



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.411.5.5.2023

Pan
Mariusz Gniot
Dyrektor
Miejsko Gminnego Ośrodka
Pomocy Społecznej w Łobżenicy
ul. Złotowska 11a
89-310 Łobżenica

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Miejsko Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej ¹ , ul. Złotowska 11a, 89-310 Łobżenica
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Gniot, Dyrektor Ośrodka od 8 stycznia 2020 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Organizacja wykonywania zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej, w tym współpraca z innymi podmiotami. 2. Realizacja programów przeciwdziałania przemocy domowej oraz ochrony osób doznających przemocy domowej, a także pozostałych programów z tego zakresu. 3. Realizacja procedury „Niebieskie Karty”, w tym postępowanie wobec osób doznających przemocy oraz osób stosujących przemoc
Okres objęty kontrolą	Lata 2021-2023, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Klaudia Dziamska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/167/2023 z 3 listopada 2023 r.

(akta kontroli str. 1)

¹ Dalej: Ośrodek, OPS albo MGOPS.

² Dalej: Dyrektor.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2021-2023 MGOPS realizował zadania własne Gminy Łobzenica⁵ w ramach gminnego systemu przeciwdziałania przemocy domowej, jednak nie zawsze w zgodzie z obowiązującymi przepisami prawa i nie zawsze rzetelnie.

Organizacja Ośrodka umożliwiała wykonywanie zadań dotyczących przeciwdziałania przemocy domowej. W regulacjach wewnętrznych ujęto te zadania, ale nie przypisano ich poszczególnym komórkom organizacyjnym OPS, co nie sprzyjało optymalnej realizacji tych zadań. W Ośrodku zatrudniono wymaganą liczbę pracowników socjalnych, którzy podnosili swoje kwalifikacje zawodowe m.in. uczestnicząc

w szkoleniach. Pracownicy Ośrodka w ramach Zespołu Interdyscyplinarnego w Łobzenicy⁶, któremu zapewniono obsługę finansową, współpracowali z innymi podmiotami właściwymi w obszarze przeciwdziałania przemocy. Na stronie internetowej MGOPS, nie zamieszczono informacji m.in. o tym, gdzie i do kogo zgłosić się w przypadku doświadczania przemocy domowej, co nie służyło należytemu informowaniu o podmiotach, od których można było uzyskać przedmiotową pomoc na terenie Gminy.

W Gminie obowiązywały programy przeciwdziałania przemocy domowej i ochrony osób jej doznających, jednak nie zostały opracowane w pełni rzetelnie. Przed ich przygotowaniem de facto nie sporządzono diagnozy zjawiska przemocy domowej, w tym jego skali i lokalnych uwarunkowań. W programach jedynie zbiorczo i ramowo określono realizatorów zadań oraz źródła finansowania, nie podając jednocześnie terminu przeprowadzenia poszczególnych działań. Ponadto, nie zawierały one żadnych mierników, umożliwiających m.in. pomiar poziomu realizacji zadań dotyczących przeciwdziałania przemocy domowej oraz monitorowanie go. Niektóre dane liczbowe dotyczące procedur NK błędnie wykazano zarówno w ww. programach, jak i sprawozdaniach z realizacji Krajowego Programu.

W Ośrodku, w ramach ZI oraz powołanych grup roboczych i diagnostyczno-pomocowych podejmowano, co do zasady adekwatne do potrzeb, udokumentowane działania wobec osób doświadczających przemocy domowej lub ją stosujących. Jednak, w istotnej części skontrolowanych przypadków, sięgającej od 29 do 52% niezasadnie opóźniano udzielenie niezbędnego wsparcia poprzez zwlekanie z: powołaniem grup⁷, przekazaniem ich członkom NK części A⁸ i z wyznaczeniem terminu posiedzenia grupy⁹. Ponadto nie powołano do składów grup roboczych przedstawicieli oświaty lub ochrony zdrowia¹⁰, a także, nawet przez rok i dwa miesiące nie sporządzano indywidualnych planów pomocy dla dzieci będących ofiarami przemocy¹¹, co nie sprzyjało zapewnieniu im kompleksowej i długofalowej pomocy.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: Gmina.

⁶ Dalej: Zespół albo ZI.

⁷ W sześciu spośród 21 skontrolowanych NK (29%).

⁸ W 11 spośród 21 skontrolowanych NK (52%).

⁹ W siedmiu spośród 21 skontrolowanych NK (33%).

¹⁰ W sześciu spośród 21 skontrolowanych NK (29%).

¹¹ W pięciu spośród 21 skontrolowanych NIK (24%).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1 W § 8 ust. 6 Regulaminu organizacyjnego Ośrodka¹² uwzględniono zadania realizowane w ramach zadań własnych gminy, o których mowa w art. 6 ust. 2 ustawy z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej¹³, tj.: udział w tworzeniu gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w tym opracowanie

i realizację gminnego programu przeciwdziałania przemocy, prowadzenie poradnictwa i interwencji w zakresie przemocy w rodzinie, zapewnienie osobom dotkniętym tą przemocą miejsc w ośrodkach wsparcia oraz obsługę organizacyjno-techniczną Zespołu.

Zadania te nie zostały jednak przypisane do właściwości żadnego z działów organizacyjnych Ośrodka. NIK wskazuje, że w myśl standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁴ struktura organizacyjna jednostki, powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań (II.A.3), przypisanie wykonywania tych zadań do konkretnego działu MGOPS, mogłoby pozytywnie wpłynąć na jakość wykonywania tych zadań.

Pracownicy socjalni i asystent rodziny, będący członkami ZI lub grup roboczych albo diagnostyczno-pomocowych, zadania dotyczące przeciwdziałania przemocy domowej, w tym pracę z rodzinami, w których zdiagnozowano przemoc, zgodnie z art. 9a ust. 13 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy wykonywali w ramach swoich obowiązków służbowych. Dyrektor w określonych dla wszystkich pracowników socjalnych zakresach obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności wyznaczył zadanie prowadzenia pracy socjalnej w rozumieniu art. 6 pkt 12 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹⁵. W kontrolowanym okresie w Ośrodku zatrudnionych było pięciu pracowników socjalnych, co spełniało wymogi art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej. Dyrektor nie składał wniosków o zwiększenie liczby zatrudnionych pracowników socjalnych. Na posiedzeniu 26 kwietnia 2022 r. Komisji Oświaty i Polityki Społecznej Rady Miejskiej w Łobżeniczy¹⁶ Dyrektor, składając sprawozdanie z działalności Ośrodka, zwrócił uwagę na niskie wynagrodzenia pracowników. Pracownikom zapewniono systematyczne szkolenia z zakresu przeciwdziałania przemocy, o czym szerzej w punkcie 1.4 niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 29-31, 1284, 1290, 1344-1345)

Dyrektor wskazał na następujące bariery i ograniczenia w realizacji zadań związanych z zapobieganiem i zwalczaniem przemocy:

¹² Załącznik nr 1 do zarządzenia Dyrektora MGOPS w Łobżeniczy Nr 8/2016 z 6 maja 2016 r.

¹³ 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 o zmianie uopp) dokonano również szeregu innych zmian przepisów uopp.

¹⁴ Załącznik do Komunikatu Ministra Finansów nr 23 z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF nr 15 poz. 84).

¹⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 901 ze zm., dalej: ustawa o pomocy społecznej.

¹⁶ Dalej: Rada Miejska.

- brak precyzyjnego określenia statusu prawnego i wystarczających uprawnień dla skutecznego działania Zespołu,
- obciążenie pracą pracowników socjalnych i asystenta rodziny uczestniczących w pracach Zespołu i grup. Pracownicy MGOPS wykonują swoje zadania w ramach pełnienia obowiązków służbowych. W związku z tym, żaden pracownik biorący udział w pracach ZI i grup, nie został odciążony przynajmniej z niewielkiej części dotychczas realizowanych obowiązków;
- duży nakład pracy związany z obsługą administracyjną, techniczną i od niedawna także finansową Zespołu i grup roboczych albo diagnostyczno-pomocowych. W pracach ZI i grup uczestniczą, co prawda przedstawiciele innych organizacji i instytucji, ale z uwagi na nieodpłatny charakter pracy większość obowiązków przejmują pracownicy MGOPS;
- brak systemowych oddziaływań na sprawców przemocy, którzy nie stawiają się na wezwanie grup. Grupa diagnostyczno-pomocowa może skierować sprawców przemocy do uczestniczenia w programach korekcyjno-edukacyjnych i wskazano prawne rozwiązanie w przypadku braku realizacji tego obowiązku. Nadal jednak nie ma podstaw prawnych do egzekwowania uczestniczenia sprawców w spotkaniach grup diagnostyczno-pomocowych. Zdaniem Dyrektora, wzmacnia to poczucie bezkarności;
- trudności w rozpoznawaniu i diagnozowaniu przemocy domowej. Obowiązująca, bardzo szeroka definicja przemocy domowej i brak wskazówek pomagających w rozpoznawaniu przemocy domowej może prowadzić do pochopnego wszczynania procedury Niebieskie Karty¹⁷, np. w konfliktach sąsiedzkich, sprawach okołorozwodowych lub majątkowych. Dyrektor dodał, że konieczne wydaje się określenie przesłanek pozwalających i ułatwiających podejmowanie decyzji o wszczęciu procedury NK;
- brak środków finansowych, który miał realny wpływ na skuteczność podejmowanych działań z zakresu przeciwdziałania przemocy. MGOPS do 2023 r. nie posiadał żadnych środków finansowych, które mógłby przeznaczyć na zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie. Niektóre działania tj. związane z profilaktyką i podnoszeniem poziomu wiedzy na temat przemocy były finansowane ze środków Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Łobżenicy¹⁸. W ocenie Dyrektora, było to dobre rozwiązanie, nie tylko z powodu braku środków finansowych wyłącznie na ten cel, ale także dlatego, że choroba alkoholowa stanowi istotną przyczynę pojawiającej się przemocy.

(akta kontroli str. 1238, 1241-1242)

Wpływ nadużywania alkoholu na stosowaną przez sprawców przemoc, sygnalizowano w dokumentach strategicznych takich jak Gminnym Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Przemocy na terenie gminy.

(akta kontroli str. 57-58, 83, 439)

1.2 Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy, gminny system przeciwdziałania przemocy domowej tworzyły takie elementy jak:

- opracowany i realizowany gminny program przeciwdziałania przemocy domowej i ochrony osób doznających przemocy domowej, o czym szerzej w obszarze nr 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 48-95)

¹⁷ Dalej NK.

¹⁸ Dalej: GKRPA.

- prowadzenie poradnictwa i interwencji w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej w szczególności poprzez działania edukacyjne służące wzmocnieniu opiekuńczych i wychowawczych kompetencji rodziców w rodzinach zagrożonych przemocą domową; Pracownicy socjalni i asystent rodziny w ramach swoich obowiązków służbowych prowadzili z rodzicami rozmowy ukierunkowane na kształtowanie umiejętności komunikacyjnych, adekwatnego zachowania wobec dziecka, udzielali pomocy finansowej i niefinansowej w celu zabezpieczenia potrzeb życiowych dzieci i lepszego wykonywania zadań wychowawczych. Porady psychologiczne były udzielane w każdy poniedziałek od godziny 8 do 11 przez psychologa zatrudnionego w MGOPS na podstawie umowy zlecenia. Z tej formy pomocy, w związku z przemocą skorzystało łącznie 40 osób¹⁹, co stanowiło 34%, spośród 118 wszystkich osób objętych pomocą psychologiczną w Ośrodku. Łącznie do psychologa skierowano 39 osób doświadczających przemocy – a z jego wsparcia skorzystało 29 z nich – oraz szesnastu sprawców przemocy – skorzystało 11²⁰. Każda z osób korzystających z porad psychologa w 2021 i 2023 r. uczęszczała na spotkania średnio dwa razy w roku. W 2022 r. ofiara oraz sprawca na spotkaniu z psychologiem byli średnio trzy razy. Wydatki MGOPS z tytułu ww. umowy zlecenia wyniosły: 9 160,00 zł w 2021, 8 630,00 zł w 2022 r. i 9 240,00 w 2023 r. Poza tym Gmina zatrudniała terapeutę, który udzielał specjalistycznego wsparcia i poradnictwa

w Punkcie Konsultacyjnym, finansowanego ze środków GKRPA, o czym szerzej w punkcie 2.4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Dyrektor wyjaśnił, że w MGOPS rozważa się zorganizowanie profesjonalnego cyklu warsztatów rodzicielskich. Nieodpłatne poradnictwo prawne realizowane jest przez Powiat Piłski w Centrum Profilaktyki i Aktywności Społecznej. Na terenie Gminy nie funkcjonują poradnie psychologiczne, psychoterapeutyczne dla dorosłych, dzieci i młodzieży. Ośrodek kieruje zainteresowanych do specjalistycznych podmiotów w: Wyrzysku, Złotowie i Pile. Dyrektor podkreślił, że proponowanie poradnictwa specjalistycznego poza terenem Gminy stanowi poważne utrudnienie w skorzystaniu z takiej formy pomocy, ponieważ ww. osoby często borykają się z problemem braku połączeń komunikacji publicznej, nie posiadają środków finansowych na dojazd we własnym zakresie albo nie mają możliwości powierzenia opieki nad dziećmi. Do kwestii tej odniesiono się również w punkcie 3.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego;

(akta kontroli str. 297-355, 1238, 1244, 1246-1247)

- zapewnienie osobom doznającym przemocy domowej miejsc w ośrodku wsparcia; Na terenie Gminy nie działał ośrodek wsparcia dla osób doznających przemocy domowej. MGOPS kierował ww. osoby do specjalistycznego ośrodka wsparcia dla takich osób w Pile, który 1 lipca 2023 r. został zlikwidowany. W latach 2021-2023, dwie kobiety z dziećmi znalazły takie schronienie w ośrodku w Pile i w Jaksicach, o czym szerzej w punkcie 3 niniejszego wystąpienia. Zdaniem Dyrektora wydawanie policyjnych i prokuratorskich nakazów opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania, zakazu zbliżania się i zakazu kontaktowania, skutkuje tym, że ofiary mogą pozostać w dotychczasowym miejscu zamieszkania. Dyrektor dodał, że Ośrodek poszukuje stałej alternatywy w zakresie zapewnienia schronienia osobom i rodzinom doświadczających przemocy domowej;

(akta kontroli str. 1238, 1244-1245)

¹⁹ Wszystkie osoby które tego wymagały i zgłosiły się do psychologa uzyskały taką pomoc. W latach 2021-2023 było to odpowiednio: 11, 20 i 9 osób.

²⁰ Pozostałe osoby pomimo skierowania nie skorzystały z porad psychologa.

- tworzenie zespołów interdyscyplinarnych, o czym szerzej w punkcie 1.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 740, 759, 803-804)

W okresie od 1 stycznia 2021 r. do 8 grudnia 2023 r. na stronie internetowej MGOPS, nie zamieszczono informacji o formach i możliwościach korzystania z pomocy psychologicznej i psychoterapeutycznej oraz informacji, gdzie i do kogo zgłosić się w przypadku doświadczania przemocy domowej. Dopiero w czasie kontroli NIK, na stronie Internetowej Ośrodka²¹ została dodana zakładka Zespół Interdyscyplinarny pt. „Jesteś ofiarą przemocy? Gdzie możesz znaleźć wsparcie”. W zakładce umieszczono szczegółowe informacje na temat przemocy i danych teleadresowych instytucji udzielających wsparcia i pomocy. Dyrektor nie odniósł się do przyczyn uprzedniego braku tych informacji na stronie internetowej Ośrodka. NIK wskazuje, że nie sprzyjało to zapewnieniu optymalnego poziomu informowania o miejscach udzielania przedmiotowej pomocy na terenie Gminy.

(akta kontroli str. 24-29, 1313, 1317)

Ośrodek, kierował dzieci z rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym i przejawami patologii społecznej na kolonie, do uczestniczenia w zajęciach prowadzonych przez placówki wsparcia dziennego i świetlice socjoterapeutyczne w Liszkowie i Dębnie. Pracownicy socjalni co roku proponowali rodziny - które podejmowały wysiłki w ramach własnych zasobów i możliwości w celu poprawy sytuacji życiowej - do udziału w ogólnopolskiej akcji „Szlachetna Paczka”. Poza tym, ze środków finansowych pochodzących z zezwoleń na sprzedaż alkoholu sfinansowano zakup interaktywnego filmu „Otwórz się na pomoc.” Film został zamieszczony na stronie internetowej Urzędu Miejskiego w Łobżeniczy²². Został także udostępniony świetlicom socjoterapeutycznym jako narzędzie pracy z dziećmi i młodzieżą, o czym szerzej w punkcie 2.4 niniejszego wystąpienia. W ramach realizacji projektu, opracowano broszurę informacyjną dostępną w siedzibie MGOPS i w Punkcie Konsultacyjnym.

(akta kontroli str. 1238, 1243, 1251-1252, 1267)

1.3 W funkcjonujących w kontrolowanym okresie ZI brali udział przedstawiciele wszystkich grup zawodowych wskazanych (obligatoryjnie) w art. 9a ust. 3 i 4 uopp tj. przedstawiciele: MGOPS, GKRPA, Posterunku Policji w Łobżeniczy, Zespołu Kuratorskiej Służby Sądowej przy Sądzie Rejonowym w Złotowie, Szkoły Podstawowej w Łobżeniczy im. Komisji Edukacji Narodowej, Indywidualnej Praktyki Higienistki Szkolnej oraz Towarzystwa Przyjaciół Dzieci w Łobżeniczy.

Burmistrz, stosownie do wymagań art. 9a ust. 8 uopp zawarł z nimi stosowne porozumienia. W porozumieniach z 7 września 2023 r. określono sposób i formę wymiany informacji oraz warunki uczestnictwa w Zespole i grupach diagnostyczno-pomocowych.

(akta kontroli str. 814-844, 1243)

Wszystkie spotkania ZI były protokołowane, a frekwencja członków potwierdzana poprzez złożenie podpisu na załączonej liście. Przedmiotem obrad były między innymi:

- sprawy bieżące, omówienie działalności Zespołu i grup, współpracy z policją, pracownikami socjalnymi i kuratorami sądowymi,
- sprawy rodzin, w których toczyły się procedury NK,

²¹ www.mgops.lobzenica.pl

²² Dalej: Urząd Miejski.

- analiza projektu Programu na lata-2023-2025, przed jego przyjęciem przez Radę Miejską,
- omówienie szkolenia nt. praktycznej realizacji ustawy o przeciwdziałaniu przemocy z uwzględnieniem zmian zaplanowanych w projekcie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej, które prowadził podmiot zewnętrzny,
- sporządzenie zawiadomień do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa w sprawach toczących się procedur NK.

(akta kontroli str. 755-758, 788-802)

Rada Miejska uchwałą²³ z 29 września 2017 r. określiła tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania. ZI został powołany zarządzeniem Burmistrza Łobzenicy²⁴ z 7 listopada 2017 r. Zespół powołał Przewodniczącą, którą była przedstawicielka GKRPA oraz Zastępcę – pracownika MGOPS. Określono także Regulamin Zespołu. W posiedzeniach ZI 18 marca 2021 r. uczestniczyło sześciu a 16 czerwca 2021 r. wszyscy jego członkowie.

(akta kontroli str. 740-743, 750-753, 755-758)

Burmistrz zarządzeniem²⁵ z 20 lipca 2021 r. powołał nowy skład osobowy Zespołu. Na pierwszym posiedzeniu zwołanym przez Burmistrza 26 lipca 2021 r., wybrano nową przewodniczącą ZI oraz jej zastępcę, będące przedstawicielami MGOPS. W pierwszym posiedzeniu ZI uczestniczyli wszyscy jego członkowie. W kolejnych, zwołanych: 26 lipca, 26 sierpnia i 24 listopada 2021 r., uczestniczyło siedmiu z powołanych ośmiu członków ZI. W 2022 r. i 2023 r. (do 21 sierpnia) posiedzenia ZI odbywały się, z częstotliwością wymaganą w art. 9a ust. 7 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy, tj. co trzy miesiące²⁶. Podczas trzech spotkań w 2022 r. uczestniczyło siedmiu, a w ostatnim posiedzeniu brało udział sześciu, spośród ośmiu powołanych członków. W spotkaniach 24 lutego i 22 maja 2023 r. uczestniczyło sześcioro, a 21 sierpnia 2023 r. pięcioro spośród ośmiu członków ZI²⁷. Przewodnicząca ZI 14 sierpnia 2023 r. telefonicznie poinformowała jego członków

o posiedzeniu 21 sierpnia 2023 r. Trzech nieobecnych członków 18 sierpnia 2023 r. telefonicznie poinformowali Przewodniczącą ZI o przyczynach nieobecności, jako przyczyny wskazując: pilny wyjazd, pilne obowiązki służbowe i zły stan zdrowia.

(akta kontroli str. 759, 788-802, 1177, 1180, 1185-1188)

Stosownie do art. 9a ust. 7d uopp, udział w posiedzeniach zespołu interdyscyplinarnego jest obowiązkowy²⁸. Ww. trzech członków ZI nie dochowało terminu na poinformowanie o przyczynach swojej nieobecności, określonego w art. 9a ust. 7e ustawy o przeciwdziałaniu przemocy, tj. co najmniej dwóch dni roboczych przed zaplanowanym posiedzeniem²⁹. Niedotrzymanie tego terminu może być usprawiedliwione szczególnymi okolicznościami, w tym obłożną chorobą członka zespołu lub innym zdarzeniem losowym³⁰. NIK wskazuje, że zgodnie z art. 9a ust. 7c uopp, w uzasadnionych przypadkach ZI ma możliwość realizowania

²³ Nr XXXVI/278/17

²⁴ Nr 0050.136.2017

²⁵ Nr 0050.87.2021

²⁶ 25 lutego, 20 maja, 18 sierpnia, 25 listopada 2022 r. oraz 24 lutego, 22 maja, 21 sierpnia 2023 r.

²⁷ Nie powtarzały się przypadki nieobecności tych samych osób.

²⁸ Obowiązuje od 22 czerwca 2023 r.

²⁹ 18 i 21 sierpnia 2023 r. to odpowiednio: piątek i poniedziałek.

³⁰ Art. 9a ust. 7f.

działań za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w rozumieniu ustawy z 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną³¹.

Zgodnie z art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy, Rada Miejska uchwałą z 25 sierpnia 2023 r.³² ustaliła tryb i sposób powoływania oraz odwoływania członków ZI. Treść uchwały stanowiła powtórzenie przepisów art. 9a ust. 3, 3a, 4 i 5 ustawy

o przeciwdziałaniu przemocy. Burmistrz w wymaganym terminie, określonym w art. 16 ustawy o zmianie uopp³³, 15 września 2023 r. powołał nowy ZI³⁴. Na pierwszym posiedzeniu Zespołu, zwołanym przez Burmistrza 22 września 2023 r., byli obecni wszyscy jego członkowie. Na tym posiedzeniu przyjęto uchwały w sprawie:

- wyboru pracownika socjalnego na Przewodniczącą ZI,
- wyboru innego pracownika socjalnego na Zastępcę Przewodniczącej ZI,
- przyjęcia regulaminu określającego szczegółowe funkcjonowanie Zespołu oraz trybu i sposobu powołania grup diagnostyczno-pomocowych,
- upoważnienia Przewodniczącej ZI i jej Zastępcy do powołania grup diagnostyczno-pomocowych oraz rozszerzeniu ich składu na wniosek pracownika socjalnego i funkcjonariusza policji.

(akta kontroli str. 803-906)

W § 2 ust. 6 Regulaminu Zespołu³⁵ ustalono, że posiedzenia za pomocą poczty elektronicznej, a w uzasadnionych przypadkach w formie pisemnej (papierowej) lub telefonicznie, zwołuje Przewodniczący, wskazując termin oraz miejsce. Przewodniczący informuje o tym, w terminie nie krótszym niż siedem dni przed planowanym terminem posiedzenia. W regulaminie przewidziano także możliwość skrócenia tego terminu, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. W § 3 ust. 2 Regulaminu ZI, postanowiono, że grupę diagnostyczno-pomocową powołuje Zespół, Przewodniczący lub Zastępca Przewodniczącego niezwłocznie, nie później niż w terminie trzech dni od dnia otrzymania zgłoszenia o podejrzeniu wystąpienia przemocy domowej lub po otrzymaniu NK formularza A. Na posiedzeniu 22 września 2023 r., Zespół upoważnił Przewodniczącą i jej Zastępcę do powołania grup diagnostyczno-pomocowych³⁶. Zgodnie z art. 9b ust. 2 pkt 6 oraz art. 9a ust. 7i ustawy o przeciwdziałaniu przemocy, powołanie grup diagnostyczno-pomocowych jest kompetencją ZI, a Przewodniczący ZI w szczególności: kieruje pracami Zespołu, organizuje jego pracę i reprezentuje go na zewnątrz. Zastępca Przewodniczącej podała, że w uopp nie uregulowano w jaki sposób ma się odbyć powołanie grupy diagnostyczno-pomocowej³⁷.

(akta kontroli str. 905, 1177-1178, 1180-1181)

Kolejne posiedzenie ZI odbyło się 20 listopada 2023 r., na którym poinformowano o szkoleniu 1 grudnia 2023 r. Jego przedmiotem były nowe przepisy dotyczące działania NK i grup diagnostyczno-pomocowych. Omówiono także sprawy bieżące i wyznaczono termin następnego posiedzenia ZI.

(akta kontroli str. 845-906)

³¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 344.

³² Nr LXII/513/23.

³³ Tj., do 22 września 2023 r.

³⁴ Nr 0050.109.2023 w sprawie powołania ZI do spraw przeciwdziałania przemocy domowej w Gminie

³⁵ Określającego szczegółowe warunki funkcjonowania ZI oraz tryb i sposób powołania grup diagnostyczno-pomocowych. Ustalony uchwałą Zespołu Nr 3/2023 z 22 września 2023 r., dalej: Regulamin ZI.

³⁶ Uchwała Zespołu Nr 4/2023 z 22 września 2023 r.

³⁷ Problem ten został poruszony w zapytaniu nr 59 skierowanym przez grupę posłów do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Por. m.in.: <https://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/9429292,niejasne-zasady-powolywania-grup-diagnostyczno-pomocowych.html>

1.4 Członkowie ZI, zgodnie z art. 9a ust. 13 uopp, wykonywali swoje zadania w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych. W latach 2021-2023 funkcjonowało odpowiednio grup:

- 24, w tym powołano 13 nowych grup roboczych,
- 26, w tym powołano 21 nowych grup roboczych,
- 27, w tym powołano 14 nowych grup roboczych albo diagnostyczno-pomocowych.

(akta kontroli str. 1320)

W latach 2021-2023 Ośrodek nie szacował kosztów działania Zespołu i grup. Dyrektor wyjaśnił, że *koszty działalności ZI, takie jak: papier, tonery, wysyłka listów, koszt zakupu paliwa do samochodu służbowego, energia elektryczna, materiały biurowe itp., były realizowane w Rozdziale 85219 (pomoc społeczna - ośrodki pomocy społecznej)*. ZI i grupy robocze a później diagnostyczno- pomocowe, korzystały bezpłatnie z pomieszczeń Centrum Profilaktyki i Aktywizacji Społecznej. Dyrektor dodał, że *członkowie ZI każdego roku zużywają około sześciu segregatorów,*

30 teczek do akt, jeden toner do drukarki, papier ksero i inne materiały biurowe. Koszty te Dyrektor oszacował na około 1 000 zł, które były pokrywane z bieżącego finansowania działalności Ośrodka. Stwierdził również, że *trudno jest oszacować koszty związane z mediami i użyczeniem pomieszczeń na czas pracy Zespołu.* Zgodnie z art. 9a ust. 9 uopp³⁸, zapewniono również obsługę finansową ZI.

(akta kontroli str. 1314, 1320)

Uchwałą Rady Miejskiej³⁹ z 27 października 2023 r. wprowadzono zmiany do budżetu Gminy, polegające na dodaniu rozdziału 85205 (zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie). Na ten cel przeznaczono kwotę 3 000,00 zł, w tym 500,00 zł na zakup materiałów i wyposażenia oraz 2 500,00 zł na zakup usług pozostałych. Z tych środków sfinansowano szkolenie 1 grudnia 2023 r. o wartości 1 800,00 zł pod nazwą „Procedura Niebieskiej Karty – działania Zespołu Interdyscyplinarnego i działania grupy diagnostyczno-pomocowej – regulacje 2023”⁴⁰. W szkoleniu wzięli udział wszyscy członkowie: ZI, grup diagnostyczno-pomocowych, wszyscy pracownicy socjalni, a także asystent rodziny, członkowie GKRP A oraz policjanci dzielnicowi. W sprawozdaniach z działalności MGOPS w latach 2021-2022, wśród głównych celów na rok następny, nie wskazano potrzeb w zakresie przeciwdziałania przemocy.

(akta kontroli str. 274-296)

Ze środków pozyskanych z Krajowego Funduszu Szkoleniowego⁴¹ w kwocie 7 200,00 zł sfinansowano szkolenie dla czterech pracowników socjalnych pt. „Rola pracowników socjalnych w przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie – zadania i obowiązki”. Szkolenie zrealizowano w dniach 25 maja, 19 i 20 lipca 2023 r., obejmowało ono łącznie 18 godzin zegarowych. Ostatniego dnia szkolenia pracownicy socjalni korzystali z superwizji pracy socjalnej, o której mowa w art. 121a ust. 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej.

³⁸ W tym brzmieniu obowiązuje od 22 czerwca 2023 r.

³⁹ Nr LXIII/539/23 w sprawie zmian uchwały budżetowej Gminy Łobżenica na 2023 r.

⁴⁰ Realizatorem szkolenia było Centrum Rozwoju i Szkoleń Justyna Zawieja.

⁴¹ Umowa nr CAZ 38/2023/KFS/LIMIT z 13 kwietnia 2023 zawarta ze Starostą Piłskim; jej przedmiotem było finansowanie kosztów kształcenia ustawicznego pracowników w trybie art. 69a i 69b ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2023 r. poz. 735, ze zm.) oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 14 maja 2014 r. w sprawie przyznawania środków z Krajowego Funduszu Szkoleniowego (Dz. U. z 2018 r. poz. 117) na zasadach i warunkach określonych w umowie ze Starostą Piłskim.

Przed 2023 r. szkolenia dla pracowników MGOPS, członków ZI i działających w jego ramach grup finansowano ze środków GKRPA. W latach 2021-2023 sfinansowano także konsultacje specjalisty psychoterapii uzależnień dla osób uzależnionych i członków ich rodzin, odpowiednio w kwocie: 7 920,00 zł, 8 640,00 zł i 8 640,00 zł. Ze środków GKRPA zlecono za kwotę 6 380,00 zł opracowanie interaktywnego filmu „Otwórz się na pomoc”, o którym była już mowa w punkcie 1.2.

(akta kontroli str. 1283, 1287, 1295-1306)

1.5 Pracownicy MGOPS podejmowali stałą niesformalizowaną współpracę polegającą na wymianie informacji m.in. z: policją, przedstawicielami ochrony zdrowia, szkołami, sądem rejonowym, kuratorami sądowymi, GKRPA. Obieg informacji odbywał się drogą pisemną, mailową lub telefoniczną za pośrednictwem Przewodniczącego Zespołu, pracownika socjalnego albo innego pracownika MGOPS. Dyrektora podał, że *mocną stroną funkcjonowania Zespołu jest właśnie jego interdyscyplinarność, czyli łączenia kompetencji różnych służb, w celu podejmowania wspólnych działań wobec osób i rodzin dotkniętych kryzysem przemocy.*

Zdaniem Dyrektora, następujące bariery determinowały przebieg współpracy z innymi podmiotami:

- *brak wymiany informacji z prokuraturą i policją w zakresie zastosowanych środków zapobiegawczych, karnych i probacyjnych zastosowanych wobec sprawców przemocy. ZI i grupy nie posiadają informacji związanych z nałożonymi na sprawców zakazów i nakazów oraz poziomu ich respektowania;*
- *małe zaangażowanie przedstawicieli oświaty i służb zdrowia. Większość procedur NK wszczynana jest przez pracowników socjalnych i policję;*
- *brak proporcjonalnego rozłożenia obowiązków wszystkich członków ZI. Pracownicy socjalni realizują większość czynności organizacyjnych i merytorycznych. Duże zaangażowanie podejmują funkcjonariusze policji; współpraca z GKRPA układa się pomyślnie.*

(akta kontroli str. 1238, 1241-1242)

1.6 Pracownicy Wydziału Polityki Społecznej w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim na podstawie § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 3 czerwca 2011 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad realizacją zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie⁴², przeprowadzili kontrolę w Urzędzie Miejskim i MGOPS w zakresie prawidłowości realizacji zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz polegających na zapewnieniu obsługi organizacyjno-technicznej zespołu interdyscyplinarnego⁴³. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2021 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych tj. 23 września 2022 r. Działalność MGOPS oceniono pozytywnie, z uchybieniami. Wydano między innymi następujące zalecenia, aby zapewnić:

- *dokładne wypełnianie formularzy NK część A,*
- *powiadamianie o zakończeniu procedury podmiotów uczestniczących w procedurze NK po jej zakończeniu,*
- *upoważnienie do przetwarzania danych osobowych wszystkich członków ZI i grup roboczych,*
- *złożenie pisemnych zobowiązań przez wszystkie osoby upoważnione do przetwarzania danych osobowych do zachowania tajemnicy,*

⁴² Dz.U. Nr 126, poz. 718.

⁴³ W dniach 20-21 i 23 września 2022 r.

- złożenie przez wszystkich członków ZI oświadczeń o zachowaniu poufności informacji i danych, uzyskanych przy realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie organowi.

Dyrektor, poinformował o wykonaniu zaleceń.

(akta kontroli str. 1352-1388)

1.7 Nie złożono żadnej skargi na działalność Ośrodka w przedmiotowym zakresie.

(akta kontroli str. 1389)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W § 2 ust. 7 Regulaminu organizacyjnego ZI dopuszczono, w uzasadnionych przypadkach, możliwość skrócenia ustawowego, siedmiodniowego terminu na poinformowanie przez Przewodniczącego Zespołu jego członków o terminie posiedzenia ZI, o którym to terminie mowa w art. 9a ust. 7b ustawy o przeciwdziałaniu przemocy.

Zastępca Przewodniczącej ZI wyjaśniła, że w uzasadnionych przypadkach przewidziano skrócenie tego terminu, aby umożliwić skuteczną reakcję Zespołu na zaistniałą sytuację związaną ze stosowaniem przemocy domowej.

(akta kontroli str. 853-854, 856, 905, 1177, 1180)

Nie negując racjonalności ww. argumentacji, NIK wskazuje, że z formalno-prawnego punktu widzenia, skracanie ustawowych terminów, nawet instrukcyjnych, aktami prawnymi niższego rzędu jest niedopuszczalne, a ustawodawca nie zawarł w przepisach uopp stosownego wyjątku.

OCENA CZĄSTKOWA

Organizacja Ośrodka umożliwiała wykonywanie zadań dotyczących przeciwdziałania przemocy domowej. W regulacjach wewnętrznych ujęto te zadania, ale nie przypisano ich poszczególnym komórkom organizacyjnym OPS, co nie sprzyjało optymalnej realizacji tych zadań. Ponadto, w Regulaminie organizacyjnym ZI, przewidziano niedopuszczalne skrócenie ustawowego, siedmiodniowego terminu na poinformowanie przez Przewodniczącego Zespołu jego członków o terminie posiedzenia ZI. W Ośrodku zatrudniono wymaganą liczbę pracowników socjalnych, którzy podnosili swoje kwalifikacje zawodowe m.in. uczestnicząc w szkoleniach. Pracownicy Ośrodka w ramach Zespołu, któremu zapewniono obsługę finansową, współpracowali z innymi podmiotami właściwymi w obszarze przeciwdziałania przemocy. Na stronie internetowej MGOPS, nie zamieszczono informacji m.in. o tym, gdzie i do kogo zgłosić się w przypadku doświadczania przemocy domowej, co nie służyło należytemu informowaniu o podmiotach, od których można było uzyskać przedmiotową pomoc na terenie Gminy.

2. Opracowanie i realizacja gminnego programu przeciwdziałania przemocy i ochrony osób doznających przemocy, a także pozostałych programów z tego zakresu

2.1 Rada Miejska uchwaliła⁴⁴ Gminny Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie na terenie gminy Łobżenica na lata 2020-2025⁴⁵. W związku ze zmianami uopp uchwalono⁴⁶ nowy Gminny Program

⁴⁴ Uchwała Nr XXV/213/20 z 27 listopada 2020 r.

⁴⁵ Dalej: Program na lata 2020-2025.

Przeciwdziałania Przemocy Domowej oraz Ochrony Ofiar Przemocy Domowej na okres od 1 września 2023 r. do 31 grudnia 2025 r.⁴⁷ Przed opracowaniem tych programów nie przeprowadzono diagnozy zjawiska przemocy domowej występującej na terenie Gminy, a w programach nie zaplanowano konkretnych działań, ani źródła ich finansowania oraz nie określono wskaźników pomiaru poziomu realizacji, a ponadto, podano błędną liczbę wdrożonych w Gminie procedur NK, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 48-95, 1284, 1248, 1289)

Na terenie Gminy nie były realizowane programy profilaktyczne oraz korekcyjno-edukacyjne dla osób stosujących przemoc domową. Żaden sprawca przemocy nie został skierowany do udziału w takim programie.

(akta kontroli str. 1314, 1320)

2.2. MGOPS złożył sprawozdania z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie⁴⁸ za lata 2021 i 2022. Dane liczbowe wykazane w sprawozdaniach nie były zgodne z rzeczywistą realizacją procedur NK, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. W latach 2021-2023 ZI prowadził łącznie 93 procedury NK. W 2021 r. procedowano 31 NK, w tym 18 nowych i 13 kontynuowanych z lat poprzednich. Inicjatorami nowych NK była policja w 15 i pracownicy MGOPS w trzech sprawach. W 2022 r. procedura NK była prowadzona w 32 sprawach, w tym nowych spraw było 27, a kontynuowanych z lat ubiegłych pięć. Procedurę NK w 16 przypadkach wszczęli funkcjonariusze policji, w dziewięciu pracownicy Ośrodka a w dwóch szkoły. W 2023 r. ZI łącznie prowadził 32 procedury NK, w tym 19 nowych i 13 kontynuowanych z poprzednich lat. Inicjatorami nowych spraw była policja w 12 przypadkach, pracownicy MGOPS w sześciu a w jednym inny podmiot.

(akta kontroli str. 696-716,739)

2.3 Gmina opracowała i realizowała gminnie programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii⁴⁹. Rada Miejska przyjęła uchwały w sprawie: Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na rok 2021⁵⁰, na rok 2022⁵¹ oraz Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na rok 2021⁵² i na rok 2022⁵³. Rada Miejska uchwaliła też kompleksowy program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2022-2025⁵⁴. W programach zaplanowano zadania i wskaźniki ich realizacji. Na przykład, wyznaczono zadanie zwiększenia dostępności i pomocy terapeutycznej dla osób uzależnionych i osób zagrożonych uzależnieniem od alkoholu i narkotyków. Wskaźnikiem realizacji tego zadania była liczba udzielonych porad przez psychoterapeutę uzależnień. Wykonanie zadania dotyczącego realizacji i prowadzenia na terenie szkół rekomendowanych programów profilaktycznych dla dzieci i młodzieży była oceniane za pomocą wskaźnika dotyczącego liczby zrealizowanych programów oraz dzieci i młodzieży w nich uczestniczących. Koordynatorem i osobą odpowiedzialną za realizację

⁴⁶ Uchwała Nr LXI/512/23 z 25 sierpnia 2023 r.

⁴⁷ Dalej: Program na lata 2023-2025.

⁴⁸ Dalej: Krajowy Program.

⁴⁹ Dalej: Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

⁵⁰ Nr XXVI/224/20 z 30 grudnia 2020

⁵¹ Nr XXXVII/332/21 z 29 grudnia 2021

⁵² Nr XXVI/225/20 z 30 grudnia 2020 r.

⁵³ Nr XXXVII/333/21 z 29 grudnia 2021 r.

⁵⁴ Nr XXXIX/347/22 z 29 marca 2022 r.

programów był Pełnomocnik Burmistrza do spraw Rozwiązywania Problemów Alkoholowych⁵⁵.

(akta kontroli str. 411-531)

W programach stwierdzono, że często obok problemu nazywania alkoholu występuje także przemoc fizyczna lub psychiczna. Sprawcami przemocy najczęściej były osoby nadużywające alkoholu, w stosunku do których toczyło się postępowanie w sprawie zmotywowania lub przymuszenia ich do zaprzestania nadmiernego spożywania alkoholu. Ze środków GKRPA zrealizowano szkolenia:

- dla około 25-osobowej grupy; sfinansowano część kosztów w kwocie 2 000,00 zł. Wzięli w nim udział m.in. pracownicy MGOPS, funkcjonariusze policji, pedagodzy szkolni i Pełnomocnik Burmistrza, w dniach 13-14 czerwca 2022 r. nt. „Praktycznej realizacji przepisów w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie i realizacji procedury NK”⁵⁶;

- dla Przewodniczącej ZI i Dyrektora o wartości 3 800,00 zł nt. „Przegląd i omówienie najważniejszych zadań GKRPA i ZI. Nowość! Ustawa z dnia 9 marca 2023

r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw.”⁵⁷.

(akta kontroli str. 630-636, 639-644)

W programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych zaplanowano prowadzenie punktu konsultacyjnego ds. uzależnień i przemocy. Pełnomocnik Burmistrza podał, że w 2021 r. z konsultacji psychoterapeuty uzależnień korzystało 12 osób. W związku z ograniczeniami związanymi z epidemią COVID-19 wprowadzono dyżury telefoniczne. W związku z tym, brak było szczegółowych danych dotyczących konsultowanych osób z podziałem na sprawców i ofiary. Z konsultacji psychoterapeuty w 2022 r. łącznie korzystały 34 osoby, którym łącznie udzielono 108 porad, w tym siedem osób (21%) w związku z przemocą domową. Psychoterapeuta udzielił łącznie 27 porad dotyczących ww. kwestii, w tym 12 porad pięciu osobom doznającym przemocy i sześciu porad dwóm osobom ją stosującym. W 2023 r.⁵⁸ pomocą psychoterapeuty łącznie objętych było 35 osób, którym udzielono w sumie 176 konsultacji. Spośród nich siedmiu osobom udzielono 40 konsultacji

w związku z przemocą domową. Pięciu jej ofiarom udzielono 28 porad, natomiast dwóch sprawców przemocy skorzystało z 12 porad. W okresie od 3 października 2022 r. do 31 grudnia 2023 r. z terapeutą podpisano dwie umowy⁵⁹, których przedmiotem było między innymi rozpoznawanie zjawiska przemocy domowej, udzielanie stosownego wsparcia i informacji o możliwości uzyskania pomocy i powstrzymania przemocy. Wszystkie osoby, które zostały skierowane i zgłosiły się do psychologa lub terapeuty, otrzymały jego pomoc.

(akta kontroli str. 537, 540, 542, 549, 555-636, 1223-1224)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nie wszystkie elementy Programu na lata 2020-2025 oraz 2023-2025 zostały opracowane w pełni rzetelnie. I tak:

⁵⁵ Dalej: Pełnomocnik Burmistrza.

⁵⁶ Realizatorem szkolenia był podmiot zewnętrzny.

⁵⁷ Realizatorem szkolenia był podmiot zewnętrzny.

⁵⁸ Do 4 grudnia.

⁵⁹ Nr RPA.272.1.2022 z 3 października 2022 i Nr RPA.272.2.2022 z 30 grudnia 2022 r.

1.1. Nie sporządzono diagnozy zjawiska przemocy domowej na terenie Gminy. W 2023 r., na potrzeby aktualizacji Programu porzeczano na wykorzystaniu wyników 27 ankiet (0,3% mieszkańców Gminy)⁶⁰ złożonych w czasie opracowania Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy na lata 2021-2028.⁶¹

Dyrektor wyjaśnił, że *Ośrodek nie posiada środków finansowych, aby skorzystać z usług podmiotów zewnętrznych, specjalizujących się w zakresie tworzenia diagnozy zjawiska przemocy domowej. Samodzielne opracowanie i przeprowadzenie diagnozy tego zjawiska, za pomocą pracowników socjalnych i asystenta, jest niemożliwe.*

Nie negując ww. ograniczeń, NIK wskazuje, że dla rzetelnego opracowania gminnego programu przeciwdziałania przemocy, konieczne jest przeprowadzenie poprzedzającej ww. działania diagnozy występowania przedmiotowego zjawiska, w tym jego skali i lokalnych uwarunkowań.

(akta kontroli str. 123, 1248, 1284, 1289)

1.2 Zadania oraz działania zostały określone ogólnikowo i stanowiły powtórzenie m.in. ustawowych form pomocy i zadań, o których mowa w art. 3 i 6 ust. 2 uopp. Zbiorczo określono realizatorów zadań oraz źródło finansowania, nie wskazując jednocześnie terminu przeprowadzenia poszczególnych działań.

Dyrektor nie wyjaśnił przyczyn ww. stanu, stwierdzając że *programy są zgodne z przepisami prawa.*

(akta kontroli str. 68-71, 93-95 1284, 1289)

NIK wskazuje, że przyjęty sposób zredagowania ww. programów sprawiał m.in., że niemożliwe było ustalenie, jaki podmiot, w jakim zakresie i jakim terminie miał podjąć konkretne działanie i z jakiego źródła planowano je sfinansować.

1.3. Opracowane programy nie zawierały również żadnych mierników, umożliwiających pomiar poziomu realizacji zadań dotyczących przeciwdziałania przemocy domowej oraz monitorowanie go, a także weryfikację skuteczności konkretnych działań i zapotrzebowania na poszczególne formy pomocy.

Dyrektor wyjaśnił m.in., że *żadne mierniki nie są podstawą do wykonywania obowiązków, a co najwyżej są wykorzystywane do oceny wykonywanych czynności przez pracowników socjalnych, których w żaden sposób nie można miarodajnie i sprawiedliwie ocenić.*

(akta kontroli str. 68-71, 93-95 1284, 1289,)

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 osiągnąć⁶². Zasada S.M.A.R.T. oznacza Specific (jasność celu), Measurable (mierzalność celu), Achievable (realność celu), Relevant (znaczenie celu) i Time-bound (określenie

⁶⁰ W 2018 r. w Gminie zamieszkiwało 9 460 osób.

⁶¹ Uchwała Rady Miejskiej Nr XXXV/320/21 z 30 listopada 2021 r.

⁶² Walczak R. Podstawy zarządzania projektami metody i przykłady, Difin, Warszawa 2014, s. 110.

terminu celu)⁶³. 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.

1.4. W wykazano błędne dane liczbowe, dotyczące wszczętych w 2018 r. i 2020 r. procedur NK. W Programie na lata 2020-2025 w rozdziale III Diagnoza społeczna punkt 1 Skala zjawiska przemocy w rodzinie na terenie Gminy Łobżenica, w tabeli zatytułowanej Lista sporządzonych Niebieskich Kart w roku 2018 wykazano 13, natomiast w innej tabeli w tym samym dokumencie – 12 kart. We wskazanej powyżej tabeli, według stanu na 30 października 2020 r., wykazano 21 założonych „kart A”, Natomiast w Programie na lata 2023-2025, w całym 2020 r. – 18.

Dyrektor wyjaśnił m.in, że *podano nieprawidłową informację i nie zrobiono tego celowo.*

(akta kontroli str. 84-85, 739, 1283, 1313, 1317)

2. W sprawozdaniach z realizacji Krajowego Programu za lata 2021-2022 w tabeli 2.3.1. w wierszu „Liczba wszczętych w danym roku procedur „Niebieska Karta” wykazano nierzetelne dane liczbowe, niezgodnie z faktyczną realizacją procedur NK. I tak:

- w sprawozdaniu za okres od stycznia do grudnia 2021 r. wykazano 15 kart sporządzonych przez pracowników MGOPS, zamiast trzech;
- w sprawozdaniu za okres od stycznia do grudnia 2022 r. wykazano siedem ww. kart, zamiast dziewięciu;
- w sprawozdaniu za okres od stycznia do grudnia 2021 r. w wierszu „Liczba kontynuowanych w danym roku procedur NK wszczętych w latach poprzedzających rok sprawozdawczy” podano liczbę pięć, zamiast 13.

Zgodnie z aktualizacją objaśnień do sporządzania rocznego sprawozdania z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014-2020 oraz e-maila pracownika Oddziału Nadzoru i Kontroli w Pomocy Społecznej Wydziału Polityki Społecznej Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego z 4 grudnia 2023 r., w tym wierszu uwzględnia się tylko karty spisane przez pracowników socjalnych.

Zastępca Przewodniczącej ZI przyznała, że *w sprawozdaniach podano nieprawidłowe dane liczbowe. Błędnie policzono wszczęte NK a prawidłowa ich liczba dla MGOPS to trzy w 2021 r. i dziewięć w 2022 r. Błędnie zostały policzone także w 2021 r. NK kontynuowane z lat poprzednich, a prawidłowa ich liczba to 13.* Jej zdaniem, pomyłka *wynikała z błędnego odczytania prowadzonej listy procedur NK.*

(akta kontroli str. 696-734, 1178, 1181)

OCENA CZĄSTKOWA

W Gminie obowiązywały programy przeciwdziałania przemocy domowej i ochrony osób jej doznających, jednak nie zostały opracowane w pełni rzetelnie. Przed ich przygotowaniem de facto nie sporządzono diagnozy zjawiska przemocy domowej, w tym jego skali i lokalnych uwarunkowań. W programach jedynie zbiorczo i ramowo

⁶³ https://mfiles.pl/pl/index.php/Zasada_SMART.

określono realizatorów zadań oraz źródła finansowania, nie podając jednocześnie terminu przeprowadzenia poszczególnych działań. Ponadto, nie zawierały one żadnych mierników, umożliwiających m.in. pomiar poziomu realizacji zadań dotyczących przeciwdziałania przemocy domowej oraz monitorowanie go. Niektóre dane liczbowe dotyczące procedur NK błędnie wykazano zarówno w ww. programach, jak i sprawozdaniach z realizacji Krajowego Programu.

3. Realizacja procedury „Niebieskie Karty”, w tym postępowanie wobec osób doznających przemocy domowej oraz osób stosujących przemoc

3.1 Kontrolą objęto 21 procedur NK⁶⁴, w tym po dziewięć przeprowadzonych przez pracowników MGOPS oraz funkcjonariuszy policji, a także trzy sporządzone przez szkoły. Ośrodek prowadził wykaz NK wpływających w danym roku, w którym ujmowano: kolejny numer karty, datę wpływu i podmiot, który ją sporządził.

(akta kontroli str. 907-1175)

W przypadku otrzymania sygnałów o podejrzeniu występowania przemocy oraz otrzymania już NK część A wypełnionych przez inne podmioty, pracownicy socjalni udawali się do miejsca zamieszkania potencjalnej ofiary w celu sprawdzenia podjętych informacji. We wszystkich przypadkach pracownicy MGOPS przeprowadzali wizyty środowiskowe (każdorazowo udokumentowano notatką ich przebieg), często również z funkcjonariuszami policji.

Na przykład: zgłaszająca poinformowała MGOPS⁶⁵, że od dwóch dni jej wnuczka nie chodzi do przedszkola a synowa nie otwiera drzwi. Dodała, że synowa często nadużywa alkoholu i opiekuje się w tym czasie sześciolletnią córką. Tego samego dnia, dwóch pracowników socjalnych udało się na miejsce. W czasie wizyty w domu dziecko schowało się, a matka przywoływała je obiecując, że „nie będzie zła”. Kobieta przyznała, że spożyła alkohol - „małego drinka” o 8 rano i dzień wcześniej, ale – jak podała - nie pamięta ilości. Na miejsce wezwano patrol policji. Badanie alkometrem wykazało 1,8‰ zawartości alkoholu w wydychanym powietrzu. Zabezpieczono dziecko u rodziny tj. babci i cici. Dziewczynka podczas wizyty powiedziała pracownikowi socjalnemu m.in, że matka ją bije i pokazała w które części ciała, dodając iż doprowadza ją to do płaczu. Pracownicy socjalni podjęli kontakt z ojcem, który pracuje za granicą, zobowiązano go do powrotu do kraju i stawienia

się w Ośrodku. Procedurę NK wszczęto w obecności niekrzywdzącego rodzica - ojca . tj. wypełniono NK część A i doręczono mu formularz część B. Zaproponowano także udzielenie pomocy w zakresie poradnictwa medycznego, psychologicznego, prawnego, socjalnego, zawodowego i rodzinnego oraz przekazano adresy, numery telefonów i terminy, w których może uzyskać tego rodzaj pomoc, ale odmówił. Pracownicy Ośrodka jeszcze przed wypełnieniem NK część A, złożyli wniosek do GKRPA (po trzech dniach od pojęcia informacji o podejrzeniu występowania przemocy) o podjęcie działań wobec osoby nadużywającej alkoholu. Tego samego dnia wysłano także zapytanie do policji o prowadzonych działaniach wobec tej rodziny w 2023 r. oraz zapytanie do przedszkola w sprawie udzielenia informacji i opinii na temat dziecka, w tym o symptomach dziecka krzywdzonego. Tydzień później pracownik socjalny złożył niezapowiedzianą wizytę w środowisku. Ustalono,

⁶⁴ Co stanowiło 31% kart, które zostały złożone w ZI.

⁶⁵ NK nr 10 z 2023 r.

że mąż wyjechał do pracy za granicą, zachowanie kobiety nie wskazywało na to by była pod wpływem alkoholu. Podjęto także rozmowę o leczeniu uzależnienia, jednak stwierdziła ona, że spróbuje sama sobie z tym poradzić. Pracownicy MGOPS sporządzili wniosek do właściwego sądu o wgląd w sytuację w rodzinie oraz zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa określonego w art. 207 § 1 ustawy z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny⁶⁶. Prokuratura poinformowała o wszczęciu śledztwa. Grupa diagnostyczno-pomocowa zobowiązała kobietę do podjęcia pracy. Pod koniec 2023 r. rozpoczęła staż w sklepie spożywczym. Zaproponowano jej wsparcie psychologiczne i umówiono na spotkanie z psychologiem przyjmującym w MGOPS. Zobowiązano również do udziału w spotkaniach GKRPA i wręczono jej wezwanie na posiedzenie tej komisji. Grupa zaoferowała również terapię stacjonarną ale kobieta ta odmówiła. W dokumentacji znajdowała się notatka pracownika socjalnego z listopada 2023, z której wynikało, że ww. osoba przyszła do siedziby Ośrodka, w celu spotkania z psychologiem. W rozmowie z pracownikiem socjalnym stwierdziła, że rozmowy z psychologiem bardzo jej pomagają i chce je kontynuować.

(akta kontroli str. 1098-1100)

We wszystkich kontrolowanych przypadkach pracownicy Ośrodka przeprowadzili interwencję w miejscu zamieszkania osoby doświadczającej przemocy. Wszystkie ofiary przemocy były informowane o możliwości skorzystania z poradnictwa: medycznego, psychologicznego, prawnego, socjalnego, zawodowego i rodzinnego. Jednak 61% z ww. osób nie skorzystało z tego prawa. Podobnie, informowano i oferowano pomoc w dostępie do wykonania badania lekarskiego w celu ustalenia przyczyn i rodzaju uszkodzeń ciała związanych z użyciem przemocy oraz wydania na tę okoliczność zaświadczenia lekarskiego. Żadna ofiara przemocy nie zgodziła się na wykonanie takiego badania. Ofiary nie oczekiwały ochrony przed dalszym krzywdzeniem, ponieważ często podejmowały decyzję o czasowym zamieszkaniu ze swoimi rodzicami.

(akta kontroli str. 907-908, 913-917, 1028-1032, 1038, 1061-1063, 1075-1076, 1084-1085, 1090-1092, 1096-1103, 1115-1116, 1132-1135, 1169-1170)

W dwóch sprawach osobie krzywdzonej i jej dzieciom zapewniono schronienie w specjalistycznym ośrodku wsparcia dla osób doznających przemocy domowej. W pierwszym przypadku procedurę NK nr 2 zainicjował pracownik socjalny w styczniu 2022 r. Kolejną NK w tej samej sprawie sporządzili funkcjonariusze policji po dziewięciu miesiącach. Rodzina dwa lata wcześniej dobrowolnie podjęła współpracę z asystentem rodziny. W związku z tym asystent wykonywał regularne wizyty

w środowisku, średnio raz w tygodniu. W tej sprawie sporządzono dwukrotnie wniosek do GKRPA o wszczęcie postępowania w stosunku do osoby nadużywającej alkoholu. Jednak sprawca pomimo świadomości o konsekwencjach prowadzonych postępowań, nie wyrażał zgody na podjęcie leczenia, terapii i współpracy z psychologiem. Sprawca i ofiara tylko raz skorzystali z wizyty u psychologa i terapeuty uzależnień przyjmujących na terenie Gminy. Sporządzono zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, o którym mowa w art. 207 § 1 k.k. Czterokrotnie informowano sąd o sytuacji w rodzinie. Sąd po pięciu miesiącach od wszczęcia NK przez pracowników Ośrodka wydał postanowienie o ograniczeniu obojgu rodzicom władzy nad dwójką małoletnich dzieci poprzez nadzór kuratora sądowego oraz zobowiązał do podjęcia pracy z asystentem rodziny.

⁶⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 17, dalej: k.k. Art. 207 k.k. dotyczy przestępstwa znęcania się.

Rodzina korzystała z pomocy socjalnej takiej jak: zasiłek okresowy, świadczenie pieniężne

z rządowego programu "Posiłek w szkole i domu", prawo do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. W związku z tym pracownik socjalny regularnie przeprowadzał wywiad środowiskowy. Kobieta z dwójką dzieci w wieku rok i dwa lata, wielokrotnie ratowała się ucieczką do rodziców i wracała do partnera. Zaoferowano klientce mieszkanie komunalne z zasobów Gminy, ale po dziewięciu dniach od wszczęcia NK kobieta zrezygnowała z mieszkania. Po roku od wszczęcia procedury NK, kobieta zdecydowała się na bezpieczne schronienie w jednym ze specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie na terenie województwa wielkopolskiego, gdzie przebywała trzy miesiące. Jej partner został skazany i osadzony w zakładzie karnym za znęcanie się. Po powrocie z ww. ośrodka wsparcia kobieta z dziećmi mieszkała w lokalu należącym do zasobu komunalnego Gminy.

(akta kontroli str. 1132-1168)

W sprawie nr 4 z 2023 r. o przypuszczeniu stosowania przemocy wobec kobiety oraz czwórki dzieci, Ośrodek został zawiadomiony 23 czerwca 2023 r. przez znajomego rodziny. W rodzinie były wykonywane systematyczne wywiady środowiskowe

w związku z korzystaniem z pomocy socjalnej. Podczas wywiadu środowiskowego w maju 2023 r. kobieta deklarowała, że relacje między partnerami są dobre. Tego samego dnia, po odebraniu zgłoszenia o podejrzeniu stosowania przemocy dwóch pracowników socjalnych udało się pod adres zamieszkania potencjalnej ofiary. Na miejscu pracownicy socjalni stwierdzili liczne siniaki na twarzy i rękach kobiety. Świadcami agresywnych zachowań partnera były wspólne małoletnie dzieci. Zaproponowano kontakt z dzielnicowym i wezwanie na miejsce policji, ale kobieta odmówiła deklarując, że sama wezwie policję w sytuacji kolejnego zagrożenia ze strony partnera. Pracownicy socjalni udzielili wsparcia emocjonalnego. Zaoferowano kobiecie pomoc psychologiczną, ale odmówiła. MGOPS po dziesięciu dniach zawiadomił właściwą jednostkę policji o podejrzeniu stosowania przemocy wobec kobiety i dzieci. Z notatki pracownika socjalnego, sporządzonej na początku lipca 2023 r. wynikało, że klientka zadzwoniła do Ośrodka i poinformowała, że partner został zatrzymany przez policję. Tego samego dnia pracownik socjalny pojechał do jej miejsca zamieszkania, gdzie zastał również funkcjonariusza policji. Po przesłuchaniu przez policję ustalono, że kobieta wraz z dziećmi nie chce pozostawać w domu ponieważ obawia się o bezpieczeństwo swoje i dzieci, po powrocie partnera. Bez wahania zgodziła się na skorzystanie z miejsca w specjalistycznym ośrodku wsparcia dla ofiar przemocy domowej. W związku z likwidacją takiego ośrodka w Pile, pracownik socjalny znalazł miejsce w specjalistycznym ośrodku wsparcia dla osób doznających przemocy domowej (poza terenem województwa wielkopolskiego). MGOPS zapewnił kobiecie transport oraz wsparcie finansowe. W dniu opuszczenia przez pokrzywdzoną z dziećmi wspólnie zajmowanego mieszkania Policja stwierdziła zgon partnera. Po trzech dniach kobieta z dziećmi powróciła do miejsca zamieszkania. Do ZI w dniu jej powrotu wpłynęła w tej sprawie kolejna NK-A, założona przez funkcjonariuszy policji, sporządzona trzy dni wcześniej. Procedurę NK zakończono 22 sierpnia ze względu na brak zasadności podejmowania działań, w rozumieniu art. 9h ust. 1 pkt 2 uopp.

(akta kontroli str. 907-912)

Dyrektor podał, że Ośrodek nie posiada wiedzy w ilu przypadkach kuratorzy sądowi wnioskowali o zarządzenie wykonywania warunkowo zawieszony kary pozbawienia

wolności lub o odwołanie warunkowego przedterminowego zwolnienia wobec skazanego za przestępstwo związane z przemocą. Dodał, że MGOPS był sporadycznie informowany o zastosowanych środkach, podjętych wobec osób stosujących przemoc. W opinii Dyrektora i pracowników Ośrodka brakuje systemu przekazywania informacji pomiędzy jednostkami/instytucjami, które są zobowiązane do działań na podstawie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej, o czym była już mowa w punkcie 1.5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. W 2021 r.:

- ofiara dostarczyła do Ośrodka postanowienie z właściwej prokuratury rejonowej o zastosowaniu wobec sprawcy środka zapobiegawczego tj. dozoru policji; nałożeniu obowiązku stawiennictwa w lokalnym posterunku policji; nakazie opuszczenia lokalu wspólnie zamieszkiwanego, na okres dwóch miesięcy; zakazie osobistego kontaktowania z pokrzywdzoną oraz nadużywania alkoholu;
- funkcjonariusz policji dostarczył postanowienie z właściwej prokuratury rejonowej o oddaniu sprawcy pod dozór policji oraz zakazie kontaktowania i nakazie opuszczenia lokalu na okres trzech miesięcy. W tej samej sprawie również funkcjonariusz policji dostarczył do Ośrodka postanowienie z ww. prokuratury, o zmianie sposobu wykonania środka zapobiegawczego tj. zwolnieniu podejrzanego z obowiązku opuszczenia lokalu mieszkalnego oraz zakazu kontaktowania się z ofiarą i zbliżania się do niej.

W roku 2022 r.:

- ofiara dostarczyła do Ośrodka analogiczne postanowienie z ww. prokuratury;
- funkcjonariusz policji dostarczył do Ośrodka analogiczne postanowienie z ww. prokuratury.

W 2023 r. właściwy sąd rejonowy przekazał do Urzędu Miejskiego, który z kolei przekazał do MGOPS trzy wyroki, zawierające rozstrzygnięcia o zakazie:

- zbliżania się oraz kontaktowania się z pokrzywdzoną w jakikolwiek sposób przez okres dwóch lat;
- zbliżania się sprawcy oraz kontaktowania się z ofiarą, a także nakazie opuszczenia lokalu na okres trzech lat, oddaniu sprawcy pod dozór kuratora sądowego w okresie próby i zobowiązania sprawcy do powstrzymania się od używania alkoholu oraz zobowiązania sprawcy do poddania się terapii uzależnienia od alkoholu;
- zakazie zbliżania się sprawcy oraz kontaktowania z ofiarą w jakikolwiek sposób przez okres trzech lat.

(akta kontroli str. 1314,1321-1322)

3.2 We wszystkich 21 przypadkach objętych kontrolą powołano grupę roboczą albo diagnostyczno-pomocową. W 15 przypadkach:

- skład grupy był zgodny z dyspozycją art. 9a ust. 11 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy,
- grupę diagnostyczno-pomocową powołano niezwłocznie, tj. zgodnie z art. 9a ust. 10a uopp,
- posiedzenia ww. grup odbyły się z zachowaniem terminu określonego w § 8 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 6 września 2023 r. w sprawie procedury Niebieskie Karty oraz wzorów formularzy Niebieskie Karty⁶⁷.
- opracowano plan pomocy.

Połowa kontrolowanych NK została przekazana członkom grup niezwłocznie w terminie określonym w § 8 ust. 1 rozporządzeń z 2011 r. i 2023 r.

W sześciu przypadkach⁶⁸, grupy nie sporządziły karty D, ze względu na nieobecność potencjalnego sprawcy przemocy.

⁶⁷ Dz. U. poz. 1870, dalej: rozporządzenie z 2023 r. Poprzedzało je rozporządzenie o tej samej nazwie z 13 września 2011 r., które obowiązywało do 27 września 2023 r. (Dz. U Nr 209 poz. 1245, dalej: rozporządzenie z 2011 r.)

⁶⁸ Nr 2021-12, 2022-9, 2022-9-2, 2022-14, 2023-4, 2023-14

Do kwestii błędów w realizacji procedur NK przez grupy odniesiono się w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 907-908, 913-917, 1028-1038, 1061-1063, 1075-1076, 1084-1085, 1090-1092, 1096-1103, 1115-1116, 1132-1135, 1169-1170)

W trzech przypadkach⁶⁹ dzieci zostały umieszczone w rodzinach zastępczych. W przebiegu procedur NK nr 8 właściwy sąd rejonowy postanowieniem z 2022 r. ograniczył władzę rodzicielską matce i zobowiązał do podjęcia współpracy z asystentem rodziny. W opinii psychologiczno-pedagogicznej biegłych sądowych choroba alkoholowa uniemożliwiała matce pełnienie funkcji opiekuńczo wychowawczych wobec córki, wycofała się ona z pełnienia funkcji rodzicielskich a zaprzeczając uzależnieniu – pogrążyła się w nim. Według ww. opinii, warunkiem koniecznym odzyskania przez matkę możliwości opiekuńczych i wychowawczych było leczenie uzależnienia. Biorąc to pod uwagę ww. sąd postanowił o umieszczeniu małoletniej w spokrewnionej rodzinie zastępczej, tj. u dziadków, z którymi zamieszkiwała wraz z matką.

(akta kontroli str. 1136-1060)

W przypadku rodziny, dla której prowadzono NK nr 10 i 20-2 w 2022 r. właściwy sąd rejonowy dwukrotnie postanowił o umieszczeniu nieletnich chłopców w pieczy zastępczej. Postanowieniem z 24 marca 2022 r. ograniczył władzę rodzicielską obojgu rodziców poprzez nadzór kuratora sądowego oraz zobowiązał matkę do współpracy z asystentem rodziny i podjęcie ambulatoryjnego leczenia odwykowego. Postanowieniem z 2 stycznia 2023 r. dobro małoletnich zostało zabezpieczone poprzez umieszczenie ich w niezawodowej rodzinie zastępczej i w spokrewnionej rodzinie zastępczej. W pieczy zastępczej chłopcy przebywali do 30 maja 2023 r., kiedy to powrócili do rodziców biologicznych. Procedura NK została zakończona 22 sierpnia 2022 r. w związku z brakiem zasadności podejmowania działań. MGOPS w październiku 2023 r. otrzymał „do wiadomości” wniosek dyrektora placówki oświatowej skierowany do ww. sądu o wgląd w sytuację rodzinną małoletniego. Na tej podstawie pracownik socjalny wszczął procedurę NK oznaczoną nr 2022-10-2. Postanowieniem z 18 października 2023 r. sąd zabezpieczył dobro małoletnich poprzez umieszczenie w dwóch rodzinach zastępczych, niezawodowej i spokrewnionej. Procedura ta do zakończenia czynności kontrolnych NIK nie została sfinalizowana. Pracownicy Ośrodka sporządzili wniosek o wszczęcie postępowania

w stosunku do osoby nadużywającej alkoholu i zawiadomienie właściwej prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa określonego w art. 207 § 1 k.k.

(akta kontroli str. 1101-1131, 1175)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W sześciu przypadkach⁷⁰ skład grupy roboczej nie był zgodny z wymogami art. 9a ust. 11 pkt 4 i 5 ustawy o przeciwdziałaniu przemoc⁷¹. W trzech przypadkach do grupy roboczej nie powołano przedstawicieli oświaty i ochrony zdrowia a w trzech przypadkach przedstawiciela ochrony zdrowia. Zastępczyni Przewodniczącej

⁶⁹ Nr 2022-8, 2022-10, 2022-10-2

⁷⁰ Nr 9, 9-2, 16, 8, 19, 2 z 2022 r.

⁷¹ W jego brzmieniu przed 22 czerwca 2023 r.

ZI wyjaśniła, że *nie stwierdzono konieczności obecności przedstawicieli oświaty i ochrony zdrowia.*

NIK wskazuje, że skład grupy roboczej określony w art. 9a ust. 11 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy był obligatoryjny („wchodzą”), a nie fakultatywny.

(akta kontroli str. 1132-1168, 1084-1089, 1061-1083, 1033-1060, 1178, 1182)

2. W sześciu przypadkach⁷² grupy nie zostały powołane możliwie niezwłocznie – trwało to od 6 do nawet 47 dni od wpływu NK-A, do Przewodniczącej ZI, co było zachowaniem nierzetelnym. Wyraźne określenie przez ustawodawcę w art. 9a ust. 10a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy, który wszedł w życie 22 czerwca 2023 r., że grupę diagnostyczno-pomocową powołuje zespół interdyscyplinarny niezwłocznie, nie później niż w terminie 3 dni od dnia otrzymania zgłoszenia o podejrzeniu wystąpienia przemocy domowej, pośrednio potwierdza konieczność niezwłocznego powoływania, uprzednio funkcjonujących, grup roboczych.

Zastępca Przewodniczącej ZI w wyjaśnieniach nie odniosła się do przyczyn ww. stanu, zwracając uwagę na fakt stosowania nowych przepisów od dnia powołania ZI tj. 15 września 2023 r.

NIK wskazuje, że zwleknięcie z powołaniem w ww. grup opóźniło udzielenie pomocy ofierze przemocy oraz rozpoczęcie oddziaływania na jej sprawcę.

(akta kontroli str. 907-1027, 1030-1031, 1036-1060, 1169-1174, 1179, 1184)

3. W siedmiu przypadkach zwleknięcie z wyznaczeniem terminu posiedzenia grupy roboczej od 11 do 55 dni od otrzymania NK-A przez Przewodniczącego ZI, było zachowaniem nierzetelnym⁷³. W jednym z wymienionych przypadków⁷⁴ termin posiedzenia grupy roboczej nie został wyznaczony przez dwa tygodnie od sporządzenia przez pracownika socjalnego NK części A – po tym czasie zapewniono kobiecie i jej dzieciom pobyt w SOW w Jaksicach. W konsekwencji nie sporządzono planu pomocy będącego częścią karty C, o którym mowa w art. 9b ust. 3 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy⁷⁵. Pierwsze i ostatnie posiedzenie grupy roboczej odbyło się po 42 dniach od wpływu karty do ZI.

Zastępca Przewodniczącej Zespołu, wyjaśniła, że *nie było możliwości przeprowadzenia posiedzenia z uwagi na to, iż formularz A NK wpłynął do przewodniczącej ZI 10 lipca 2023 r. a ofiara z dziećmi od 7 lipca 2023 r. została skierowana do SOW w Jaksicach. Dodała, że sprawca przemocy 10 lipca 2023 r. popełnił samobójstwo.*

NIK wskazuje, że ww. karta na którą powołuje się Zastępca Przewodniczącej ZI była drugą w tej samej sprawie NK, sporządzoną przez funkcjonariusza policji. Natomiast procedura NK została wszczęta z inicjatywy pracownika socjalnego MGOPS, 23 czerwca 2023 r., a więc do dnia przewiezienia ww. osób do SOW – bez zwoływania w międzyczasie posiedzenia grupy roboczej – minęło 14 dni.

(akta kontroli str. 907-912, 1179, 1182)

4. Połowa kontrolowanych kart część A, tj. w 11 przypadkach⁷⁶, nie została przekazana członkom grup, w terminie określonym w § 8 ust. 1 rozporządzenia z

⁷² NK nr 12-2021, 16-2021, 19-2022, 8-2022, 14-2022, 4-2023.

⁷³ NK z nr 2021-12, 2022-8, 2022-10, 2022-10-2, 2022-14, 2022-16, 2023-4

⁷⁴ Nr 4 z 2023 r.

⁷⁵ W jego brzmieniu przed 22 czerwca 2023 r.

⁷⁶ NK nr 2021-12, 2021-14, 2022-8, 2022-2, 2022-9-2, 2022-16, 2022-19, 2023-4, 2023-10, 2022-10-2, 2023-13,

2011 r. i 2023 r. tj. trzech dni roboczych od ich otrzymania – nastąpiło to po upływie od sześciu do 55 dni.

Zastępca Przewodniczącej wyjaśniła m.in., że *powołanie ZI nastąpiło 15 września 2023 r. w związku z tym procedury były prowadzone według dotychczasowych przepisów a przepisy wskazują na możliwość powiadomienia niezwłocznie członków zespołu lub grup.*

NIK wskazuje, że wyjaśnienia nie odnoszą się do przyczyn ww. stanu, tj. opóźnień w przekazywaniu NK członkom grup. Ponadto, zarówno rozporządzenie z 2011 jak i z 2023 r. zakreślają obowiązek („przekazuje”, „jest przekazywany”), a nie możliwość przekazania ww. dokumentów – nie później niż w ciągu przywołanych trzech dni.

(akta kontroli str. 907-1031, 1036-1060, 1075-1033, 1090-1095, 1098-1168, 1179, 1183)

5. W pięciu przypadkach⁷⁷, w których ofiarami były tylko dzieci, pomimo że realizacja procedury NK trwała od 37 dni do ponad roku i dwóch miesięcy dla siedmioroga dzieci nie sporządzono indywidualnego planu pomocy, o którym w § 16 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia z 2011 r. i § 15 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia z 2023 r. – co było zachowaniem nierzetelnym.

Zastępca Przewodniczącej ZI, wyjaśniła m.in., że *ww. przepisy nie dotyczą sporządzenia karty C dla małoletnich, którzy doznają przemocy, ponieważ przepisy nie pozwalają zaprosić na posiedzenie grup małoletnich⁷⁸.* Dodała, że formularz karty C daje możliwości wskazania kilku osób doznających przemocy domowej, dlatego nie ma konieczności zakładania tych formularzy dla każdej z ofiar.

NIK wskazuje, że ze wzorów formularzy NK część C wynika, iż część elementów tego formularza dotyczy bezpośrednio dziecka. Ponadto, w świetle § 5 ust. 2 rozporządzenia z 2011 r. i § 5 ust. 1 i 3 rozporządzenia z 2023 r., działania wobec małoletniego – w tym sporządzenie planu pomocy – przeprowadza się w obecności rodzica, opiekuna prawnego lub faktycznego, a jeżeli zachodzi podejrzenie, że to właśnie oni stosują przemoc, działania przeprowadza się w obecności pełnoletniej osoby najbliższej w rozumieniu art. 115 § 11 k.k. albo pełnoletniej osoby wskazanej przez małoletniego.

(akta kontroli str. 1189-1192)

OCENA CZĄSTKOWA

W Ośrodku, w ramach ZI oraz powołanych grup roboczych i diagnostyczno-pomocowych podejmowano, co do zasady adekwatne do potrzeb, udokumentowane działania wobec osób doświadczających przemocy domowej lub ją stosujących. Jednak, w istotnej części skontrolowanych przypadków, sięgającej od 29 do 52% niezasadnie opóźniano udzielenie niezbędnego wsparcia poprzez zwlekanie z: powołaniem grup⁷⁹, przekazaniem ich członkom NK części A⁸⁰ i z wyznaczeniem terminu posiedzenia grupy⁸¹. Ponadto nie powołano do składów grup roboczych przedstawicieli oświaty lub ochrony zdrowia⁸², a także, nawet przez rok i dwa miesiące nie sporządzano indywidualnych planów pomocy dla dzieci będących ofiarami przemocy⁸³, co nie sprzyjało zapewnieniu im kompleksowej i długofalowej pomocy.

⁷⁷ NK nr 2023-10, 2022-10-2, 2022-10, 2023-13, 2022-16

⁷⁸ § 8 ust. 4 rozporządzenia z 2011 r. i § 11 ust. 6 rozporządzenia z 2023 r.

⁷⁹ W sześciu spośród 21 skontrolowanych NK (29%).

⁸⁰ W 11 spośród 21 skontrolowanych NK (52%).

⁸¹ W siedmiu spośród 21 skontrolowanych NK (33%).

⁸² W sześciu spośród 21 skontrolowanych NK (29%).

⁸³ W pięciu spośród 21 skontrolowanych NIK (24%).

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 w celu:
- 1) wyeliminowania z Regulaminu organizacyjnego ZI możliwości skrócenia ustawowego, siedmiodniowego terminu na poinformowanie przez Przewodniczącego Zespołu jego członków o terminie posiedzenia ZI,
 - 2) rzetelnego uzupełnienia Programu na lata 2023-2025 poprzez:
 - a) sporządzenie diagnozy zjawiska przemocy domowej na terenie Gminy,
 - b) określenie realizatorów poszczególnych zadań oraz źródeł ich finansowania a także terminów przeprowadzenia poszczególnych działań;
 - c) sformułowanie mierników w sposób umożliwiający m.in. dokonanie pomiaru poziomu realizacji zadań dotyczących przemocy domowej oraz jego monitorowanie;
 - d) wyeliminowanie błędnych danych liczbowych dotyczących procedur NK.
 - 3) zapewnienia wykazywania w sprawozdaniach z realizacji Krajowego Programu prawidłowych danych liczbowych dotyczących procedur NK,
 - 4) możliwie niezwłocznego: powoływania grup diagnostyczno-pomocowych, przekazywania ich członkom NK części A i wyznaczania terminu posiedzenia grupy,
 - 5) każdorazowego opracowywania indywidualnego planu pomocy dla dzieci.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli 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 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 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, 20 lutego 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Specjalista kontroli państwowej
Klaudia Dziamska
/podpisano elektronicznie/

p.o. Dyrektor

Karolina Wirszyc-Sitkowska
/podpisano elektronicznie/