



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.411.5.3.2023

Pani
Karolina Gałuszka
Kierownik
Powiatowego Centrum
Pomocy Rodzinie w Śremie
Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Śremie,
ul. Dutkiewicza 5, 63-100 Śrem

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Śremie, ul. Dutkiewicza 5, 63-100 Śrem ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Karolina Gałuszka, Kierownik Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Śremie, zajmująca to stanowisko od 28 lipca 2020 r. ²
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.3. Ochrona osób doznających przemocy domowej, w tym zapewnienie im miejsc w ośrodkach wsparcia lub interwencji kryzysowej.
Okres objęty kontrolą	Lata 2021-2023 (do 29 grudnia), 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
Kontroler	Paweł Siuda, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/171/2023 z 6 listopada 2023 r. (akta kontroli str.1)

¹ Dalej: PCPR albo Centrum.

² Dalej: Kierownik.

³ Dalej także: kontrolowany albo badany okres.

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

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W kontrolowanym okresie PCPR co do zasady realizowało zadania Powiatu Śremskiego⁶ w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej, o których mowa w przepisach ustawy z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej⁷, jednak nie zawsze podejmowało wszystkie wymagane działania i nie zawsze wykonywało je rzetelnie. Sposób organizacji Centrum pozwalał na wykonywanie ww. zadań co było wynikiem m.in. posiadania właściwego wykształcenia i doświadczenia zawodowego przez pracowników zajmujących się przedmiotową problematyką oraz ich uczestnictwa w niezbędnych szkoleniach. PCPR, pomimo braku sformalizowanych zasad współpracy, współdziałało z różnymi podmiotami w celu przeciwdziałania przemocy domowej. Centrum corocznie otrzymywało dotacje na realizację zadań w ww. obszarze, a w 2022 r. pozyskało na ten cel środki także z Ministerstwa Rodziny i Pomocy Społecznej⁸. Sposób ewidencji wydatków na zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej utrudniał dokładne określenie ich skali. Przygotowując Program oraz strategię rozwiązywania problemów społecznych opracowano diagnozę zjawiska przemocy domowej na terenie powiatu śremskiego⁹. PCPR opracowało i realizowało Powiatowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie na lata 2021-2026¹⁰, jednak nie na cały okres, albowiem do października 2021 r., projektu tego dokumentu nie przedłożono Radzie Powiatu Śremskiego¹¹. Ww. program zawierał zdefiniowany cel w zakresie przeciwdziałania przemocy oraz określone wskaźniki służące monitorowaniu jego realizacji, jednak część z tych wskaźników była skonstruowana w sposób uniemożliwiający m.in. pomiar poziomu ich osiągnięcia. Takie określenie wskaźników mogło wpłynąć na odstępianie od bezpośredniego wskazania realizatorów i źródeł finansowania poszczególnych zadań. Nie opracowano procedur lub metod identyfikowania przypadków występowania przemocy domowej oraz rodzin szczególnie zagrożonych jej występowaniem, co nie sprzyjało optymalizacji działań Centrum w tym zakresie. PCPR zorganizowało programy oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych w latach 2021-2023 oraz psychologiczno-terapeutycznych w latach 2022 i 2023 dla osób stosujących przemoc domową, jednak nie dysponowało opracowanymi dokumentami zawierającymi ww. programy. Na terenie powiatu śremskiego nie funkcjonowały ośrodki wsparcia lub interwencji kryzysowej, a dotknięci przemocą i wymagający opieki mieszkańcy, kierowani byli do specjalistycznego ośrodka znajdującego się na terenie innego powiatu. Jednocześnie w Centrum nie posiadano wiedzy o skali i zakresie ww. wsparcia, co nie pozwalało na rzetelne planowanie i realizowanie zadań Powiatu określonych w art. 6 ust. 3 pkt 3 i 4 uopp.

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

⁶ Dalej: Powiat (w znaczeniu podmiotowym).

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) dokonano również szeregu innych zmian przepisów uopp.

⁸ Dalej: Ministerstwo.

⁹ Dalej: powiat (w znaczeniu przedmiotowym).

¹⁰ Dalej: Program.

¹¹ Dalej: Rada Powiatu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹² kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą w powiecie zadaniami związanymi z przeciwdziałaniem przemocy domowej zajmowało się PCPR.

(akta kontroli str. 6-11, 319-333)

Z regulaminu organizacyjnego Centrum¹³, obowiązującego w latach 2021-2023 wynikało, że spośród pięciu zespołów wchodzących w jego skład, zespół do spraw realizacji świadczeń oraz pomocy instytucjonalnej miał przypisane zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy domowej, w tym m.in. opracowywanie i realizację programów: ochrony ofiar przemocy, korekcyjno-edukacyjnych oraz psychologiczno-terapeutycznych na rzecz sprawców przemocy, a także współpracę z: innymi instytucjami, jednostkami organizacyjnymi systemu pomocy społecznej, zakładami opieki zdrowotnej, organami wymiaru sprawiedliwości, prokuraturą, policją, placówkami systemu oświaty oraz innymi podmiotami, których działalność statutowo przewidywała szeroko rozumianą pomoc społeczną. Ponadto do zadań tych należał m.in. udział w zespołach interdyscyplinarnych¹⁴ i grupach roboczych. Pracownik socjalny miał przypisane w zakresie czynności m.in. zadania dotyczące koordynowania działań na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie, ochrony ofiar przemocy oraz działań na rzecz osób stosujących przemoc w rodzinie, a także opracowanie i monitorowanie realizacji Programu.

(akta kontroli str. 12-55, 929-936)

Kierownik w latach 2021-2023 uczestniczyła w 52¹⁵ posiedzeniach ZI w trzech spośród czterech gmin wchodzących w skład powiatu, z tym, że w przypadku Śremu i Książa Wlkp. w całym ww. okresie, a w przypadku Dolska od 2023 r.

W okresie objętym kontrolą koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej uczestniczyli¹⁶ w 53 posiedzeniach grup roboczych. W latach 2021-2023 dwie z czterech gmin powiatu: Książ Wlkp. i Śrem zapraszały przedstawiciela PCPR do udziału w pracach ww. gremiów.

Kierownik nie posiadała wiedzy o okolicznościach dotyczących braku zaproszenia pracowników PCPR do prac ZI w gminie Brodnica oraz przed 2023 r. w gminie Dolsk. Natomiast, w jej ocenie, *niezapraszanie pracowników Centrum do grup roboczych w gminach Dolsk i Brodnica, było spowodowane brakiem ich powiązania ze sprawą.*

Kierownik wyjaśniła, że *PCPR nie posiadało dokumentacji związanej z posiedzeniami ZI oraz grup roboczych/grup diagnostyczno-pomocowych albowiem prowadziły ją ZI w ww. trzech gminach. Dodała, że pracownicy Centrum biorący*

¹² 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.

¹³ Przyjętego uchwałą Zarządu Powiatu w Śremie (dalej: Zarząd Powiatu) z 28 października 2022 r. Do dnia przyjęcia ww. uchwały obowiązywał Regulamin przyjęty uchwałą tego organu nr 62/417/2020 z 24 kwietnia 2020 r., który regulował zadania związane z przemocą domową w ten sam sposób.

¹⁴ Dalej: ZI.

¹⁵ W 2021 r. w czterech posiedzeniach, w tym, w trzech ZI w Książu, w jednym w ZI w Śremie. W 2022 r. w 22 posiedzeniach, w tym w trzech ZI w Książu, w 19 w ZI w Śremie. W 2023 r. w 26 posiedzeniach, w tym w trzech w ZI w Książu i trzech w ZI w Dolsku oraz w 20 w ZI w Śremie.

¹⁶ W 2021 r. dwóch koordynatorów w ośmiu posiedzeniach, a w 2022 r. i 2023 r. czterech koordynatorów w odpowiednio 24 i 21 posiedzeniach.

udział w posiedzeniach ww. zespołów oraz grup nie otrzymywali gratyfikacji z tego tytułu.

(akta kontroli str. 989-990, 1265)

PCPR na prośbę uczestników zajęć programów korekcyjno-edukacyjnych oraz psychologiczno-terapeutycznych wystawiało zaświadczenia o ich ukończeniu. Pracownikiem odpowiedzialnym za przygotowanie ww. zaświadczeń był pracownik socjalny zatrudniony w Centrum, mający w zakresie obowiązków zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy domowej. Od 7 grudnia 2023 r., w związku z nowelizacją ustawy o przeciwdziałaniu przemocy, Zarząd Powiatu upoważnił Kierownik¹⁷ do wystawiania tych zaświadczeń. Było to związane także z tym, że 18 grudnia 2023 r. planowano zakończenie realizacji programu korekcyjno-edukacyjnego, a w konsekwencji wystawienie uczestnikom przedmiotowych zaświadczeń. Centrum wystawiło w latach 2022-2023 trzy zaświadczenia dotyczące ukończenia programów terapeutyczno-edukacyjnych lub psychologiczno-terapeutycznego. Dwa z nich dotyczyły ukończenia w 2022 r. programu korekcyjno-edukacyjnego, a jedno uczestnictwa w takim programie w 2020 r. oraz ukończenia programu psychologiczno-terapeutycznego w 2022 r. Ponadto, w 2023 r. PCPR wystawiło trzy informacje dla sądu o tym, że: uczestnik się zgłosił do programu, uczestniczył w zajęciach oraz ukończył program psychologiczno-terapeutyczny. W 2021 r. żaden uczestnik nie zgłosił do PCPR prośby o wystawienie zaświadczenia.

(akta kontroli str. 993, 1129,1130)

PCPR zatrudniało 14 pracowników z których jeden – pracownik socjalny – miał przypisane (od 1 września 2020 r.) zadania z obszaru przeciwdziałania ww. przemocy. Został zatrudniony w Centrum 1 lutego 2014 r., a od 1 stycznia 2017 r. objął stanowisko pracownika socjalnego. Ukończył studia magisterskie o specjalności socjologia problemów socjalnych (w 2010 r.) i studia podyplomowe w zakresie psychologia społeczna w praktyce (w 2011 r.) oraz studia licencjackie w zakresie praca socjalna (w 2016 r.), co odpowiadało wymogom określonym w art. 116 ust. 1 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹⁸.

(akta kontroli str. 901-928, 989)

W szkoleniach i konferencjach obejmujących tematykę przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w latach 2021-2023 (do 6 listopada) brało udział odpowiednio: trzech, sześciu i siedmiu pracowników PCPR w tym pracownik socjalny. Szkolenia¹⁹, w których brali udział pracownicy Centrum, trwały od sześciu do 50 godzin. Dotyczyły one tematyki: krzywdzenia dzieci, procedur „Niebieska Karta”, zjawisk i zmian w przepisach dotyczących przemocy w rodzinie, zagrożeń dla rodziny, przygotowania do wykonywania pracy z osobami stosującymi przemoc w rodzinie w modelu korekcyjno-edukacyjnym. Kierownik wyjaśniła, że *w tych szkoleniach brali udział również inni zatrudnieni pracownicy oprócz pracownika socjalnego, tj. kierownik oraz koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej, gdyż wiązało się to ze specyfiką wykonywanej przez nich pracy.* Dodała, iż *każdy z pracowników PCPR zobowiązany jest do podnoszenia swoich kwalifikacji i kompetencji, tak aby móc skutecznie pomagać podopiecznym oraz innym osobom wymagającym wsparcia.* Podała ponadto, że *Centrum planuje od stycznia 2024 r. zwiększyć zakres obowiązków jednego z koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej o zagadnienia*

¹⁷ Uchwałą nr 221/1441/2023 z 7 grudnia 2023 r.

¹⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm., dalej: ustawa o pomocy społecznej.

¹⁹ Organizowały je: Stowarzyszenie na Rzecz Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia”, Wielkopolski Ośrodek Kształcenia i Studiów Samorządowych, Stowarzyszenie „Dziecko”, ROPS w Poznaniu, Fundacja PCPS w Poznaniu, Zespół Interdyscyplinarny w Śremie, Edukacja Szkolenia i Doradztwo Edufin, Fundacja „Dajemy Dzieciom Siłę”, Gmina Książ Wlkp.

związane z przeciwdziałaniem przemocy domowej, w tym rekrutacji uczestników, prowadzenia programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie.

(akta kontroli str. 904-988, 1269)

W ocenie Kierownik, liczba pracowników PCPR w latach 2021-2023 realizujących zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy domowej była wystarczająca, zatem nie zwracała się o zwiększenie limitów zatrudnienia w tym zakresie.

Kierownik, odnośnie do ewentualnych barier i ograniczeń (prawnych, organizacyjnych, finansowych) w skutecznej realizacji powierzonych zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej, wskazała na zaistniałe w okresie trwania pandemii COVID-19 ograniczenia prawne i organizacyjne utrudniające pełną realizację zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej. Wyjaśniła, że w związku z nimi PCPR nie mógł realizować programów korekcyjno-edukacyjnych oraz psychologiczno-terapeutycznych w formie stacjonarnej. Spowodowało to konieczność znalezienia rozwiązania i uruchomienia programów w formie zajęć on-line. Dodała, że inną barierą w realizacji ww. zadań była mała liczba osób zgłaszających się do programu. Prowadzone spotkania i rozmowy z instytucjami mogącymi mieć największy wpływ na skierowanie takiej osoby na program, nie przynosiły wymiernych efektów.

(akta kontroli str. 990)

1.2. Tryb, procedury i zakres współpracy PCPR z innymi instytucjami i podmiotami w zakresie realizacji zadań związanych z przemocą domową nie był unormowany. Jak podała Kierownik, Centrum na bieżąco współpracowało m.in. z: ośrodkami pomocy społecznej z terenu powiatu, zespołem kuratorskiej służby sądowej, sądem, policją, szkołami, organizacjami pozarządowymi. Organizowano szkolenia podnoszące wiedzę osób pracujących z dziećmi i rodziną, spotkania konsultacyjne w zakresie podejmowanych działań na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej, udostępniając pokój przyjazny dziecku „Błękitna Przystań” na spotkania dzieci z rodzicami biologicznymi w procesie reintegracji więzi przy udziale specjalistów (np. kuratora, mediatora), udzielania pomocy psychologicznej lub wsparcia mediatora dla osób kierowanych przez ww. podmioty, świadcząc doradztwo merytoryczne, oraz zapewniając transport dzieci z miejsca interwencji. Odnośnie do charakteru i intensywności współpracy Kierownik dodała, że ocenia ją adekwatnie do zgłaszanych potrzeb i nie zidentyfikowała barier determinujących przebieg tej współpracy.

(akta kontroli str. str. 990, 991)

1.3. Kierownik, składając Radzie Powiatu sprawozdania z działalności Centrum, przedstawiała wykaz potrzeb w zakresie pomocy społecznej. Stanowił on integralną część ww. sprawozdania, które corocznie przekazywane było i przedstawiane Radzie Powiatu na sesji oraz na poprzedzających ją posiedzeniach Komisji Zdrowia i Pomocy Społecznej. Sprawozdanie za rok poprzedni wraz z wykazem potrzeb na rok bieżący przedstawiono na sesjach Rady: 26 marca 2021 r., 25 marca 2022 r. i 31 marca 2023 r. W sprawozdaniu z działalności PCPR za 2020 r. znajdował się wykaz potrzeb na 2021 r. i analogicznie w sprawozdaniach za lata 2021 i 2020 ujęto wykazy potrzeb na lata 2022 i 2023. Wszystkie pozycje z ww. wykazów związane z koniecznością poniesienia kosztów były uwzględnione w uchwałach budżetowych przyjętych przez Radę Powiatu.

(akta kontroli str. str. 406-418, 991)

W latach 2021 – 2023 (do 31 października) na zadania związane z wyłącznie realizacją zadań wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu przemocy (ujęte

w rozdziale 85205) PCPR wydatkowało odpowiednio 4 950 zł, 67 923,33 zł i 0 zł. W 2021 r. całość wydatkowanych środków dotyczyła przeprowadzenia edycji programu psychologiczno-terapeutycznego dla osób stosujących przemoc w rodzinie. W 2022 r. kwota 7 200 zł dotyczyła przeprowadzenia edycji programu korekcyjno-edukacyjnego dla ww. osób, 4 500 zł przeprowadzenia edycji programu psychologiczno-terapeutycznego dla tych osób, a 56 223,33 zł realizacji projektu pn. Pokój Przyjazny Dziecku „Błękitna przystań” podjętego w ramach Programu Oślonowego: „Wspieranie jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie”. Ww. wydatki były wyodrębnione i sfinansowano je w całości w 2021 r. ze środków otrzymanych od Wojewody Wielkopolskiego²⁰, natomiast w 2022 r. wydatki sfinansowane z tego źródła wynosiły 51 038,33 zł, zaś część wydatków w wysokości 16 885 zł na ww. projekt sfinansowano ze środków własnych PCPR.

Ponadto, w latach 2021-2023 wydatkowano środki w wysokości odpowiednio 34 349 zł, 83 204,28 zł i 75 553,86 zł m.in. na zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy domowej. Nie było możliwe wyodrębnienie tych wydatków, albowiem dotyczyły one ogółu wydatków z rozdziałów 85218 i 85508 a wskazanie, jaka część ww. wydatków dotyczyła wyłącznie zadań związanych z przemocą byłoby wysoce czasochłonne. W 2021 r. dotyczyły one poradnictwa psychologicznego²¹ (26 390 zł), przeprowadzenia mediacji rodzinnych (6 480 zł) i szkoleń (1 479 zł). Z kolei w 2022 r. dotyczyły one poradnictwa psychologicznego (74 640 zł), przeprowadzenia mediacji rodzinnych (3 240 zł), szkoleń (3 127,38 zł) i spotkania integracyjnego (2 196,9 zł). Wreszcie, w 2023 r. dotyczyły one poradnictwa psychologicznego (65 100 zł), przeprowadzenia mediacji rodzinnych (2 430 zł), szkoleń (2 815,9 zł), rajdu rowerowego (3 073,05 zł) i zorganizowania „szkoły dla rodziców”(2 196,9 zł).

(akta kontroli str. str. 419-541)

W latach 2022 i 2023 PCPR występowało o środki z programu osłonowego „Wsparcie Jednostek Samorządu Terytorialnego w tworzeniu systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie”, w ramach którego środki można było uzyskać przystępując do konkursu ogłaszanego przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej. W 2022 r. z tych środków dostosowano pomieszczenie na pokój przyjazny dziecku. W 2023 r. PCPR występowało o dotację w wysokości 49 700 zł na projekt „Obudzenie mocy po przemocą”, na który – z uwagi na uzyskanie niewystarczającej liczby punktów - nie uzyskało dofinansowania. Corocznie występowano do Wojewody o środki na realizację programów korekcyjno-edukacyjnych lub psychologiczno-terapeutycznych dla osób stosujących przemoc domową za pośrednictwem formularzy sprawozdawczych w Centralnej Aplikacji Statystycznej. Nabór wniosków uruchamiał Wojewoda.

(akta kontroli str. 538-551, 991)

1.4. W okresie objętym kontrolą zagadnienia związane z realizacją zadań związanych z przemocą domową były przedmiotem jednej kontroli. Przeprowadził ją Wojewoda. Dotyczyła ona sprawdzenia prawidłowości realizacji programu korekcyjno-edukacyjnego dla sprawców przemocy w rodzinie w 2020 r. W jej wyniku nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 556-567, 1246)

²⁰ Dalej: Wojewoda.

²¹ Wydatki na ten cel dotyczyły nie tylko wyłącznie działań na przeciwdziałanie przemocy w rodzinie, lecz wszystkich działań realizowanych przez PCPR. Wyszczególnienie ww. wydatków wprost dotyczących przeciwdziałania przemocy w rodzinie byłoby znacząco pracochłonne.

1.5. W latach 2021-2023 (do 26 października) zarówno do PCPR, jak i do Starostwa Powiatowego w Śremie nie wpłynęły skargi dotyczące przedmiotu kontroli.

(akta kontroli str. 1246)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Sposób organizacji Centrum pozwalał na wykonywanie zadań dotyczących przeciwdziałania przemocy, co było wynikiem m.in. posiadania właściwego wykształcenia i doświadczenia zawodowego przez pracowników zajmujących się przedmiotową problematyką oraz ich uczestnictwa w niezbędnych szkoleniach. PCPR, pomimo braku sformalizowanych zasad współpracy, współdziałało z różnymi podmiotami w obszarze przeciwdziałania przemocy domowej. Centrum corocznie otrzymywało dotacje na realizację zadań w ww. obszarze, a w 2022 r. pozyskało na ten cel środki także z Ministerstwa. Sposób ewidencji wydatków na zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej utrudniał dokładne określenie ich skali.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. PCPR w kontrolowanym okresie przeprowadziło dwie diagnozy dotyczące rozpoznania zjawiska przemocy domowej. Były to, zrealizowane w 2021 r.: diagnoza w związku z przygotowaniem Programu oraz diagnoza poprzedzająca Strategię rozwiązywania problemów społecznych w powiecie na lata 2021-2027. Diagnozy obejmowały dane dotyczące zjawiska przemocy domowej, m.in. liczbę: spisanych formularzy „Niebieska karta”; prowadzonych procedur, w tym posiedzeń ZI i grup roboczych; osób co do których istnieje podejrzenie, że są dotknięte przemocą; osób wobec których istnieje podejrzenie, że stosują przemoc w rodzinie. Dane wyszczególniały podział na płeć oraz wiek. Źródłem danych w tym zakresie były zapytania skierowane do ZI lub ośrodków pomocy społecznej oraz policji. Dodatkowo w trakcie tworzenia strategii przeprowadzono konsultacje z mieszkańcami powiatu, którzy w anonimowej ankiecie mogli wyrazić swoją opinię, w tym dot. zjawiska przemocy domowej, klasyfikując ją na tle innych problemów społecznych, jako jedną z najistotniejszych²².

(akta kontroli str. 100, 101, 114-125, 159-167, 597- 647, 994)

Kierownik wyjaśniła, że *jeden raz do roku, w ramach monitoringu dokumentów planistycznych, w tym strategii rozwiązywania problemów społecznych i Programu, Centrum zwraca się pisemnie do partnerów wymienionych w ww. dokumentach o przesłanie w zakresie wyznaczonych wskaźników oceny efektywności realizacji celów (w formie tabelarycznej), które następnie PCPR przedstawia w corocznym sprawozdaniu Zarządowi oraz Radzie Powiatu. Dodała, że uzyskane w diagnozie wnioski posłużyły do opracowania założeń programu oraz strategii, w tym ustalenia: celów głównych w dokumentach, celów szczegółowych, kierunków działań, wskaźników do osiągnięcia, realizatorów działań, źródeł finansowania a także*

²² Najistotniejszym, według wyników ankiety przeprowadzonej wśród mieszkańców, problemem społecznym był alkoholizm (wg. 55 ankietowanych), kolejnym była przemoc domowa (wg. 44 ankietowanych), a następnym nieporadność życiowa (wg. 42 ankietowanych).

zakładanej prognozy zmian. Zadeklarowała, że w związku z nowelizacją ustawy o przeciwdziałaniu przemocy diagnoza tego zjawiska w powiecie zostanie zaktualizowana i uwzględniona w nowym powiatowym programie przeciwdziałania przemocy domowej. Przygotowanie materiałów spoczywało na pracowniku socjalnym, który ma w zakresie obowiązków przeciwdziałanie temu zjawisku.

(akta kontroli str. 56-174, 994)

W PCPR nie opracowano i nie stosowano w latach 2021-2023 procedur lub metod identyfikowania przypadków występowania przemocy domowej oraz rodzin szczególnie nią zagrożonych (tzw. rodziny ryzyka). Kierownik wyjaśniła że *nie opracowano ww. metodologii, ze względu na brak podstawy prawnej do podejmowania tego typu działań.*

(akta kontroli str. 994, 1130)

NIK wskazuje, że brak obowiązku opracowania procedur lub metod identyfikowania przypadków występowania przemocy domowej oraz rodzin szczególnie zagrożonych jej nie powinien przesądzać o niepodejmowaniu działań w tym zakresie, albowiem ich opracowanie sprzyjałoby skuteczniejszemu przeciwdziałaniu przemocy domowej.

Odnośnie do zidentyfikowanych ograniczeń i barier związanych z przeciwdziałaniem przemocy domowej, które uniemożliwiały stworzenie odpowiednich warunków do prowadzenia skutecznej działalności kontrolowanej jednostki, Kierownik podała, że jest nim *oczekiwanie na wprowadzenie Rządowego Programu Przeciwdziałania Przemocy Domowej na lata 2024-2030 na którym miałby się opierać nowy powiatowy program. Dodaje, że środki na realizację programów korekcyjno-edukacyjnych oraz psychologiczno- terapeutycznych powinny wpływać do budżetu powiatu wcześniej niż w maju (jak to było czynione do tej pory) ponieważ brak środków powoduje niemożliwość uruchomienia programów. Nie zidentyfikowano innych ograniczeń i barier związanych z przeciwdziałaniem przemocy domowej.*

(akta kontroli str. 994, 995)

2.2.1. W latach 2021-2023, od 24 września 2021 r. obowiązywała Strategia rozwiązywania problemów społecznych w Powiecie Śremskim na lata 2021-2027²³. Odnosiła się ona m.in. do diagnozy przemocy w rodzinie oraz do celu strategicznego (nr 2) pn. Aktywizacja i integracja grup zagrożonych wykluczeniem społecznym, w tym osób z niepełnosprawnościami, starszych, przewlekle chorych oraz sprawców przemocy w rodzinie, w ramach którego określono cel operacyjny (nr 4) pn. Poprawa skuteczności oddziaływań wobec sprawców przemocy w rodzinie. W ramach tego celu operacyjnego określono pięć kierunków działań: realizacja programów korekcyjno-edukacyjnych oraz psychologiczno-terapeutycznych dla sprawców przemocy w rodzinie; monitoring zjawiska tej przemocy; upowszechnienie informacji w zakresie bazy podmiotów realizujących oddziaływanie wobec osób stosujących ww. przemoc; podniesienie jakości współpracy międzyinstytucjonalnej w zakresie kierowania sprawców przemocy w rodzinie do udziału w realizowanych programach; uczestnictwo w szkoleniach pracowników pomocy społecznej.

(akta kontroli str. 56-144)

Program przyjęto uchwałą Rady Powiatu z 29 października 2021 r.²⁴ Przedłożenie przez PCPR projektu Programu ww. organowi stanowiącemu ze zwłoką, skutkujące nieposiadaniem Programu przez Powiat przez blisko 10 miesięcy, szczegółowo opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 145-174, 992)

²³ Przyjęta uchwałą Rady Powiatu nr XXXIII/236/2021 z 24 września 2021 r.

²⁴ Nr XXXIII/245/2021.

Celem głównym Programu było podniesienie skuteczności działań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz zmniejszenie skali tego zjawiska na terenie powiatu. Dla realizacji celu głównego określono następujących sześć celów szczegółowych:

- rozwój usług społecznych dla osób doświadczających lub zagrożonych przemocą w rodzinie (cel 1), w ramach którego określono kierunki działań: udzielanie bezpłatnych porad prawnych, socjalnych, rodzinnych dla osób doświadczających ww. przemocy; rozwój poradnictwa psychologicznego w Centrum; prowadzenie bezpłatnych mediacji rodzinnych; uruchomienie telefonu zaufania dla osób doświadczających przemocy w rodzinie; rozwinięcie sieci placówek wspierających i udzielających pomocy osobom dotkniętym tą przemocą, w szczególności punkt interwencji kryzysowej,

- podejmowanie działań profilaktycznych oraz edukacyjnych wśród dzieci i młodzieży szkolnej podnoszących świadomość na temat problemu przemocy (cel 2), w ramach którego określono kierunki działań: wspieranie szkół i placówek oświatowych działających na terenie powiatu w działaniach edukacyjnych zwiększających świadomość zjawiska przemocy w rodzinie oraz przemocy rówieśniczej; zwiększenie dostępu dzieci i młodzieży do aktywnych form spędzania czasu wolnego m.in. poprzez rozszerzanie oferty zajęć pozaszkolnych uwzględniających tematykę komunikacji bez przemocy, asertywności, konstruktywnych sposobów radzenia sobie w trudnych sytuacjach interpersonalnych; organizacja konkursów, konferencji na temat ochrony praw dziecka i wartości rodzinnych,

- podniesienie świadomości społeczeństwa w zakresie życia rodzinnego bez przemocy (cel 3), w ramach którego określono kierunki działań: organizowanie lokalnych kompanii społecznych oraz konferencji na temat przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar tej przemocy; realizowanie kampanii i innych działań profilaktycznych służących przeciwdziałaniu przemocy wobec osób starszych i z niepełnosprawnościami; wspieranie organizacji lokalnych festynów, imprez propagujących styl życia wolny od przemocy; opracowanie i upowszechnianie materiałów informacyjno-edukacyjnych w formie broszur i ulotek dla osób doświadczających przemocy, sprawców oraz świadków; regularne zamieszczanie informacji o formach wsparcia dla osób doświadczających przemocy na stronie internetowej Centrum,

- zwiększenie skuteczności podejmowanych działań wobec osób stosujących przemoc w rodzinie (cel 4), w ramach którego określono kierunki działań: realizacja programów korekcyjno-edukacyjnych dla ww. osób; realizacja programów psychologiczno-terapeutycznych dla tych osób,

- zwiększenie efektywności współpracy między podmiotami działającymi w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie (cel 5), w ramach którego określono kierunki działań: udział w pracach ZI na terenach gmin; organizacja spotkań z przedstawicielami podmiotów zaangażowanych w przeciwdziałanie ww. przemocy; diagnozowanie tego zjawiska na terenie powiatu; uaktualnianie informatora z wykazem instytucji na terenie powiatu zajmujących się pomocą osobom doznającym przedmiotowej przemocy,

- podnoszenie kwalifikacji kadry instytucji zajmujących się przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie (cel 6), w ramach którego określono kierunki działań: kontynuacja superwizji dla osób pracujących z ww. problemem; doskonalenie zawodowe kadr służb społecznych i instytucji zajmujących się przeciwdziałaniem tej przemocy i ochroną jej ofiar.

Dla realizacji ww. celu głównego oraz celów szczegółowych określono zbiorczo realizatorów zadań, źródło finansowania, prognozę zmian, nie podając terminu podjęcia poszczególnych działań. Według założeń Program miał być realizowany przez Starostwo Powiatowe w Śremie, PCPR, gminy, ośrodki pomocy społecznej, policję, Zespół Kuratorskiej Służby Sądowej przy Sądzie Rejonowym w Śremie, placówki oświatowe, kluby sportowe, ośrodki sportu i kultury, organizacje pozarządowe, kluby wolontariatu, placówki wsparcia dziennego, świetlice środowiskowe i media lokalne. Jako źródła finansowania wskazano: budżet Powiatu, budżety gmin oraz środki pozyskane z funduszy zewnętrznych: rządowych, pozarządowych, programów celowych oraz funduszy UE. Prognozowana zmiana w wyniku realizacji Programu, zakładała że: działania podejmowane w jego ramach zwiększą skuteczność pomocy i wsparcia osobom i rodzinom dotkniętym przemocą, w szczególności poprzez: zmniejszenie skali zjawiska przemocy w rodzinie; wzrost wiedzy mieszkańców powiatu na temat tego zjawiska oraz jego skutków; wzrost skuteczności działań realizowanych wobec osób uwikłanych w zjawisko przemocy; poprawę jakości pomocy świadczonej osobom dotkniętym przemocą; ułatwienie dostępu do specjalistycznej pomocy osobom zmagającym się ze zjawiskiem przemocy w rodzinie; wzrost liczby akcji oraz przedsięwzięć o charakterze profilaktycznym, skierowanych do mieszkańców powiatu; nawiązanie współpracy z innymi podmiotami, tworzącymi indywidualne systemy przeciwdziałania przemocy w rodzinie o charakterze lokalnym.

NIK wskazuje, że taki sposób określenia realizatorów zadań i źródeł ich finansowania oraz brak zakreślenia terminu wykonania tych zadań sprawiał, że niemożliwe było ustalenie, jaki podmiot, w jakim zakresie i jakim terminie miał podjąć konkretne działanie i jak je sfinansować, o czym szerzej w dalszej części wystąpienia.

W Programie postanowiono m.in., że ocena realizacji poszczególnych zadań będzie dokonywana corocznie przez PCPR na podstawie zgromadzonej dokumentacji dotyczącej ich wykonania. Uzyskane dane miały służyć sprawdzeniu efektywności i skuteczności działań podejmowanych w ramach Programu, z jednoczesną możliwością korekty sposobu realizacji i ewentualną nowelizacją Programu.

(akta kontroli str. 168-173, 991)

Ewaluacja Programu była opisywana corocznie w Sprawozdaniu z działalności PCPR, na podstawie przeprowadzonej analizy działań podejmowanych przez Centrum oraz odpowiedzi zwrotnych, otrzymanych na prośby o wypełnienie monitoringu z realizacji Programu przez parterów wymienionych w tym dokumencie. W ocenie Kierownik, *wszystkie działania opisane w Programie były realizowane przez PCPR i jego partnerów w stopniu wysokim, co miało wpływ na zwiększenie świadomości w zakresie przeciwdziałania zjawisku przemocy domowej oraz skuteczności podejmowanych działań. Szczególnie widoczne jest to we współpracy z wychowawcami i pedagogami szkolnymi, którzy coraz częściej dostrzegają symptomy krzywdzenia dziecka i współpracują z instytucjami tj. PCPR i OPS²⁵ nad stworzeniem planu pomocy dziecku. Dodaje, że efektem wniosków wyciągniętych z ewaluacji jest planowanie działań poprzez ich sformułowanie w wykazie potrzeb oraz Lokalnym Programie Pomocy Społecznej na dany rok. Program w roku 2022 nie wymagał aktualizacji, natomiast w 2023 r. w związku z nowelizacją ustawy o przeciwdziałaniu przemocy, Centrum podejmie jeszcze w 2023 r. działania zmierzające do opracowania diagnozy zjawiska przemocy domowej oraz nowego Programu.*

(akta kontroli str. 992-993)

²⁵ Ośrodek pomocy społecznej.

W Programie, na str. 20 zapisano, w podsumowaniu części danych ujętych w charakterystyce problemu przemocy w rodzinie, że biorąc pod uwagę to, iż w 2020 r. w gminach powiatu prowadzono intensywne działania motywujące do wzięcia udziału w programach adresowanych do sprawców przemocy wobec 79 sprawców przemocy, to liczba osób, które zgłosiły się do programu, nie jest satysfakcjonująca.

(akta kontroli str. 167)

Kierownik, wyjaśniając jakie działania były zaplanowane dla poprawy ww. zgłaszalności na lata 2022 i 2023, podała, że *działania te podejmowały gminne ośrodki pomocy społecznej w ramach grup roboczych/diagnostyczno-pomocowych, a nie bezpośrednio PCPR. Centrum w trakcie opracowywania diagnozy do programu zebrало dane, że OPS albo ZI zaproponowały 79 osobom udział w programach korekcyjno-edukacyjnych lub psychologiczno-terapeutycznych proponując im zgłoszenie się do PCPR w celu rekrutacji. Centrum nie ma możliwości bezpośredniego dotarcia do osób stosujących przemoc domową, więc w okresie 2021-2023 stosowało pisemny sposób informowania, zarówno: ZI,/OPS, sądu, kuratorów sądowych, jak i policji o realizacji programów, przesyłając informator., plakaty i ulotki oraz umieszczając informacje: w siedzibie PCPR, w mediach społecznościowych, na stronie internetowej dostępnej dla każdego mieszkańca powiatu. Kierownik dodała, że udział w programie z założenia jest dobrowolny i zależy tak naprawdę od motywacji osoby stosującej przemoc domową czy zgłosi się do udziału w proponowanej formie wsparcia i dotrze w tej kwestii do Centrum.*

(akta kontroli str. 1266)

Zarówno Program, jak i aktualna Strategia rozwiązywania problemów społecznych w zakresie odnoszącym się do zjawiska przemocy domowej w powiecie, miały określone kierunki działań i wskaźniki." Np. w określonym w Strategii, w celu strategicznym nr 2, w celu operacyjnym nr 4 pn. poprawa skuteczności oddziaływań wobec sprawców przemocy w rodzinie ujęto pięć kierunków działań, z których przykładowo b/ monitoring zjawiska przemocy w powiecie śremskim posiadał określone dwa wskaźniki – liczba „niebieskich kart” i liczba opracowanych raportów, e/ uczestnictwo w szkoleniach pracowników pomocy społecznej - posiadało określone dwa wskaźniki – liczba szkoleń i pracowników biorących w nich udział. Natomiast w Programie np. w celu szczegółowym nr 5 pn. Zwiększenie efektywności współpracy między podmiotami działającymi w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w kierunku działań pn. Diagnozowanie zjawiska przemocy na terenie powiatu, wskaźnikiem była liczba opracowanych diagnoz; w celu szczegółowym nr 3 – podniesienie świadomości społeczeństwa w zakresie życia rodzinnego bez przemocy, w kierunku działań – organizowanie lokalnych kampanii społecznych oraz konferencji na temat przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie wskaźnikami była liczba zorganizowanych kampanii społecznych albo konferencji.

(akta kontroli str. 56-174)

Sposób sformułowania w Programie ww. wskaźników uniemożliwiał natomiast m.in. ustalenie ich oczekiwanego poziomu oraz monitorowanie w czasie, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

2.2.2. PCPR zorganizowało programy oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych w latach 2021 - 2023²⁶ oraz programy psychologiczno-terapeutyczne dla osób

²⁶ W 2021 r., mimo zapotrzebowania środków, z powodu braku chętnych do udziału w ww. programie, nie został on uruchomiony.

stosujących przemoc domową w latach 2021 i 2022²⁷. W programie oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych w latach 2022 i 2023 udział wzięło odpowiednio osiem i 10 osób (wszystkie, które się zgłosiły), a ukończyło go dwie i osiem. W programie psychologiczno-terapeutycznym dla osób stosujących przemoc domową w latach 2021-2022 udział wzięło odpowiednio cztery i pięć osób, a ukończyło go cztery i dwie.

(akta kontroli str. 419, 420, 648-657, 705-741, 877-894, 1250-1255)

W tym celu Centrum zawierało umowy ze Stowarzyszeniem Poznańskie Centrum Profilaktyki Społecznej w Poznaniu²⁸. PCPR, mimo obowiązku, nie dysponowało opracowanymi programami psychologiczno-terapeutycznymi oraz korekcyjno-edukacyjnymi, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Kierownik, wyjaśniła, że *Centrum oszacowało zapotrzebowanie na realizację programów na podstawie nieformalnych ustnych ustaleń z OPS oraz kuratorami, którzy wstępnie deklarowali potrzebę kierowania osób do programów. Dodatkowo, w latach 2021-2022 PCPR zorganizowało spotkania z przedstawicielami podmiotów działających w obszarze przeciwdziałania przemocy domowej (25 listopada 2021 r., 16 września 2022 r.) gdzie również szacowano ile osób potencjalnie przystąpi do udziału w programach.*

(akta kontroli str. 1130, 1131)

Działania monitorujące prowadzono zgodnie z przyjętymi w programach oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych oraz psychologiczno-terapeutycznych, wytycznymi dot. Ewaluacji, kontaktując się pisemnie z ZI i OPS (które kierowały osoby do programu) o podanie pisemnej informacji, czy osoby, które uczestniczyły w programach nadal stosują przemoc. Z uzyskanych w 2022 r. odpowiedzi wynikało, że istnieje podejrzenie, wobec jednej osoby, która ukończyła program oddziaływań korekcyjno-edukacyjny w 2020 r. iż stosuje zachowania przemocowe.

(akta kontroli str. 1131, 1132)

Odnośnie do weryfikacji sposobu realizacji umów dotyczących przeprowadzenia ww. programów w latach 2021-2023, kierownik PCPR, wyjaśniła, że *Centrum na czas trwania programów udostępniało między innymi pomieszczenia na realizację zajęć grupowych oraz indywidualnych, zatem możliwe było weryfikowanie, czy zajęcia faktycznie się odbywają. Pracownik Centrum był w stałym kontakcie telefonicznym i ustalał wraz z prezesem Stowarzyszenia przebieg realizacji poszczególnych zajęć przewidzianych w danej edycji programu (zarówno on-line jak i stacjonarnych), obecność lub nieobecność osób na zajęciach, przygotowanie sali i wyposażenia do prowadzenia zajęć, etc. Stowarzyszenie do sprawozdania dołączało również: dziennik prowadzonych zajęć, listy obecności uczestników zajęć, podpisane kontrakty przez uczestników, jako dokumentację z realizacji Programu, co pozwoliło tym bardziej potwierdzić prawidłowość realizacji usługi. Kierownik dodała, że w 2021 r. Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu²⁹ pozytywnie ocenił realizację Programu w 2020 r., który był właśnie realizowany na zlecenie PCPR przez Stowarzyszenie na tych samych zasadach, zatem przyjęto, że obrona kanwa współpracy jest prawidłowa. Nadmienila, że PCPR nie ma obowiązku przeprowadzania kontroli prawidłowości wykonania niniejszej usługi w formie oficjalnej kontroli.*

(akta kontroli str. 1266)

²⁷ W 2023 r. PCPR nie uruchomił programu psychologiczno-terapeutycznego.

²⁸ Dalej: Stowarzyszenie.

²⁹ Dalej: WUW.

W latach 2021-2023 Centrum, na terenie powiatu podejmowało zadanie określone w art. 6 ust. 3 pkt 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy, polegające na opracowaniu i realizacji programów służących działaniom profilaktycznym mających na celu udzielenie specjalistycznej pomocy, zwłaszcza w zakresie promowania i wdrożenia prawidłowych metod wychowawczych w stosunku do dzieci w rodzinach zagrożonych przemocą domową. Kierownik podała, że Centrum, aby przygotować się do realizacji programu profilaktycznego skierowało od sierpnia 2022 r. dwóch wyznaczonych pracowników do udziału w profesjonalnym, 120-godzinym szkoleniu pn. „Szkoła dla rodziców i wychowawców”, które dało im narzędzia do prowadzenia zajęć profilaktycznych dla ww. osób podnoszących kompetencje opiekuńczo-wychowawcze. Od września do grudnia 2022 r. PCPR zorganizowało warsztaty dla jednej grupy rodziców zastępczych, w 2023 r. zorganizowano dwie grupy, jedną od lutego do maja br. skierowaną dla rodziców zastępczych, a od września do grudnia realizowana jest edycja dla rodziców borykających się z problemami opiekuńczo-wychowawczymi, w tym ze zjawiskiem przemocy domowej, którzy zgłosili się do PCPR z zewnątrz. Czas trwania warsztatów to 10 spotkań po 3 godziny dydaktyczne, podczas których poruszane są m.in. tematy związane z tym jak: pomóc dziecku radzić sobie z emocjami, budować poczucie własnej wartości, wspierać samodzielność dziecka, stawiać granice zamiast karania, konstruktywnie rozwiązywać konflikty, budować ciepłe relacje w dziećmi, dające radość, spokój i poczucie bliskości. Powyższe wpisuje się w art. 6 ust. 3 pkt 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy. PCPR planuje od roku 2024 r. wprowadzić „Szkołę dla rodziców i wychowawców”, w formie skategoryzowanego powiatowego programu służącego promowaniu i wdrożeniu prawidłowych metod wychowawczych.

(akta kontroli str. 993)

2.3.1. PCPR w latach 2021-2023 zrealizowało corocznie po jednej kampanii społecznej i tym samym podjęło zadanie określone w pkt 1.2.1. Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie³⁰.

PCPR prowadziło w 2021 r. i 2022 r. kampanię pn. „Źródło Mocy Dom Bez Przemocy”. Jak podała Kierownik, ta autorska kampania polegała na ogłoszeniu konkursu fotograficznego dla mieszkańców powiatu, którego celem było stworzenie jego mieszkańcom szansy na wyrażenie własnego stosunku wobec przejawów agresji w rodzinie oraz propagowania wzorców rodzicielskich i wychowania dzieci bez stosowania przemocy. Wyróżnione w konkursie fotografie promowały idee kampanii i zostały rozpowszechnione na terenie powiatu.

Wyjaśniła, że w 2023 r. PCPR realizowało autorską kampanię pn. „Przemoc Jest Słaba”, która ma na celu zwiększenie świadomości i wiedzy mieszkańców powiatu o zjawisku przemocy domowej, jej przejawach i skutkach, a przede wszystkim formach pomocy, jej bezpłatnej dostępności oraz podmiotach działających na rzecz przeciwdziałania przemocy. Materiały w formie plakatów i ulotek dostarczono instytucjom i organizacjom pozarządowym na terenie powiatu współpracującym z Centrum oraz udostępniono w mediach społecznościowych. Materiały zostały również wykorzystane w kampanii pn. „Make Love Not Przemoc - 16 Dni Przeciw Przemocy Ze Względu Na Płeć”.

Kierownik dodała, że Centrum corocznie włącza się w Ogólnopolską Kampanię pn. „Make Love Not Przemoc – 16 Dni Przeciw Przemocy Ze Względu Na Płeć” i publikuje ze pośrednictwem portalu społecznościowego posty dotyczące przeciwdziałania przemocy domowej, a w 2022 r., w ramach „Akademii świadomego rodzica”, zorganizowało dla rodziców zastępczych szkolenie dotyczące rozpoznawania symptomów dziecka wykorzystywanego seksualnie.

(akta kontroli str. 311-325, 1137)

³⁰ Dalej: Krajowy Program.

2.3.2. W latach objętych kontrolą PCPR nie podjęło współpracy z kościołami lub związkami wyznaniowymi w zakresie wprowadzenia tematyki zjawiska przemocy w rodzinie do działania poradni prowadzonych przez ww. podmioty lub do programu nauk przedmażeńskich (zadanie określone w Krajowym Programie w pkt 1.2.3. na 2021 r. i w pkt 1.2.2. na 2022 r. i 2023 r.). Kierownik wyjaśniła, że powodem tego był *brak wcześniejszej efektywnej współpracy z wymienionymi podmiotami, pomimo prób włączenia np. na zaproszenie w zakresie programowania dokumentów strategicznych lub ich ewaluacji nie otrzymano odpowiedzi i nie było z ich strony kontaktu z PCPR.*

(akta kontroli str. 311-325, 1137, 1138)

2.3.3. Ze sprawozdań z realizacji Krajowego Programu za lata 2021 i 2022 wynikało, że PCPR nie podjęło również współpracy z organizacjami pozarządowymi, w celu wprowadzenia elementów edukacji na temat zjawiska przemocy w rodzinie, w ramach działania projektów prowadzonych przez te organizacje (pkt 1.2.4. na 2021 r. i 1.2.3. na 2022 r.). Kierownik wyjaśniła, że *Centrum podało w ww. sprawozdaniach dane zerowe ze względu na brak twardego wskaźnika potwierdzającego takową współpracę. PCPR jednakże na bieżąco współdziała z organizacjami pozarządowymi w zakresie promowania idei przeciwdziałania przemocy domowej oraz edukacji dotyczącej uzyskania wsparcia przez mieszkańców powiatu ze strony Centrum. Organizacje pozarządowe jak i wszyscy mieszkańcy powiatu byli zapraszani do organizowanych przez PCPR akcji (o których mowa w pkt. 2.3.1 wystąpienia).*

(akta kontroli str. 311-325, 1138)

2.3.4. W latach 2021 – 2023 (do 5 grudnia) Powiat nie realizował działań w zakresie rozbudowy sieci i poszerzania oferty placówek wspierających i udzielających pomocy osobom dotkniętym przemocą w rodzinie punktów konsultacyjnych, ośrodków wsparcia, domów dla matek z małoletnimi dziećmi, ośrodków interwencji kryzysowej (Krajowy Program pkt 2.1.6.). Kierownik wyjaśniła, że *zadania wymienione w powyższym punkcie, jak zresztą pozostałe nie zostały wskazane w ustawie jako obowiązkowe, a jedynie jako wspierające działalność na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej. Na podstawie opracowanej w 2021 r. diagnozy oraz przyjętego dokumentu programowego w powiecie w formie Programu nie wystąpiła potrzeba tworzenia takich placówek jako priorytetowych. Wymieniony w Krajowym Programie Punkt Interwencji Kryzysowej do 2023 r. nie powstał. Jego uruchomienie zaplanowane jest na 2024 r. Dodała, że obecnie PCPR przygotowuje się do przeprowadzenia diagnozy dotyczącej zjawiska i przeciwdziałania przemocy domowej, ze względu na konieczność wprowadzenia nowego Programu, dostosowanego do znowelizowanej ustawy oraz do potrzeb, które wskaże przeprowadzona diagnoza. Mając na uwadze przepisy znowelizowanej ustawy, szczególny nacisk powinien być kładziony na wsparcie działań zmierzających do zaprzestania stosowania przemocy domowej przez osoby uwikłane w to zjawisko, zatem założeniem priorytetowym Powiatu będzie przede wszystkim realizacja programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc. W przekonaniu kierownictwa PCPR, przepis ustawy o odizolowaniu osoby stosującej przemoc od osób doświadczających przemocy, w formie opuszczenia miejsca zamieszkania nie jest stosowany, a wykorzystuje się sposób polegający na jego opuszczeniu przez osoby doświadczające przemocy, w tym umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej, co nie sprzyja efektywnemu zaprzestaniu stosowania przemocy i utwierdza osobę ją stosującą w jej dalszym używaniu.*

(akta kontroli str. 311-325, 1138, 1139)

2.3.5. Powiat w 2022 r. zrealizował jeden projekt w zakresie pomocy osobom doświadczającym przemocy w rodzinie, w ramach współpracy nawiązanej między

instytucjami rządowymi i samorządowymi oraz organizacjami pozarządowymi (Krajowy Program pkt. 2.1.7). Był on wynikiem porozumienia PCPR z Ministerstwem, dotyczącego uzyskania środków na utworzenie Pokoju Przyjaznego Dziecku „Błękitna Przystań”, w ramach dofinansowania programu osłonowego „Wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie”.

(akta kontroli str. 311-325, 1139)

2.3.6. W latach 2021-2023 PCPR opracowało w 2021 r. jedną, w 2022 r. osiem, a w 2023 r. (do 5 grudnia) siedem informacji w zakresie możliwości i form uzyskania pomocy, w szczególności: medycznej, psychologicznej, prawnej, socjalnej, zawodowej i rodzinnej (Krajowy Program pkt 2.2.1.).

(akta kontroli str. 311-325, 1139)

2.3.7. Zgodnie z danymi wykazanymi w ww. sprawozdaniach (pkt 2.3.1) za lata 2021 i 2022, pracownicy PCPR sporządzili pięć Niebieskich Kart w 2022 r. natomiast za 2021 r. nie wykazano takiego działania, pomimo iż faktycznie sporządzono w PCPR ww. kartę, w listopadzie tego roku. Kierownik wyjaśniła że, *Centrum nie wypełniło danych, ponieważ ww. „okienko” sprawozdania nie było aktywne dla jednostki powiatowej. Za aktywność danych rubryk w formularzu sprawozdania odpowiada podmiot udostępniający formularz do wypełnienia, w tym wypadku WUW.*

(akta kontroli str. 311-325, 1139)

2.3.8. Zgodnie z danymi wykazanymi w ww. sprawozdaniach za lata 2021 i 2022 PCPR realizowało pomoc w formie poradnictwa w 2021 r. wobec sześciu osób, a w 2022 r. wobec 35 (pkt 2.3.2. Krajowego Programu). Wyjaśniając z czym był związany ten wzrost oraz jak te dane prezentowały się w 2023 r. kierownik PCPR podała, że *był to wynik zniesienia obostrzeń związanych z pandemią COVID-19 i możliwości bezpośredniego skorzystania z poradnictwa. Dodała, że oszacowano, iż w 2023 r. (do 5 grudnia) z poradnictwa skorzystały 42 osoby, w tym z: pedagogiczno-rodzinnego w ramach szkoły dla rodziców 22, socjalnego jedna, a z psychologicznego - 19 osób.*

(akta kontroli str. 311-325, 1139)

2.3.9. W okresie objętym kontrolą Powiat nie posiadał dla osób dotkniętych przemocą domową: ośrodków wsparcia, domów dla matek z małoletnimi dziećmi, ośrodków interwencji kryzysowej, specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy

w rodzinie³¹ (Krajowy Program pkt 2.3.5. i 2.3.6.), o czym szerzej w obszarze trzecim niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

2.3.10. Zgodnie z danymi wykazanymi w ww. sprawozdaniach za lata 2021 i 2022, w 2022 r. uruchomiono lokalną linię telefoniczną dla osób doznających przemocy domowej, dostępną w innym niż całodobowy, wymiarze. (Krajowy Program pkt 2.3.8.)

Wyjaśniając zakres i sposób tego działania, w tym w 2023 r. kierownik PCPR podała, że *w ramach Tygodnia Pomocy Osobom Pokrzywdzonym Prześstępstwem, od 21 do 27 lutego 2022 r., specjaliści zatrudnieni w Centrum dyżurowali pod numerem telefonu 722 396 867, w godzinach od 7.00 do 20.00. Nie odnotowano połączeń w zakresie przemocy domowej. O powyższych działaniach PCPR informowało za pośrednictwem plakatów oraz informacji w mediach społecznościowych. W 2023 r. nie uruchomiono linii ze względu na brak zainteresowania w poprzednim roku.*

³¹ Dalej: Ośrodek albo SOW.

(akta kontroli str. 311-325, 1140)

2.3.11. Zgodnie z danymi wykazanymi w ww. sprawozdaniu za 2022 r. podano (Krajowy Program pkt 2.3.9.), że w powiecie nie było żadnego pokoju przesłuchań przyjaznemu dziecku. Tymczasem w tym roku zrealizowano w PCPR projekt w ramach programu osłonowego „Wspieranie jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie”. Kierownik wyjaśniła, że *ww. pokój został utworzony m.in. w celu realizacji spotkań dzieci z rodzicami biologicznymi, które na skutek przemocy domowej zostały umieszczone w pieczy rodzinnej, a także do spotkań rodzin w procesie reintegracji. Pokój jest zaopatrzony w niezbędne urządzenia do obserwacji audio i wideo, które wykorzystują specjaliści podczas ww. spotkań. Pokój może również służyć do przesłuchiwania dzieci, co zostało zaproponowane służbom do tego wyznaczonym, w tym Sądowi Rejonowemu w Śremie. Pokój Przyjazny Dziecku nie został wpisany jako pokój przesłuchań, zatem nie został uwzględniony w sprawozdaniu w rubryce 2.3.9.*

(akta kontroli str. 311-325, 1140)

2.3.12. W latach 2021- 2023 PCPR nie sporządzało raportów i analiz czynników sprzyjających i utrudniających skuteczną pomoc osobom dotkniętym przemocą w rodzinie (Krajowy Program pkt 2.4.1.). Kierownik wyjaśniła, że *było to wynikiem braku ustawowego obowiązku w tym zakresie.*

(akta kontroli str. 311-325, 1140)

2.3.13. Zgodnie z danymi wykazanymi w ww. sprawozdaniach za lata 2021 i 2022, w PCPR ewidencjonowano instytucje rządowe, samorządowe, podmioty oraz organizacje pozarządowe, które realizują wszelkie działania adresowane do osób stosujących przemoc w rodzinie (Krajowy Program pkt 3.1.1.). Jak wyjaśniła Kierownik, *Centrum przynajmniej raz w roku aktualizowało na swojej stronie informator zawierający bazę teleadresową podmiotów oraz organizacji pozarządowych realizujących oddziaływanie wobec osób stosujących przemoc w rodzinie.*

(akta kontroli str. 311-325, 1140)

2.3.14. Zgodnie z danymi wykazanymi w ww. sprawozdaniach za lata 2021 i 2022 (pkt 4.3.1. Krajowego Programu) w PCPR sporządzono po jednej diagnozie potrzeb szkoleniowych członków ZI oraz grup roboczych w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Kierownik, wyjaśniając na podstawie jakich danych sporządzano te diagnozy, podała, że *diagnozę przeprowadzono podczas spotkań organizowanych z podmiotami działającymi w powiecie w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej, wsłuchując się w głosy osób uczestniczących w spotkaniach. Na tej podstawie Centrum planowało tematykę szkoleń.*

(akta kontroli str. 311-325, 1140)

2.3.15. Zgodnie z danymi wykazanymi w ww. sprawozdaniach za lata 2021 i 2022 (pkt 4.4.2. Krajowego Programu) w PCPR podano, że w każdym roku zorganizowano po osiem spotkań superwizyjnych, w których brało udział od trzech do czterech osób pracujących bezpośrednio z osobami dotkniętymi przemocą w rodzinie i z osobami stosującymi tę przemoc.

(akta kontroli str. 311-325, 1141)

2.3.16. W Programie ujęto zadania określone w Krajowym Programie takie jak: pkt 1.2.1. Prowadzenie ogólnopolskich i lokalnych kampanii społecznych, które: obalają stereotypy na temat przemocy w rodzinie, usprawiedliwiające jej stosowanie (...); pkt 2.2.1. Upowszechnianie informacji w zakresie możliwości i form uzyskania pomocy, w szczególności: medycznej, psychologicznej, pedagogicznej, prawnej, socjalnej, zawodowej i rodzinnej; pkt 2.3.2. Realizowanie przez instytucje publiczne,

zajmujące się pomocą osobom dotkniętym przemocą w rodzinie, pomocy w formie poradnictwa: medycznego, psychologicznego, pedagogicznego, prawnego, socjalnego, zawodowego i rodzinnego, terapii indywidualnej lub grupowej, pomocy w formie grup wsparcia lub innych grup samopomocowych; pkt 2.3.3. Realizacja programów terapeutycznych i pomocy: psychologicznej, pedagogicznej, prawnej, socjalnej, rodzinnej dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie, w tym na rzecz reintegracji rodzin; pkt 2.3.8. Tworzenie i zwiększanie zakresu działania oraz dostępności lokalnych i regionalnych telefonów zaufania, informacyjnych dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie; pkt 3.1.2. Przesyłanie informatorów zawierających aktualne bazy teleadresowe instytucji rządowych i samorządowych, podmiotów oraz organizacji pozarządowych, które realizują wszelkie działania adresowane do osób stosujących przemoc w rodzinie z danego powiatu, właściwym miejscowo: prezesom sądów rejonowych, prokuratorom rejonowym, komendantom powiatowym/miejskim Policji, komendantom oddziałów Żandarmerii Wojskowej oraz wchodzącym w obręb powiatu gminom dwa razy w roku do 30 stycznia i do 31 lipca; pkt 3.3.4. Zapewnienie dostępu do programów korekcyjno-edukacyjnych w każdym powiecie przez całoroczną dostępność miejsc w realizowanych programach; pkt 3.4.1. Monitorowanie udziału osób stosujących przemoc w rodzinie w oddziaływaniach psychologiczno-terapeutycznych dla osób stosujących przemoc w rodzinie, pkt 4.3.1. Diagnozowanie potrzeb szkoleniowych członków ZI oraz grup roboczych w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie; pkt 4.4.2. Wdrożenie systemu wsparcia osób pracujących bezpośrednio z osobami dotkniętymi przemocą w rodzinie i z osobami stosującymi przemoc, w formie m.in.: superwizji, coachingu, doradztwa, grup wsparcia. W okresie objętym kontrolą realizowano ww. zadania, z tym że zadania określone w pkt 2.3.8. i 3.3.4. w ograniczonym zakresie. Uruchomiona w 2022 r. lokalna linia telefoniczna dla osób doznających przemocy domowej była dostępna przez tydzień i to nie całodobowo, a dostęp do programów korekcyjno-edukacyjnych w powiecie nie był całoroczny.

(akta kontroli str. 145-174, 311-325)

2.4. Koszty realizacji programów korekcyjno-edukacyjnych poniesione w okresie objętym kontrolą wyniosły łącznie 16 200 zł i dotyczyły lat 2022 i 2023 (7 200 zł w 2022 r. oraz 9 000 zł w 2023 r.). W 2021 r., pomimo zaplanowania środków na realizację tego programu w wysokości 7 110 zł, nie wydatkowano ich z powodu braku chętnych do udziału w nim.

Koszty realizacji programów psychologiczno-terapeutycznych poniesione w okresie objętym kontrolą wyniosły łącznie 9 450 zł (4 950 zł w 2021 r. i 4 500 zł w 2022 r.). W 2023 r. nie zaplanowano i nie wydatkowano środków na realizację tego programu.

(akta kontroli str. 419, 1248-1258)

W związku z opracowaniem i realizacją programów służących działaniom profilaktycznym, mającym na celu udzielenie specjalistycznej pomocy, zwłaszcza w zakresie promowania i wdrożenia prawidłowych metod wychowawczych w stosunku do dzieci w rodzinach zagrożonych przemocą domową, podejmowanymi w latach 2022 i 2023, PCPR poniosło w 2023 r. koszty wypłacenia dodatków specjalnych dla pracowników zajmujących się prowadzeniem „Szkoły dla rodziców” w wysokości 2 134,91 zł (stan na 31 października 2023 r.). W 2022 r. PCPR nie poniosło kosztów organizacji analogicznego działania.

(akta kontroli str. 419, 420, 1130)

Wysokość środków wydatkowanych przez PCPR na realizację programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych oraz psychologiczno-terapeutycznych dla osób stosujących przemoc domową odpowiadała wysokości środków otrzymanych w

ramach dotacji celowych z budżetu państwa na opracowanie i realizację ww. programów.

(akta kontroli str. 419-525)

Wysokość środków otrzymanych na opracowanie i realizację programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych oraz psychologiczno-terapeutycznych dla osób stosujących przemoc domową oraz wynikających z nich zadań była zgodna z wnioskowanymi, z wyjątkiem środków na program oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych w 2021 r., co do którego wnioskowano o 7 740 zł, a otrzymano 630 zł mniej, przy czym różnica wynikała z innej wyceny stawki godzinowej działań z uczestnikami oraz superwizji. Środki na ww. programy wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem. Przy wydatkowaniu środków dotacji, ze względu na wysokość kwot nie stosowano ustawy z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych³². Środki z dotacji rozliczono najpóźniej do 15 lutego roku następującego po ich otrzymaniu, a w przypadku konieczności zwrotu środków wobec ich niewykorzystania w 2021 r., nastąpiło to w październiku tego samego roku.

(akta kontroli str. 419, 420, 648—557, 705-741, 877-894, 1248-1258)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W PCPR, z blisko 10-miesięczną zwłoką opracowano projekt Programu, na skutek czego, w okresie objętym kontrolą, od 1 stycznia do 28 października 2021 r. w powiecie śremskim ww. program nie obowiązywał. Poprzedni przestał bowiem obowiązywać z dniem 31 grudnia 2020 r., a uchwałę w sprawie przyjęcia Programu (na lata 2021-2026), Rada Powiatu podjęła 29 października 2021 r. Zgodnie z art. 6 ust. 3 pkt 1 ustawy z o przeciwdziałaniu przemocy, opracowanie i realizacja powiatowego programu przeciwdziałania przemocy domowej i ochrony osób doznających przemocy domowej, stanowiły w 2021 r. – i nadal stanowią – zadania własne Powiatu. Z kolei, w myśl art. 112 ust. 1 w zw. z art. 7 pkt 7 ustawy o pomocy społecznej, zadania pomocy społecznej w powiatach wykonują jednostki organizacyjne - powiatowe centra pomocy rodzinie, a pomocy społecznej udziela się osobom i rodzinom w szczególności z powodu m.in. przemocy domowej.

Kierownik wyjaśniła, że *Centrum przedłożyło Radzie Powiatu projekt Programu w pierwszej połowie października 2021 r. ze względu na: reorganizację jednostki po przejściu jej zarządzania przez nowe kierownictwo, utrudnienia związane z obostrzeniami COVID-19, konieczność opracowania w tym samym roku strategii rozwiązywania problemów społecznych oraz programu na rzecz wsparcia osób z niepełnosprawnościami, a tym samym potrzeby przeprowadzenia diagnozy wskazanych wyżej w dokumentach problemów, a także oczekiwanie aż do lutego za dokumentem Krajowego Programu. Dodała, że Rada Powiatu przyjęła w marcu 2021 r. Lokalny Program Pomocy Społecznej w 2021 r. oraz wykaz potrzeb na 2021 r., zawarty w Sprawozdaniu z działalności PCPR za 2020 r., które były podstawą do realizacji działań w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej w okresie 10 miesięcy poprzedzających przyjęcie Programu. Lokalny Program zawierał również te działania, które realizowane były przed jego przyjęciem, gdyż prace planistyczne trwały dłuższy czas.*

(akta kontroli str. 145-174, 992)

2. Część wskaźników ujętych w Programie była skonstruowana w sposób nie w pełni rzetelny, uniemożliwiający pomiar poziomu ich osiągnięcia, co

³² Dz.U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm.

jednocześnie nie pozwalało na ustalenie, jaki poziom będzie zadawający oraz monitorowanie go. Np., jak to wcześniej przywołano, w celu szczegółowym nr 5 pn. Zwiększenie efektywności współpracy między podmiotami działającymi w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w kierunku działań pn. Diagnozowanie zjawiska przemocy na terenie powiatu śremskiego, wskaźnikiem była liczba opracowanych diagnoz; w celu szczegółowym nr 3 – podniesienie świadomości społeczeństwa w zakresie życia rodzinnego bez przemocy, w kierunku działań – organizowanie lokalnych kampanii społecznych oraz konferencji na temat przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie, wskaźnikiem była liczba zorganizowanych kampanii społecznych oraz konferencji.

Wyjaśniając przyjęty sposób konstrukcji wskaźników, Kierownik podała, że przy opracowywaniu Programu wzorowano się na wskaźnikach określonych w Krajowym Programie. Odnosząc się do podanego przykładu wyjaśniła, że przyjęto założenie, iż liczba zorganizowanych kampanii/konferencji może mieć realny wpływ na podniesienie świadomości społeczeństwa w zakresie życia rodzinnego bez przemocy. Propagowana wiedza podczas organizowanego wydarzenia ma na celu właśnie uświadamianie otoczenia w kwestii profilaktyki przeciwdziałania zjawisku przemocy. Poziom zdobytej wiedzy jest niemierzalny, mierzalna za to jest liczba podjętych działań.

NIK wskazuje, że dla skutecznej oceny osiągnięcia wskaźników, cele programu powinny być realne i mierzalne, tj. powinny spełniać ten warunek, iż cechuje je możliwość realizacji w wyznaczonym czasie i oceny ich wykonania przy użyciu przyjętych kryteriów ewaluacji. Narzędziem obrazującym prawidłowy sposób wyznaczania wskaźników i celów jest szeroko stosowana w zarządzaniu zasada S.M.A.R.T. Jest to metoda wspomagająca prawidłowe definiowanie celów, dzięki czemu wzrasta szansa na ich osiągnięcie, przy czym wyznaczanie celów zgodnie z tą zasadą wymaga uważnego przeanalizowania tego co chce się osiągnąć³³. Zasada S.M.A.R.T. oznacza Specific (jasność celu), Measurable (mierzalność celu), Achievable (realność celu), Relevant (znaczenie celu) i Time-bound (określenie terminu celu)³⁴. Metoda ta wymaga dokładnej analizy celu i jego sprecyzowania, a ustalenie celów S.M.A.R.T. pozwala na osiągnięcie wymiernych efektów. Dla mierzalności celów (Measurable) konieczne jest, aby cel był możliwy do monitorowania i zmierzenia. Mierzalność pozwala jednoznacznie określić, czy cel został osiągnięty. Z kolei postęp celu można określić na parę sposobów, np. poprzez przedstawienie kolejnych etapów, podanie faktycznych wartości lub po sprecyzowaniu, jak będzie wyglądać sytuacja po osiągnięciu celu.

(akta kontroli str. 56-174, 1265, 1266)

3. PCPR nie dysponował programami psychologiczno-terapeutycznymi oraz korekcyjno-edukacyjnymi opracowanymi dla osób stosujących przemoc domową, w postaci odrębnych dokumentów będących w posiadaniu Centrum, co było działaniem nierzetelnym. Obowiązek opracowania i prowadzenia ww. programów wynika z art. 6 ust. 4 pkt 2 i 3 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy, a m.in. w materiałach instruktażowych dla podmiotów prowadzących te programy (aktualizacja na 2022 r. i 2023 r.), zamieszczonych na stronie internetowej WUW wskazano, że powinny mieć one charakter odrębnie opracowanego dokumentu.

³³ Walczak R. Podstawy zarządzania projektami metody i przykłady, Difin, Warszawa 2014, s. 110.

³⁴ https://mfiles.pl/pl/index.php/Zasada_SMART.

Kierownik wyjaśniła, że Centrum w latach 2021-2023 *nie tworzyło odrębnego dokumentu w formie programu, gdyż zlecało realizację programów podmiotowi zewnętrznemu na podstawie umowy zlecenia, mianowicie Stowarzyszeniu, które od lat realizuje działania w zakresie przeciwdziałania zjawisku przemocy domowej, w tym prowadzenia niniejszych programów. Od 2024 r. PCPR planuje samodzielnie prowadzić programy. Dwóch pracowników uzyskało niezbędne uprawnienia do prowadzenia zajęć korekcyjno-edukacyjnych, zatem ww. program zostanie opracowany jako własny dokument i przyjęty przez Radę Powiatu.*

(akta kontroli str. 674-676, 762-771, 850-876, 1130, 1131)

OCENA CZĄSTKOWA

PCPR zapewniło opracowanie i realizację powiatowego programu przeciwdziałania przemocy domowej i ochrony osób doznających przemocy domowej, jednak nie przez cały okres objęty kontrolą, albowiem do października 2021 r. projektu tego dokumentu nie przedłożono Radzie Powiatu. Przygotowując ww. program oraz strategię rozwiązywania problemów społecznych opracowano diagnozę zjawiska przemocy domowej na terenie powiatu, a w sprawozdaniach z działalności za lata 2021 i 2022 przedstawiano jego ewaluację. Ww. program miał określone wskaźniki, jednak część z nich była tak skonstruowana, że m.in. nie było możliwości pomiaru poziomu ich osiągnięcia. Taki sposób konstrukcji wskaźników mógł być powodem braku możliwości przypisana na poziomie jednostkowym zarówno realizatorów poszczególnych działań, jak i ich kosztów. Nie opracowano procedur lub metod identyfikowania przypadków występowania przemocy domowej oraz rodzin szczególnie zagrożonych jej występowaniem, co nie sprzyjało optymalizacji działań Centrum w tym zakresie. PCPR zorganizowało programy oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych w latach 2021-2023 oraz psychologiczno-terapeutycznych w latach 2022 i 2023 dla osób stosujących przemoc domową, jednak nie dysponowało opracowanymi, odrębnymi dokumentami zawierającymi ww. programy.

3. Ochrona osób doznających przemocy domowej, w tym zapewnienie im miejsc w ośrodkach wsparcia lub interwencji kryzysowej

Opis stanu faktycznego

3.1. Na terenie powiatu w okresie objętym kontrolą nie funkcjonowały SOW³⁵ oraz ośrodki interwencji kryzysowej³⁶. Zgodnie z art. 6 ust. 3 pkt 3-4 i ust. 4 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy, do zadań własnych powiatu należy m.in. zapewnienie osobom doznającym przemocy domowej miejsc w ośrodkach wsparcia oraz ośrodkach interwencji kryzysowej. Natomiast do zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez powiat należy tworzenie i prowadzenie specjalistycznych ośrodków wsparcia dla osób doznających ww. przemocy.

(akta kontroli str. 311-367, 1138, 1139)

³⁵ Jednostki ukierunkowane na udzielanie specjalistycznej pomocy osobom doświadczającym przemocy w rodzinie. Pomoc realizowana jest w trzech obszarach: interwencyjnym, zaspokajania potrzeb bytowych oraz w zakresie terapeutyczno-wspomagającym. Tworzenie i prowadzenie ośrodków należy do zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez powiat (art. 6 ust. 4 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy).

³⁶ Do zadań ośrodka należy w szczególności: udzielanie specjalistycznego poradnictwa, prowadzenie grup terapeutycznych, grup wsparcia, poradnictwo telefoniczne, interwencje w środowisku, zapewnienie całodobowego schronienia. Prowadzenie ww. ośrodków należy do zadań powiatu, przy czym powiat może połączyć powiatowe centrum pomocy rodzinie z ośrodkiem interwencji kryzysowej. W przypadku takiego połączenia, ośrodek interwencji kryzysowej działa w strukturze PCPR (art. 19 pkt 12 oraz art. 112a ustawy o pomocy społecznej).

Wyjaśniając w jaki sposób Powiat zapewnił w latach 2021-2023 osobom doznającym przemocy domowej miejsca w ośrodkach wsparcia oraz ośrodkach interwencji kryzysowej, Kierownik podała m.in., że Powiat nie tworzył takich ośrodków ze względu na brak sygnałów środowiskowych dotyczących konieczności ich tworzenia. Zgodnie z ustawą Powiat ma zapewnić osobom doznającym przemocy domowej miejsca w ośrodkach wsparcia i ośrodkach interwencji kryzysowej – jeżeli takowa potrzeba wystąpi. W okresie 2021-2023 nie zgłoszono takiej potrzeby. Ośrodki pomocy społecznej z terenu powiatu kierowały osoby doznające przemocy domowej do SOW w Zdunach. Powiat nie zawierał w latach 2021-2023 umowy z ww. Ośrodkiem. Nie występuje taki obowiązek oraz nie ma konieczności wystawiana przez Powiat skierowania do SOW. Do PCPR, ani we wskazanym okresie, ani wcześniej, nie dotarła informacja, aby zaistniała konieczność umieszczenia osób w SOW. Kierownik dodała, że Centrum nie zapewniało ofiarom przemocy miejsc w Ośrodku, gdyż na bieżąco wsparcia w sygnalizowanych kwestiach udzielały OPS w poszczególnych gminach powiatu, zgodnie z miejscem zamieszkania osób uwikłanych w zjawisko przemocy domowej. Tym samym Powiat, kierując się zasadą rzetelności i gospodarności środkami, nie widział konieczności tworzenia placówek oraz podpisywania porozumień i ponoszenia odpłatności za miejsca niewykorzystane. Ponadto, zdaniem kierownictwa PCPR, nacisk powinien być wywierany na osobę stosującą przemoc domową i wykorzystanie przepisów ustawy o opuszczeniu przez „sprawcę” miejsca zamieszkania osoby doświadczającej ww. przemocy.

(akta kontroli str. 311-333, 993, 1129, 1139, 1140)

Centrum nie posiadało danych dotyczących mieszkańców powiatu śremskiego – w tym ich liczby – którzy w kontrolowanym okresie skorzystali ze wsparcia SOW, dla osób doznających przemocy domowej, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 319-333, 993, 1129)

3.2. Na terenie powiatu nie funkcjonowały inne placówki wsparcia dla osób doznających przemocy domowej prowadzone przez organizacje pozarządowe lub kościoły.

(akta kontroli str. 311-367)

3.3. W latach 2021-2023 w powiecie Fundacja „Życie” uruchomiła i prowadziła Lokalny Punkt Pomocy Pokrzywdzonym Przystępstwem w Śremie³⁷, funkcjonujący w ramach działającego na terenie województwa wielkopolskiego Okręgowego Ośrodka Pomocy Pokrzywdzonym Przystępstwem w Lesznie wraz z siecią Lokalnych Punktów Pomocy Pokrzywdzonym Przystępstwem. Z kompleksowej i bezpłatnej oferty ośrodka i lokalnych punktów skorzystać mogli m.in. mieszkańcy powiatu jako pokrzywdzeni przystępstwem (w tym m.in. w wyniku przemocy domowej). W ramach działalności ww. ośrodka osoby mogły uzyskać m.in.: pomoc w znalezieniu bezpiecznego schronienia, wsparcie prawne i psychologiczne oraz pomoc materialną. Funkcjonowanie ww. ośrodka i lokalnych punktów finansowana była ze środków Funduszu Sprawiedliwości.

Odnosnie do współpracy PCPR z ww. fundacją, Kierownik wyjaśniła, że na prośbę Fundacji PCPR rozpropagowywało informację o ww. punkcie pomocy poprzez umieszczenie plakatu oraz ulotek w siedzibie Centrum, w miejscu dostępnym dla mieszkańców powiatu. Dodała, że PCPR nie prowadzi statystyk z udzielonego wsparcia lub informacji w formie ustnej porady. Powiat ani Centrum nie posiadało wiedzy o liczbie mieszkańców - ofiar przemocy domowej oraz o formach wsparcia z której mieszkańcy powiatu mieli możliwość skorzystać za pośrednictwem ww. fundacji. Ww. organizacja

³⁷ Przy ul. Grunwaldzkiej 10.

oprócz jednorazowego przekazania materiałów dotyczących funkcjonowania punktu w Śremie nie podejmowała z PCPR szerszej współpracy.

(akta kontroli str. 1131, 1132)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Centrum nie posiadało danych dotyczących mieszkańców powiatu doznających przemocy domowej – w tym ich liczby – którzy w kontrolowanym okresie skorzystali ze wsparcia SOW albo tego wsparcia potrzebowali. Było to zachowanie nierzetelne, a brak takiej informacji dotyczącej m.in. trzech lat kontrolowanego okresu, nie pozwalał na racjonalne przyjęcie, że ewentualne prowadzenie ośrodków wsparcia oraz interwencji kryzysowej na terenie powiatu było zbędne, albowiem wystarczające miało tu być wsparcie zapewniane przez SOW oraz OPS w ramach poszczególnych gmin powiatu. Podkreślenia wymaga, że zapewnienie osobom doznającym przemocy domowej miejsc w ośrodkach wsparcia jest nie tylko zadaniem gmin (art. 6 ust. 2 pkt 3 uopp), ale także powiatów (art. 6 ust. 3 pkt 3 uopp), natomiast zapewnienie ww. osobom miejsc w ośrodkach interwencji kryzysowej nie należy do zadań gmin, lecz wyłącznie powiatów (art. 6 ust. 3 pkt 4 uopp a contrario). Niezależnie od tego, SOW w Zdunach dzieli od terenu powiatu kilkadziesiąt kilometrów³⁸, co nie pozostaje bez znaczenia dla możliwości dotarcia dorosłych i małoletnich ofiar przemocy do dotychczasowych miejsc zatrudnienia oraz edukacji. W tym kontekście, brak wiedzy w PCPR, chociażby o samej liczbie osób wymagających przedmiotowego wsparcia oraz korzystających z niego, uniemożliwiał rzetelne oszacowanie jakiego rodzaju działania i w jakim wymiarze Powiat powinien podejmować w celu realizacji obowiązków wynikających z art. 6 ust. 3 pkt 3-4 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy.

Jak to wcześniej podano, Kierownik potwierdziła, że Centrum nie dysponowało ww. informacjami – z uwagi na całokształt uprzednio przywołanych okoliczności, których ponowne opisywanie w tym miejscu jest zbędne.

(akta kontroli str. 311-333, 993, 1129, 1139, 1140)

OCENA CZĄSTKOWA

Na terenie powiatu nie funkcjonowały ośrodki wsparcia oraz interwencji kryzysowej, a zapewnienie miejsc w tego typu ośrodkach osobom doznającym przemocy domowej, realizowane było poprzez kierowanie ww. osób do specjalistycznego ośrodka wsparcia znajdującego się na terenie innego powiatu, niesąsiadującego z powiatem śremskim. Centrum nie posiadało jednocześnie wiedzy o skali i zakresie takiego wsparcia udzielanego mieszkańcom – ofiarom przemocy domowej, co nie pozwalało na rzetelne planowanie i realizowanie zadań Powiatu określonych w art. 6 ust. 3 pkt 3 i 4 uopp.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

³⁸ Około 70 kilometrów od Śremu, siedziby Powiatu oraz szacunkowo ponad godzina czasu trwania dojazdu.

- 1) formułowania wskaźników określonych w Programie w sposób umożliwiający m.in.: pomiar poziomu ich osiągnięcia, ustalenie poziomu oczekiwanego oraz ich rzetelne monitorowanie;
- 2) posiadania przez Centrum udokumentowanych i zintegrowanych programów psychologiczno- terapeutycznych oraz korekcyjno-edukacyjnych;
- 3) rzetelnego pozyskiwania przez PCPR informacji o osobach z terenu powiatu doświadczających przemocy domowej, wymagających z tego tytułu wsparcia oraz korzystających z niego, dla zagwarantowania prawidłowej realizacji zadań Powiatu określonych w art. 6 ust. 3 pkt 3 i 4 uopp.

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 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Poznań, 1 lutego 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Paweł Siuda
główny specjalista kontroli
państwowej

(podpisano elektronicznie)

Dyrektor
z up. dr Zuzanna Kaźmierczak
p.o. Wicedyrektor

(podpisano elektronicznie)