z 35), liczba wspartych projektów NGO ze środków będących w dyspozycji SWW to 12 (z 16), oraz jedna inicjatywa w zakresie reintegracji społecznej i zawodowej osób uwikłanych w przemoc w rodzinie (na jedną założoną), opracowano po jednym Modelu pracy z osobami doznającymi przemocy i z osobami ją stosującymi (tak jak założono), zrealizowano dwie kampanie „Make Love Not Przemoc”.

(akta kontroli str. 197-199, 834-835)

Opracowanie Modelu pracy z dzieckiem dotkniętym przemocą zostało ujęte w Programie oraz w Planie działalności ROPS na 2023 r., a także w Rocznym Planie DRK na 2023 r., będących integralną częścią kontroli zarządczej. Pomimo tego, w 2023 r. ROPS nie opracował tego Modelu. Dyrektor wyjaśnił, że *plan pracy nad Modelem został przyjęty przed powzięciem przez ROPS informacji o ważnych zmianach prawnych planowanych na 2023 r. Na początku tego roku dowiedziano się, że będzie nowelizowana uopp, której celem było dostosowanie obowiązujących regulacji do zmieniających się uwarunkowań oraz wprowadzenie do porządku prawnego kompleksowych rozwiązań dotyczących zwiększenia skuteczności przeciwdziałania przemocy domowej oraz zniwelowanie skali tego zjawiska. Nowelizacja tej ustawy znacznie rozszerzyła ochronę dzieci, wprowadziła definicję osoby doznającej przemocy domowej, świadka przemocy domowej oraz uznała, że małoletniego, który był świadkiem takiej przemocy, należy traktować jako osobę jej doznającą. Według nowych przepisów, świadek to nie tylko dziecko, które widziało akt przemocy, ale również takie, które miało wiedzę o jej stosowaniu. Do tej pory przepisy pozwalały interweniować policjantowi, pracownikowi socjalnemu lub przedstawicielowi ochrony zdrowia jedynie wtedy, gdy zdrowie albo życie dziecka było bezpośrednio zagrożone w związku z przemocą domową. W nowej ustawie słowo „bezpośrednio” zostało skreślone.*

Dyrektor dodał, że *ponieważ nowelizacja ustawy wprowadziła w życie bardzo ważne zmiany w przepisach dotyczących przeciwdziałaniu przemocy domowej wobec dzieci jej doznających, a także nałożyła na SWW nowe obowiązki, którym musiał sprostać oraz ze względu na rozpoczęcie prac w lipcu 2023 r. nad zmianami w kodeksie rodzinnym i opiekuńczym⁶² (tzw. „ustawa Kamilka”), które również generowały szereg nowych instrumentów, rozwiązań i wyzwań, m.in. wprowadzenie procedury Serious Case Review, ROPS odroczył prace na Modelem, aby nie przyjmować rozwiązania, które nie będzie przystawać do obecnych wyzwań i stanu prawnego.*

(akta kontroli str. 253-254)

2.2. Realizacja pozostałych zadań wynikających z art. 6 ust. 6 pkt 2-4 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy

Zadania własne Samorządu Województwa w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej zostały wyszczególnione w art. 6 ust. 6 uopp. Do zadań ROPS w tym obszarze należało:

- *inspirowanie i promowanie nowych rozwiązań w zakresie przeciwdziałania przemocy (art. 6 ust. 6 pkt 2 ww. ustawy).*

W ramach realizacji tego zadania zorganizowano:

- siedem szkoleń (dla łącznej grupy 54 osób) dla przyszłych realizatorów programów korekcyjno-edukacyjnych; zorganizowano 3 sesje szkoleń dla 18 osób w 2021 r., 2 dla 16 osób w 2022 r. i 2 dla 20 osób w 2023 r. – łącznie 50 godzin dydaktycznych w każdym roku.

ROPS zwrócił się mailowo do każdego PCPR z terenu województwa o wytypowanie dwóch osób spełniających wymogi formalne do uczestniczenia w szkoleniu, ze wskazaniem, by były to osoby, które już ze sobą współpracują albo planują współpracę w obszarze przeciwdziałania przemocy. Szkolenie to miało na celu zwiększyć liczbę specjalistycznej kadry realizującej w powiatach oddziaływanie korekcyjno-edukacyjne wobec osób stosujących przemoc w rodzinie, a także zainicjować i zainspirować pracowników jednostek

⁶² Ustawa z 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2809).

pomocy społecznej do tych działań. Szkolenia te promowały również pracę z osobą stosującą przemoc.

Z-ca Dyrektora wyjaśniła, że *traktowane były one jako działania innowacyjne, mające na celu zainspirowanie samorządów powiatowych do podejmowania na szerszą skalę oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych wobec osób stosujących przemoc w rodzinie.*

- wizyty studyjne: jedna wizyta w Warszawie w 2022 r. i jedna wizyta w województwie dolnośląskim w 2023 r. (w tym we Wrocławiu, Głogowie i Legnicy)⁶³. Ich celem było poznanie przez specjalistów z województwa dobrych praktyk realizowanych w innych regionach Polski, które miały ich inspirować do wprowadzania zmian w obszarze przeciwdziałania przemocy. W wizycie w Warszawie udział wzięło szesnastu specjalistów⁶⁴, którzy odwiedzili: Fundację Dajemy Dzieciom Siłę, Ogólnopolskie Pogotowie dla Ofiar Przemocy w Rodzinie Niebieska Linia Instytutu Psychologii i Zdrowia, Kuchnię Konfliktu, Stowarzyszenie na Rzecz Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia” oraz spotkali się z przedstawicielami Krajowego Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom. Natomiast w wizycie studyjnej w województwie dolnośląskim udział wzięło osiemnastu specjalistów, którzy odwiedzili: Stowarzyszenie dla Dzieci i Młodzieży SZANSA w Głogowie, Fundację NON LICET we Wrocławiu, Fundację Raduga w Legnicy oraz Stowarzyszenie Psychoedukacji i Terapii „EVOLUTIO” z Wrocławia.
- konferencję pod nazwą „Przemoc domowa – rzeczywistość, zmiany, konsekwencje”, w listopadzie 2023 r. w Urzędzie Marszałkowskim, która z założenia była miejscem współpracy i wymiany doświadczeń przedstawicieli instytucji i służb zaangażowanych w system przeciwdziałania przemocy. Jej celem przede wszystkim było: omówienie zmian prawnych i nowych zasad postępowania wobec osób doznających oraz stosujących przemoc domową, w tym w zakresie realizacji procedury Niebieskie Karty; dostarczenie wiedzy na temat aktualnych obszarów problemowych, wyzwań i rozwiązań służących ochronie rodzin przed przemocą; prezentacja różnych perspektyw spojrzenia na przemoc domową; zwiększenie kompetencji uczestników konferencji w zakresie pracy z osobami dorosłymi doznającymi przemocy, dziećmi krzywdzonymi oraz z osobami stosującymi przemoc a także uwrażliwienie na skutki doznawania przemocy domowej, np. traumy. Specjaliści zwracali uwagę na konieczność:
 - rozwoju systemu ochrony dzieci, w tym wdrażania mechanizmu analizy poważnych przypadków (Serious Case Review),
 - rozwoju wsparcia w innych obszarach, np. profilaktyka przemocy rówieśniczej,
 - rozwoju wielkopolskiego systemu przeciwdziałania przemocy domowej, w tym sieciowanie i integracja środowiska,
 - poszerzania wiedzy w obszarze psychologicznych czynników ryzyka przemocy domowej.

(akta kontroli str. 214-218, 234-242, 626-637, 656-663)

- *opracowywanie ramowych programów ochrony osób doznających przemocy domowej oraz ramowych programów korekcyjno-edukacyjnych, a także (od 22 czerwca 2023 r.) ramowych programów psychologiczno-terapeutycznych dla osób stosujących przemoc domową (art. 6 ust. 6 pkt 3 uopp).*

Na zlecenie ROPS⁶⁵, Fundacja PCPS - Poznańskie Centrum Profilaktyki Społecznej zorganizowała dwa specjalistyczne seminaria z obszaru przeciwdziałania przemocy

⁶³ Miejsca, w których odbyły się wizyty studyjne, ROPS wybrał ze względu na bardzo wysoki poziom funkcjonowania tam systemowych rozwiązań dotyczących przeciwdziałania przemocy domowej; wybór ten konsultowano ze specjalistami oraz superwizorami w obszarze przeciwdziałania przemocy domowej, pracującymi od wielu lat w tej tematyce na terenie całego kraju.

⁶⁴ Do udziału zostali zaproszeni w szczególności przedstawiciele organizacji pozarządowych oraz Policji i Żandarmerii Wojskowej.

⁶⁵ Umowami nr U 228/2022 i U 342/2022, zawartymi odpowiednio 26 maja 2022 r. i 29 sierpnia 2022 r., pomiędzy SWW – ROPS, reprezentowanym przez Dyrektora, a Fundacją PCPS – Poznańskie Centrum Profilaktyki Społecznej, dot. realizacji usług, mających na celu odpowiednio uaktualnienie Modelu Wspierania Ofiar oraz Modelu Pracy ze Sprawcą, na które składały się dwa elementy: seminarium dla specjalistów oraz

w rodzinie, w wymiarze 24 godzin każde, na podstawie których zostały opracowane przez Fundację i zatwierdzone merytorycznie przez kierownika działu DRK:

- Model Wspierania Osób Doświadczających Przemocy oraz
- Model Pracy z Osobą Stosującą Przemoc⁶⁶.

Oba modele zostały zatwierdzone przez ROPS, jako spełniające założenia ramowych programów ochrony osób doznających przemocy domowej oraz ramowych programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc domową.

Opracowane modele stanowiły podstawę działań szkoleniowych w Ośrodku, jako narzędzia pomocne przy wytyczaniu standardów pracy z osobami stosującymi przemoc w rodzinie i zawierały w szczególności: opis adresatów, ramy organizacyjne oraz minimalny standard postępowania w pracy z osobą stosującą przemoc w rodzinie i rekomendacje do pracy z osobą doświadczającą tej przemocy, w tym dziesięć zasad pierwszego kontaktu z osobą stosującą ww. przemoc, minimalną zawartość tematyczną programów korekcyjno-edukacyjnych oraz programów psychologiczno-terapeutycznych dla osób stosujących przemoc w rodzinie, a także rekomendowane zasady nawiązywania i utrzymywania kontaktu z osobą doświadczającą tej przemocy, jej diagnozowanie, poziomy interwencji w sytuacjach podejrzenia ww. przemocy oraz rekomendowane działania w pracy z osobą jej doświadczającą.

Celami szczegółowymi ww. modeli było m.in. promowanie i rekomendowanie dobrych praktyk, wytyczanie standardów pracy z osobami stosującymi przemoc, podnoszenie wiedzy, świadomości i kompetencji specjalistów w obszarze jej przeciwdziałania, zapobieganie wypaleniu zawodowemu pracowników instytucji pomocowych, wspieranie podmiotów działających na rzecz osób stosujących przemoc domową w jak najbardziej efektywnym wykonaniu zadań, wspieranie samorządów w realizacji zadań na rzecz osób doświadczających przemocy, zintensyfikowanie współpracy między służbami, instytucjami i organizacjami pozarządowymi.

Oba modele wpisywały się w założenia Programu na lata 2021-2025. Jak wyjaśniła Z-ca Dyrektora, w związku z nowelizacją ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej planowana jest aktualizacja Modeli w 2024 r.

ROPS nie udostępnił ww. modeli innym podmiotom zaangażowanym w przeciwdziałanie przemocy domowej.

Za-ca Dyrektora wyjaśniła, że ROPS nie udostępnił modeli ponieważ traktował je przede wszystkim jako wewnętrzne standardy do realizacji działań finansowanych ze środków ROPS. W systemie realizacji przeciwdziałania przemocy nie są dookreślone powiązania pomiędzy poszczególnymi elementami systemów, szczególnie na poziomie województwa, pomiędzy wojewodą a samorządem województwa. Koordynatorem Wojewódzkim realizacji zadań w obszarze przeciwdziałania przemocy jest Wojewoda, który posiada własne zasady finansowania realizacji programów kierowanych do osób uwikłanych w przemoc. Opracowywanie i realizacja programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie należy do zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez powiat, w związku z czym podlega pełnej kontroli formalnej i merytorycznej Wojewody. W związku z systemem realizacji zadań, w których samorząd województwa nie był widzianym ani uwzględnianym chociażby w „Raportie z realizacji zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie przez samorząd gminny i powiatowy na terenie Województwa Wielkopolskiego w roku 2022” istniały dwa równoległe systemy opracowania modeli, których koordynacja w żadnej mierze nie była gwarantowana czy wymuszana na poziomie formalnym i faktycznym. Ustawodawca nałożył obowiązek opracowywania ramowego programu na samorząd województwa, a programów na powiat nie definiując roli jednych wobec drugich. Ze względu na charakter zadania zleconego powiaty przede wszystkim muszą odnosić się do wytycznych określonych przez administrację rządową.

opracowanie odpowiednio Modelu Wspierania Osób Doznających Przemocy i Modelu Pracy z Osobą Stosującą Przemoc. Na zorganizowanie seminarium i opracowanie każdego z ww. Modeli ROPS wydał po 14 000 zł brutto.

⁶⁶ Na podstawie rekomendacji z seminarium, które odbyło się w dniach 17-19 października 2022 r.

(akta kontroli str. 1102-1103)

Nie negując racjonalności ww. wyjaśnień NIK wskazuje, że nieprzekazanie przedmiotowych modeli innym podmiotom zaangażowanym w przeciwdziałanie przemocy domowej nie sprzyjało optymalizacji ich działań w tym zakresie.

W następstwie nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu przemocy ROPS zobowiązany został do opracowania ramowych programów psychologiczno-terapeutycznych dla osób stosujących przemoc domową. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK programy te nie zostały opracowane, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”

(akta kontroli str. 227-228, 232, 462-477, 854-928)

- *organizowanie szkoleń dla osób realizujących zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie, w tym również (od 22 czerwca 2023 r.), obowiązkowych szkoleń dla członków zespołu interdyscyplinarnego oraz grup diagnostyczno-pomocowych (art. 6 ust. 6 pkt 4 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy).*

Dla osób realizujących zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie ROPS zorganizował następującą liczbę szkoleń⁶⁷:

- siedem⁶⁸ - dla łącznej grupy 211 osób, w tym 20 spotkań superwizyjnych dla 53 osób - w 2021 r.;
- dziewięć⁶⁹ - dla łącznej grupy 226 osób, w tym 25 spotkań superwizyjnych dla 53 osób - w 2022 r.
- sześć⁷⁰ - dla łącznej grupy 766 osób⁷¹, w tym 25 spotkań superwizyjnych dla 56 osób oraz szkolenia interdyscyplinarne dla 596 członków zespołów interdyscyplinarnych - w 2023 r.

Były to przykładowo szkolenia: superwizje grupowe dla pracowników interwencji kryzysowych oraz członków zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych⁷²; przygotowujące specjalistów do prowadzenia oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych wobec osób stosujących przemoc; z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie dla funkcjonariuszy Policji i żołnierzy Żandarmerii Wojskowej. Tematami realizowanych szkoleń były m.in.: „Dziecko krzywdzone – pomoc dziecku i rodzinie”, „Wykorzystanie przepisów prawa w działaniach na rzecz zatrzymania przemocy w rodzinie”, „Przemoc w rodzinie – rozpoznawanie, zapobieganie, reagowanie”, „Odizolowanie osoby stosującej przemoc w rodzinie – aspekt psychologiczny i prawny”, „Diagnoza problemu i wsparcie dziecka w sytuacji podejrzenia przemocy domowej” oraz „Pierwszy kontakt i wspieranie osoby doznającej przemocy”.

Jednocześnie w ramach szkoleń zorganizowanych przez ROPS w 2022 r. zostały także zrealizowane⁷³:

- dwa seminaria dla specjalistów dotyczące uaktualnienia Modelu Wspierania Ofiar oraz Modelu Pracy ze Sprawcą, a także
- cztery „szkolenia szyte na miarę” w ramach nagrody „Wielkopolska Otwarta dla Kadry Socjalnej”, za zwycięską inicjatywę podjętą w 2021 r. w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie w okresie pandemii. Jej celem było wyróżnienie kadry oraz podmiotów realizujących ponadstandardowe działania w danym obszarze. Tematem przewodnim inicjatywy było „Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie w okresie pandemii”. Nagrodami dla laureatów – OPS i PCPR – były ww. szkolenia „szyte na miarę”, czyli takie, które dla danego

⁶⁷ Szkolenia sfinansowane były z rozdziału 85205 i 85217.

⁶⁸ Z rozdziału 85205.

⁶⁹ Trzy szkolenia z rozdziału 85205 i sześć szkoleń z rozdziału 85217.

⁷⁰ Z rozdziału 85205.

⁷¹ 763 osoby ukończyły te szkolenia.

⁷² Superwizje grupowe to spotkania specjalistów pod opieką doświadczonego i certyfikowanego superwizora pracy w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie, których celem jest nadzór procesu psychoterapii i wsparcie ze strony superwizora oraz pomoc psychoterapeucie albo specjalście w doskonaleniu własnego warsztatu pracy.

⁷³ Z rozdziału 85217.

laureata były najbardziej potrzebne i ważne w tematyce przeciwdziałania przemocy. W szkoleniach tych udział wzięły łącznie 53 osoby.

(akta kontroli str. 215-218, 234-242, 626-632, 637-641, 656-663)

Szkolenia organizowane przez ROPS z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej miały zróżnicowaną formę oraz tematykę. Opracowując programy szkoleń Ośrodek bazował na wytycznych ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, w zakresie tematyki szkoleń⁷⁴ oraz liczby godzin i uczestników. Sposób naboru i selekcji uczestników oraz reguły udziału w szkoleniach zależały od specyfiki danego szkolenia, w tym od spełnienia przez uczestników wymogów formalnych, w szczególności gdy były one określone w odrębnych przepisach. I tak:

- superwizje grupowe organizowane były zgodnie z zasadami określonymi w umowie z wykonawcą wyłonionym w trybie zapytania ofertowego, a rekrutacja uczestników leżała po stronie wykonawcy;
- nabory do szkoleń przygotowujących specjalistów do prowadzenia oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych były dokonywane za pośrednictwem wielkopolskich PCPR i dostosowane do wymogów formalnych wynikających z przepisów wykonawczych⁷⁵;
- nabory do szkoleń dla funkcjonariuszy Policji i żołnierzy Żandarmerii Wojskowej odbywały się za pośrednictwem KWP oraz Oddziału Żandarmerii Wojskowej w Bydgoszczy;
- rekrutacja do pozostałych szkoleń prowadzona była wśród przedstawicieli instytucji, organizacji i służb pracujących w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie, za pośrednictwem kontaktu telefonicznego, e-mailowego lub kierowanych do nich pism.

Natomiast rekrutacja na obowiązkowe szkolenia dla członków zespołów interdyscyplinarnych była realizowana za pośrednictwem wielkopolskich OPS.

Zdaniem Z-cy Dyrektora, zorganizowane przez ROPS szkolenia wspomogły kadry realizujące zadania w obszarze przeciwdziałania przemocy domowej, co z kolei wpłynęło na podniesienie jakości pracy osób zaangażowanych w świadczenie wsparcia i poprawę koordynacji regionalnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

(akta kontroli str. 199)

W Planie działalności ROPS na 2021 r. nie podano liczby osób ani szkoleń, które miały być zrealizowane w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie, wskazując jedynie ogólną zakładaną liczbę szkoleń (15) oraz liczbę grup superwizyjnych (6) w ramach zadania 1.21a/2021 „Podnoszenie kompetencji kadr pomocy społecznej”. W ww. roku ROPS zorganizował siedem szkoleń dla 211 osób realizujących zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie, w tym pięć grup superwizyjnych, co stanowiło 46,7% wszystkich założonych szkoleń dla kadr pomocy społecznej, oraz 83% założonych grup superwizyjnych.

W 2022 r. Ośrodek zaplanował przeszkolenie 100 osób w ramach zadania 4.3. „Wspieranie kadry pomocy i integracji społecznej w rozwoju interpersonalnym i metod pracy oraz szkolenia z zakresu przeciwdziałania przemocy”, z czego przeszkolił 226 osób w ramach szkoleń

⁷⁴ W szczególności były wymienione następujące bloki tematyczne: I. Profilaktyka przemocy, zasady prowadzenia oddziaływań poprzedzających wystąpienie zjawiska przemocy, II. Zjawisko przemocy w rodzinie oraz sytuacja psychologiczna osób doznających tej przemocy, zachowania osób stosujących przemoc w rodzinie i możliwość pomocy, III. Etapy pracy z osobami doznającymi przemocy w rodzinie i stosującymi przemoc w rodzinie, IV. Przemoc wobec dziecka, V. Przemoc w rodzinie wobec osób starszych i niepełnosprawnych, VI. Współpraca w zespołach interdyscyplinarnych i grupach roboczych, VII. Prawne aspekty przeciwdziałania przemocy, VIII. Superwizja w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

⁷⁵ Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 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. nr 50, poz. 259 – uchylone z dniem 22 czerwca 2023 r.), zastąpione przez rozporządzenie ww. ministra z 20 czerwca 2023 r. w sprawie standardu podstawowych usług świadczonych przez specjalistyczne ośrodki wsparcia dla osób doznających przemocy domowej oraz wymagań kwalifikacyjnych wobec osób zatrudnionych w tych ośrodkach (Dz. U. poz. 1158).

z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, co stanowiło 226% zakładanej liczby osób. Założył również przeprowadzenie 40 spotkań superwizyjnych w ramach tego zadania, z czego przeprowadził 97 (242,5%), w tym 25 ze środków Ministerstwa z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Natomiast w 2023 r., w ramach zadania 4.3 „Wspieranie kadry pomocy i integracji społecznej w rozwoju interpersonalnym i metod pracy”, ROPS zaplanował przeszkolenie 120 osób w ramach szkoleń współfinansowanych ze środków Ministerstwa na rzecz przeciwdziałania przemocy, w tym 20 spotkań superwizyjnych, z czego przeszkolił 766 osób (ze środków Ministerstwa oraz środków własnych SWW - 638%) w tym 25 spotkań superwizyjnych.

(akta kontroli str. 215-218, 234-242, 626-632, 637-641, 656-663)

W latach 2021-2022 ROPS nie oszacował liczby osób, które należało przeszkolić w obszarze przeciwdziałania przemocy domowej. Za-ca Dyrektora wyjaśniła, że *w latach tych nie było powiązań pomiędzy liczbą osób pracujących w systemie a planowaniem budżetowym.*

W związku z wejściem w życie w 2023 r. nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu przemocy oraz nowymi obowiązkami nałożonymi na samorzady województw, Ośrodek jako instytucja realizująca zadania SWW w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej oszacował przybliżoną liczbę osób, które należy przeszkolić. Jak wyjaśniła Z-ca Dyrektora: *z uwagi na to, że województwo wielkopolskie obejmuje swoim zasięgiem 226 gmin, skala przedsięwzięcia polegającego na organizacji szkoleń dla członków zespołów interdyscyplinarnych, zgodnie z art. 9a ust. 5a⁷⁶ jest ogromna. Założywszy średnio 13 osób w każdym zespole interdyscyplinarnym obowiązek przeszkolenia będzie spoczywał na prawie 3 000 osób.* W 2023 r. ROPS zorganizował szkolenia online dla członków zespołów interdyscyplinarnych, wzięło w nich udział 596 osób (20%). W 2024 roku ROPS zaplanował na kwiecień i maj cykl ośmiu szkoleń, każde trzydniowe, dla pozostałych członków zespołów interdyscyplinarnych z terenu województwa.

(akta kontroli str. 247-248)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Program na lata 2021-2025 został opracowany przez ROPS z opóźnieniem, które przyczyniło się do jego uchwalenia przez Zarząd Województwa dopiero 23 grudnia 2021 r., tj. blisko rok po zakończeniu obowiązywania – z dniem 31 grudnia 2020 r. – poprzedniego Programu, na lata 2011-2020. W konsekwencji rzutowało to też na nieterminowe rozpoczęcie realizacji Programu na lata 2021-2025. W myśl art. 6 ust. 6 pkt 1 uopp w zw. z art. 113 ust. 1 uops, do zadań własnych samorządu województwa należy m.in. opracowanie i realizacja wojewódzkiego programu przeciwdziałania przemocy domowej, przy czym zadania pomocy społecznej w województwach samorządowych wykonują jednostki organizacyjne – regionalne ośrodki polityki społecznej.

Z-ca Dyrektora wyjaśniła, że *sposób opracowania Programu na lata 2021-2025 był bezpośrednio związany ze zmianą podejścia do tworzenia dokumentów strategicznych i programowych, określonym w Strategii Polityki Społecznej do roku 2030 (przyjętej w grudniu 2020 r.). Ponadto Program był powiązany z wytycznymi zawartymi w Krajowym Programie na rok 2021, uchwalonym dopiero w lutym 2021 r. Wpływ na jego opóźnione przygotowanie miała także zmiana struktury organizacyjnej ROPS i uruchomienie z dniem 1 października 2021 r. DRK, w ramach którego uruchomiono dwa przeznaczone wyłącznie przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie stanowiska pracy, zgodnie z zadaniami wskazanymi w regulaminie organizacyjnym. W związku z przyjęciem całkiem nowej procedury prac nad Programem, proces jego tworzenia był kompleksowy, wieloetapowy i zakończył się dopiero w* *grudniu*

⁷⁶ W myśl tego przepisu, członkowie zespołu interdyscyplinarnego, w terminie 12 miesięcy od dnia ich powołania w skład zespołu interdyscyplinarnego, przechodzą obowiązkowe szkolenie, o którym mowa w art. 6 ust. 6 pkt 4 uopp.

2021 r. Jednocześnie zadania w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie w 2021 r. były realizowane na podstawie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy, Strategii Polityki Społecznej i zakresu interwencji określonego w kierunku strategicznym: koordynacja polityki społecznej w odniesieniu do adresata: rodzina oraz Regulaminu organizacyjnego.

(akta kontroli str. 245-247)

Nie negując ww. okoliczności NIK wskazuje, wskazane przekształcenia organizacyjne i zmiany proceduralne nie powinny stać na przeszkodzie terminowemu opracowaniu i przyjęciu Programu, albowiem w myśl treści załącznika do komunikatu Ministra Finansów Nr 23 w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁷⁷, struktura organizacyjna jednostki sektora finansów publicznych powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań (II.A.3) oraz należy zapewnić istnienie mechanizmów służących utrzymaniu ciągłości jej działalności, wykorzystując m.in. wyniki analizy ryzyka (II.C.12).

2. Nie w pełni rzetelnie sporządzono sprawozdania z działalności merytorycznej ROPS do Raportów o stanie województwa wielkopolskiego za lata 2021 i 2022, w zakresie realizacji zadań w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie, przekazywanych do Departamentu Polityki Regionalnej Urzędu Marszałkowskiego. I tak, w sprawozdaniu za rok:

- 2021 wykazano pięć projektów dofinansowanych przez ROPS, wybranych w ramach otwartych konkursów ofert na łączną kwotę 65 000 zł, podczas gdy projekty na ww. kwotę w rzeczywistości były cztery. Ponadto, nie wykazano trzeciej transzy w kwocie 30 000 zł wypłaconej NGO w 2021 r. na dofinansowanie zadania wieloletniego na lata 2019-2021.
- 2022 wykazano dziewięć projektów dofinansowanych przez ROPS, wybranych w ramach otwartych konkursów ofert, podczas gdy w rzeczywistości było ich siedem.

Za-ca Dyrektora wyjaśniła, że w Sprawozdaniu za 2021 r. wykazano pięć podmiotów, które dofinansował ROPS, w tym cztery w ramach dotacji jednorocznych i jeden w ramach dotacji wieloletniej na lata 2019-2021, ale podano tylko kwotę, która dotyczyła dofinansowania czterech NGO na kwotę 65 000 zł, bez uwzględnienia kwoty 30 000 zł, czyli trzeciej transzy z umowy wieloletniej. Wynikało to z omyłki pisarskiej oraz pilotażowego zastosowania w ROPS w 2022 r. nowego formatu Raportu o stanie województwa, który wprowadzał zupełnie inną strukturę raportowania danych za rok – zmieniły się komórki odpowiedzialne za realizację zadań, co mogło stanowić obciążenie dla osób wypełniających sprawozdania. Dodaje, że błędne wykazanie liczby dotacji w 2022 r. wynikało z omyłki pisarskiej.

(akta kontroli str. 248-249, 673-704)

3. ROPS, do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK⁷⁸, nie wywiązał się z obowiązku opracowania ramowych programów psychologiczno-terapeutycznych dla osób stosujących przemoc domową, o których mowa w art. 6 ust. 6 pkt 3 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy.

Za-ca Dyrektora wyjaśniła, że obowiązek opracowania ramowego programu psychologiczno- terapeutycznego został nałożony na samorząd województwa 22 czerwca 2023 r. podobnie jak obowiązek przeszkolenia wszystkich członków zespołów interdyscyplinarnych na terenie województwa. ROPS starał się zabezpieczyć nowe, nieprzewidziane ani w budżecie, ani w zasobach ludzkich zadania. W związku ze zgłoszonymi przez przedstawicieli gmin i zespołów interdyscyplinarnych potrzebami w zakresie szkoleń wynikających z nowelizacji ustawy wszystkie dostępne zasoby finansowe i kadrowe zostały skierowane do zorganizowania szkoleń, wsparcia gmin i zespołów interdyscyplinarnych w realizacji zadań zgodnie ze znowelizowaną ustawą. Opracowanie ramowego programu psychologiczno-

⁷⁷ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

⁷⁸ Tj. do 31 stycznia 2024 r.

terapeutycznego planowane jest na 2024 r. Jest to bardzo zawansowany proces koncepcyjno-merytoryczny, który powinien być realizowany w połączeniu z nową koncepcją realizacji działań w obszarze przeciwdziałania przemocy.

(akta kontroli str. 1103)

Nie negując racjonalności ww. argumentacji, NIK wskazuje, że od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej uopp upłynęło ponad siedem miesięcy, a od dnia jej opublikowania⁷⁹ - ponad dziesięć. Ustawodawca nie przewidział w tym zakresie⁸⁰ dłuższego *vacatio legis*, przyjęc zatem należy, że przystąpienie do realizacji nałożonych nią obowiązków – w tym opracowania ramowych programów psychologiczno-terapeutycznych dla osób stosujących przemoc domową – powinno nastąpić możliwie niezwłocznie.

OCENA CZĄSTKOWA

Obowiązujący w okresie objętym kontrolą Program na lata 2021-2025, w sposób prawidłowy identyfikował cel główny w obszarze przeciwdziałania przemocy domowej i wpisywał się w Krajowy Program na 2021 r. i jego projekt na 2022 r. Opracowanie Programu poprzedziła sporządzona diagnoza sytuacji w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej, a przyjęte cele szczegółowe i priorytety oraz wyodrębnione w ramach poszczególnych priorytetów kierunki działania były adekwatne do zdiagnozowanych potrzeb. Podejmowane zadania służyły wykonaniu celów Programu, a przyjęte wskaźniki dotyczące poszczególnych celów i zadań, umożliwiły ocenę stopnia ich realizacji. Program na lata 2021-2025 został jednak opracowany z opóźnieniem, które przyczyniło się do jego uchwalenia dopiero w grudniu 2021 r. ROPS co do zasady realizował zadania o których mowa w przepisach ustawy o przeciwdziałaniu przemocy, jednak nie wywiązał się z, dodanego w czerwcu 2023 r., obowiązku opracowania ramowych programów psychologiczno-terapeutycznych dla osób stosujących przemoc domową, a przekazywane do Urzędu Marszałkowskiego sprawozdania z działalności merytorycznej ROPS do Raportów o stanie województwa wielkopolskiego za lata 2021 i 2022, w zakresie realizacji zadań w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie były sporządzane nie w pełni rzetelnie. Ośrodek nie udostępnił innym podmiotom zaangażowanym w przeciwdziałanie przemocy domowej: Modelu Wspierania Osób Doświadczających Przemocy oraz Modelu Pracy z Osobą Stosującą Przemoc co nie sprzyjało optymalizacji ich działań w tym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie działań mających na celu zapewnienie:

- 1) opracowywania wojewódzkiego programu przeciwdziałania przemocy domowej w terminie umożliwiającym rozpoczęcie jego realizacji bezpośrednio po upływie okresu obowiązywania poprzedniego takiego programu;
- 2) możliwie niezwłocznego opracowania ramowych programów psychologiczno-terapeutycznych dla osób stosujących przemoc domową, o których mowa w art. 6 ust. 6 pkt 3 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy;
- 3) w pełni rzetelnego sporządzania sprawozdań z działalności merytorycznej ROPS w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej.

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 NIK

⁷⁹ 21 marca 2023 r.

⁸⁰ Por. art. 24 ustawy zmieniającej uopp.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

w Poznaniu. 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.

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

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

Poznań, 6 lutego 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy
Alicja Zdych
Doradca ekonomiczny
/podpisano elektronicznie/

Dyrektor
z up. dr Zuzanna Kaźmierczak
p.o. Wicedyrektor
/podpisano elektronicznie/

Ewa Czyżewska
Starszy inspektor kontroli państwowej
/podpisano elektronicznie/