



KPS.410.004.00.2015  
Nr ewid. 48/2016/P/15/046/KPS

Informacja o wynikach kontroli

## POMOC OSOBOM DOTKNIĘTYM PRZEMOCĄ DOMOWĄ

DEPARTAMENT PRACY,  
SPRAW SPOŁECZNYCH I RODZINY

## MISJA

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

## WIZJA

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

Dyrektor Departamentu Pracy,  
Spraw Społecznych i Rodziny:  
Jacek Szczerbiński



### Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 26. 04. 2016 r.

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

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

WPROWADZENIE .....	7
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI .....	9
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	10
2.1. Ocena ogólna kontrolowanej działalności .....	10
2.2. Synteza ustaleń kontroli .....	12
2.3. Uwagi końcowe i wnioski .....	23
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI .....	28
3.1. Przemoc – istotny problem społeczny .....	28
3.2. Procedura NK – interwencja i pomoc długofalowa w jednym .....	31
3.3. Zespoły interdyscyplinarne i grupy robocze – działanie w trudnych warunkach .....	35
3.4. Niepełne wsparcie osób doświadczających przemocy.....	54
3.5. Niewystarczające działania wobec sprawców przemocy.....	74
3.6. Zaplanowany efekt działań – słuszne podejście, niepełna skuteczność.....	88
3.7. Niewystarczające programowanie działań.....	97
3.8. Środki finansowe – niepełne ewidencjonowanie, niepełne zabezpieczenie potrzeb .....	104
4. INFORMACJE DODATKOWE .....	109
4.1. Organizacja i metodyka kontroli .....	109
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli .....	112
5. ZAŁĄCZNIKI .....	113

## Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

- Przemoc domowa** Jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie naruszające prawa lub dobra osobiste osób najbliższych, wspólnie zamieszkujących lub gospodarujących, w szczególności narażające te osoby na niebezpieczeństwo utraty życia, zdrowia, naruszające ich godność, nietykalność cielesną, wolność, w tym seksualną, powodujące szkody na ich zdrowiu fizycznym lub psychicznym, a także wywołujące cierpienia i krzywdy moralne u osób dotkniętych przemocą. Ustawodawca używa pojęcia „przemoc w rodzinie”.
- Rodzina** Osoby spokrewnione lub niespokrewnione pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące (zgodnie z art. 6 pkt 14 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej).
- Przemoc fizyczna** Nieprzypadkowy, a więc nie będący skutkiem wypadku, akt zadania cierpienia fizycznego, którego konsekwencją mogą być także uszkodzenia ciała. Najczęstsze formy przemocy fizycznej to: popychanie, rzucanie przedmiotami, policzkowanie, bicie rękami i pięściami po całym ciele oraz wyrzucanie z mieszkania.
- Przemoc psychiczna/emocjonalna** Obejmuje takie zachowania jak: poniżanie, zastraszanie, zawstydzanie, upokarzanie, narzucanie własnych poglądów, krytykowanie, szantaż, ograniczanie kontaktów z rodziną, przyjaciółmi, kolegami z pracy, a ich ostatecznym efektem jest zniszczenie pozytywnego obrazu własnej osoby i poczucia własnej wartości.
- Przemoc ekonomiczna** Uzależnienie finansowe od sprawcy poprzez kontrolowanie wydatków, odbieranie zarobionych pieniędzy czy uniemożliwienie podjęcia pracy zarobkowej.
- Przemoc seksualna** Polega na zmuszaniu osoby do aktywności seksualnej wbrew jej woli, kontynuowaniu aktywności seksualnej, gdy osoba nie jest w pełni świadoma, bez pytania o jej zgodę lub gdy obawia się odmówić.
- Procedura Niebieskie Karty (procedura NK)** Ogół czynności podejmowanych i realizowanych przez przedstawicieli jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, Policji, oświaty i ochrony zdrowia, w związku z uzasadnionym podejrzeniem zaistnienia przemocy domowej.
- Niebieska karta A** Karta wszczynająca procedurę NK, zawierająca informacje o sytuacji osoby/rodziny dotkniętej przemocą. Kartę może wypełnić: przedstawiciel pomocy społecznej, gkrpa, Policji, oświaty, ochrony zdrowia.
- Niebieska karta B** Zawiera informacje prawne i praktyczne przydatne dla osoby doznającej przemocy domowej. Przekazywana osobie pokrzywdzonej przez wszczynającego procedurę.
- Niebieska karta C** Zawiera diagnozę sytuacji oraz indywidualny plan pomocy dla osoby krzywdzonej. Karta jest wypełniana przez zespół interdyscyplinarny lub grupę roboczą.
- Niebieska karta D** Zawiera diagnozę sytuacji osoby stosującej przemoc, działania w stosunku do tej osoby oraz zobowiązania przez nią podjęte. Karta jest wypełniana przez zespół interdyscyplinarny lub grupę roboczą.

<b>Zespół interdyscyplinarny (ZI)</b>	Grupa specjalistów podejmująca współpracę w celu udzielenia pomocy osobom lub rodzinom znajdującym się w kryzysie i dotkniętym problemem przemocy. Celem głównym zespołu interdyscyplinarnego jest efektywna współpraca instytucji i organizacji na rzecz zapobiegania i zwalczania przemocy domowej poprzez: diagnozowanie problemu przemocy domowej, podejmowanie działań w środowisku zagrożonym przemocą domową mających na celu przeciwdziałanie temu zjawisku, inicjowanie interwencji w środowisku dotkniętym przemocą domową, rozpowszechnianie informacji o instytucjach, osobach i możliwościach udzielenia pomocy w środowisku lokalnym, inicjowanie działań w stosunku do osób stosujących przemoc domową oraz realizacja <i>gminnego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie</i> .
<b>Grupa robocza (GR)</b>	Grupa osób powoływana przez zespół interdyscyplinarny w celu rozwiązania problemów związanych z występowaniem przemocy domowej w indywidualnych przypadkach. W skład grupy powinni wchodzić przedstawiciele: pomocy społecznej, gkrpa, Policji, oświaty i ochrony zdrowia oraz, fakultatywnie, kuratorzy sądowi.
<b>Programy oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc domową</b>	Zajęcia edukacyjne, mające ukazać uczestnikom alternatywne sposoby myślenia i zachowania oraz umożliwić im korektę zachowania poprzez nabycie umiejętności i technik radzenia sobie z emocjami i agresją, konstruktywnego rozwiązywania konfliktów i komunikacji.
<b>Interwencja kryzysowa</b>	Interdyscyplinarne działania podejmowane na rzecz osób i rodzin będących w stanie kryzysu. Interwencją kryzysową obejmuje się osoby i rodziny bez względu na posiadany dochód, w ramach tego typu interwencji udziela się natychmiastowej specjalistycznej pomocy psychologicznej, a w zależności od potrzeb – poradnictwa socjalnego lub prawnego, w sytuacjach uzasadnionych – schronienia do 3 miesięcy.
<b>Ośrodek wsparcia</b>	Jednostka organizacyjna pomocy społecznej dziennego pobytu. W ośrodku wsparcia mogą być prowadzone miejsca całodobowe okresowego pobytu. Ośrodkiem wsparcia jest środowiskowy dom samopomocy, dzienny dom pomocy, dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, schronisko i dom dla bezdomnych oraz klub samopomocy.
<b>Specjalistyczny ośrodek wsparcia dla ofiar przemocy</b>	Placówka prowadzona przez powiat zapewniająca usługi w zakresie interwencyjnym (m.in.: schronienie, ochrona ofiary przemocy domowej przed osobą stosującą przemoc, udzielanie natychmiastowej pomocy psychologicznej i prawnej), terapeutyczno--wspomagającym (m.in.: diagnozowanie problemu przemocy domowej, opracowanie indywidualnego planu pomocy, prowadzenie grup wsparcia i grup terapeutycznych, prowadzenie terapii indywidualnej) i w zakresie potrzeb bytowych.
<b>Dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży</b>	Jednostka organizacyjna pomocy społecznej udzielająca schronienia i wsparcia dotkniętym przemocą domową matkom oraz ojcom z małoletnimi dziećmi i kobietom w ciąży, a także innym osobom sprawującym opiekę prawną nad małoletnimi dziećmi.

<b>Gminny punkt konsultacyjny</b>	Do zadań punktów konsultacyjnych należy m.in.: prowadzenie działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie rozwiązywania problemów uzależnień i przeciwdziałania przemocy, inicjowanie interwencji w przypadku rozpoznania zjawiska przemocy domowej poprzez udzielenie stosownego wsparcia i informacji o możliwościach uzyskania pomocy, gromadzenie aktualnych informacji o miejscach pomocy oraz kompetencjach służb i instytucji z terenu gminy i współdziałanie z innymi podmiotami zajmującymi się rozwiązywaniem problemów uzależnień oraz przeciwdziałaniem przemocy domowej.
<b>Lokal socjalny</b>	Wydzielony z gminnego zasobu mieszkaniowego lokal mieszkalny, który nadaje się do zamieszkania ze względu na wyposażenie i stan techniczny, którego powierzchnia pokoi przypadająca na członka gospodarstwa domowego najemcy nie może być mniejsza niż 5 m <sup>2</sup> , a w wypadku zamieszkiwania lokalu przez jedną osobę 10 m <sup>2</sup> , przy czym lokal ten może być o obniżonym standardzie.
<b>Mieszkanie chronione</b>	Forma pomocy społecznej przygotowująca osoby tam przebywające, pod opieką specjalistów, do prowadzenia samodzielnego życia lub zastępująca pobyt w placówce zapewniającej całodobową opiekę. Mieszkanie chronione zapewnia warunki samodzielnego funkcjonowania w środowisku, w integracji ze społecznością lokalną.
<b>MPiPS</b>	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (w czasie kontroli to była obowiązująca nazwa działu administracji rządowej, obecnie MRPiPS).
<b>OPS, MOPS, GOPS, M-GOPS</b>	Ogólnie: ośrodek pomocy społecznej lub miejski, gminny i miejsko-gminny ośrodek pomocy społecznej. Jednostka organizacyjna wykonująca w gminie zadania z zakresu pomocy społecznej.
<b>MOPR</b>	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie
<b>ipp</b>	Indywidualny plan pomocy
<b>KPPPwR</b>	Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie (realizowany od 2006 r. – pierwszy KPPPwR zatwierdzony Uchwałą Rady Ministrów Nr 162/2006 z dnia 25 września 2006 r.). Obecnie obowiązuje Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014–2020 zatwierdzony został Uchwałą Rady Ministrów Nr 76 z dnia 29 kwietnia 2014 r. M.P. z 2014 r. poz. 445.
<b>GKRPA</b>	Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych
<b>PARPA</b>	Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych

O przemocy domowej można mówić wówczas, gdy ktoś bliski działając umyślnie i wykorzystując przy tym swoją przewagę, narusza prawa i dobra osobiste innej, wspólnie zamieszkującej osoby, a także powoduje, że cierpi i ponosi jakieś szkody. Zarówno ofiarą jak i sprawcą może zostać każdy: kobieta lub mężczyzna, dziecko czy osoba starsza, nie ulega jednak wątpliwości, że ofiarami przemocy stają się zazwyczaj osoby najsłabsze, tj. dzieci, kobiety, a także osoby starsze i niepełnosprawne.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w 2013 r. kontrolę z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej pn. *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie przez administrację publiczną*<sup>1</sup>, której celem była ocena skuteczności realizacji zadań administracji publicznej w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej, w tym postępowania wobec osób dotkniętych przemocą oraz osób stosujących przemoc. NIK oceniła wówczas negatywnie skuteczność zadań realizowanych przez administrację publiczną w tym zakresie. Ustalenia kontroli wykazywały znaczne rozbieżności pomiędzy zakładanymi celami znowelizowanej ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie<sup>2</sup> oraz wydanego na jej podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta”<sup>3</sup>, a ich funkcjonowaniem w praktyce.

Wobec wagi problemu społecznego jakim jest zjawisko przemocy domowej, w obecnej kontroli NIK podjęła próbę odpowiedzi na pytanie, czy działania podejmowane przez instytucje do tego zobligowane odpowiadają oczekiwaniom osób doświadczających przemocy i na ile funkcjonujący obecnie system pozwala na rozwiązywanie problemu i rzeczywiste ustanie przemocy.

Kontrola pn. *Pomoc osobom dotkniętym przemocą domową*, ujęta w uchwalonym przez Kolegium NIK Planie pracy na 2015 r. została podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli, w ramach ryzyka horyzontalnego *Niska jakość usług publicznych* oraz ryzyka branżowego *Brak skutecznych działań służb socjalnych na rzecz grup najbardziej potrzebujących pomocy*.

<sup>1</sup> Kontrola nr P/12/107/KPS ([www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)). Dalej: kontrola z 2013 r.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1390.

<sup>3</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz wzorów formularzy „NK”. Dalej: rozporządzenie w sprawie procedury NK. (Dz. U. Nr 209, poz. 1245).

Przemoc w liczbach (dane za 2014 r.)

### Procedura Niebieskie Karty (NK)

**99.093**

sporządzone NK-A

W tym: **77.808 (78%)** Policja

**13.606 (14%)** pomoc społeczna

**6.358 (6%)** oświata

**627 (1%)** ochrona zdrowia

**694 (1%)** gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych

**106.670** rodzin objętych procedurą NK

**2.512** zespołów interdyscyplinarnych

**70.356** grup roboczych

**237.690** spotkań grup roboczych

### Sprawcy

**13.922** sprawców przemocy zatrzymanych przez Policję

**14.309** sprawców skazanych za stosowanie przemocy w rodzinie

**73%** wyroków skazujących na karę pozbawienia wolności z warunkowym jej zawieszeniem

**9,7%** sprawców skierowanych do udziału w programach korekcyjno-edukacyjnych

**(9.609** osób, w tym 4.681 w czasie odbywania kary pozbawienia wolności)

### Finansowanie

**21,185 mln zł** z budżetów samorządów

**16,434 mln zł** z budżetu państwa

### Opinia publiczna

**1/4**

przypadków przemocy jest ujawniana

**33,7%**

osób zadeklarowało całkowity brak kontaktu z jakąkolwiek formą przemocy

**29%**

osób uważa, że bicie jest skuteczną metodą wychowawczą (2013 r)

Źródło: Sprawozdanie z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie za 2014 r. Badania porównawcze oraz diagnoza skali występowania przemocy w rodzinie wśród osób dorosłych i dzieci, z podziałem na poszczególne formy przemocy wraz z opisem charakterystyki ofiar przemocy i sprawców. Raport cząstkowy, 2014 r.



### Temat i numer kontroli

Nr P/15/046 – Pomoc osobom dotkniętym przemocą domową.

### Cel główny kontroli

Ocena skuteczności działań w zakresie udzielania pomocy osobom doświadczającym przemocy domowej.

### Cele cząstkowe

1. Ocena tworzenia warunków na rzecz udzielania pomocy osobom doświadczającym przemocy domowej, w tym zapewnienia tym osobom poradnictwa medycznego, psychologicznego, prawnego, socjalnego, zawodowego i rodzinnego, zapewnienia potrzebującym bezpiecznego schronienia w specjalistycznych ośrodkach wsparcia lub ośrodkach interwencji kryzysowej, a także ochrona przed dalszym krzywdzeniem.
2. Ocena prawidłowości i skuteczności indywidualnych planów pomocy dla osób dotkniętych przemocą domową realizowanych w ramach procedury „Niebieska Karta” oraz działań podejmowanych wobec sprawców przemocy.

### Zakres podmiotowy kontroli

Kontrolą objęto 27 jednostek w 24 gminach (11 z nich to miasta na prawach powiatu), w tym 24 ośrodki pomocy społecznej, jeden ośrodek interwencji kryzysowej, jeden specjalistyczny ośrodek wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie oraz jeden samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej. Badania kontrolne były prowadzone na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>4</sup>, przy uwzględnieniu kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 tej ustawy, tj. legalności, rzetelności i gospodarności.

### Zakres przedmiotowy kontroli

Badania kontrolne w ośrodkach pomocy społecznej oraz w Ośrodku Interwencji Kryzysowej w Jeleniej Górze obejmowały zagadnienia dotyczące tworzenia warunków na rzecz udzielania pomocy osobom doświadczającym przemocy, w tym m.in.: planowanie strategiczne, diagnozę problemu przemocy, rozbudowę lokalnej infrastruktury przeciwdziałania przemocy domowej, działania w ramach procedury NK, ze szczególnym uwzględnieniem wspierania osób doświadczających przemocy. W jednostkach prowadzących programy oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych, w tym także w Specjalistycznym Ośrodku Wsparcia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie w Gorzowie Wlkp. badania dotyczyły przygotowania i realizacji tych oddziaływań, jak również monitoringu osób po ich zakończeniu.

Zasięgnięto także informacji w jednostkach niekontrolowanych, m.in. w powiatach i samorządach województw (więcej: pkt 4 Informacji w wynikach kontroli).

### Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto lata 2012–2015 (I półrocze)<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1096.

<sup>5</sup> Z uwzględnieniem działań wcześniejszych, mających związek z kontrolą.

### 2.1 Ocena ogólna kontrolowanej działalności

**W ocenie NIK interdyscyplinarne działania służące udzielaniu pomocy osobom doświadczającym przemocy domowej przyczyniają się do poprawy sytuacji większości osób dotkniętych przemocą, uczestniczących w procedurze Niebieskie Karty, ale są jeszcze zbyt mało skuteczne w doprowadzaniu do trwałego ustania przemocy. Wynika to przede wszystkim z ograniczonych możliwości odizolowania sprawców przemocy od osób krzywdzonych, niewystarczającej pomocy specjalistycznej oraz braku skutecznych metod w zakresie nakłaniania sprawców do udziału w procedurze. Funkcjonowanie zespołów interdyscyplinarnych stanowi dobrą podstawę do dalszego rozwoju lokalnych systemów przeciwdziałania przemocy domowej, choć obecnie efekty ich działalności są osiągnięte przede wszystkim dzięki indywidualnemu zaangażowaniu osób biorących udział w ich pracach.**

**Procedura Niebieskie Karty stanowi sztywne połączenie działań interwencyjnych i pomocy długofalowej w ramach jednego procesu, nawet w sytuacjach, które tego nie wymagają.**

W obecnym stanie prawnym w każdym przypadku – nawet jednorazowego konfliktu rodzinnego – istnieje formalny obowiązek wypełniania obszernej karty A, powoływania grupy roboczej i opracowania indywidualnych planów pomocy. To z kolei zwiększa obciążenie pracą członków zespołów interdyscyplinarnych oraz wpływa na długotrwałość postępowań. Problem stanowią także obowiązujące w procedurze wzory formularzy NK-A, C i D, które nie są dostosowane do potrzeb, do jakich zostały stworzone.

**W zakresie pracy zespołów interdyscyplinarnych istnieją ograniczenia i obciążenia, utrudniające wywiązywanie się z nałożonych na nie zobowiązań.** Status prawny zespołów jest niedookreślony, nie posiadają one wystarczających uprawnień dla skutecznego działania. Ich członkowie wykonują zadania w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych, przy czym – jak wynika z badania ankietowego – aż 90% z nich nie zostało zwolnionych przynajmniej z części dotychczasowych obowiązków w swoim miejscu pracy. Część tych osób pracuje całkowicie społecznie – jak w przypadku przedstawicieli organizacji pozarządowych. W konsekwencji problemy z uczestnictwem zarówno w pracach grup roboczych, jak i zespołów interdyscyplinarnych, występowały we wszystkich skontrolowanych przez NIK jednostkach. Ciężar prac spada najczęściej na przedstawicieli pomocy społecznej i Policji, najmniejszy udział mają przedstawiciele służby zdrowia i gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych. Od czasu opublikowania przez NIK poprzedniej informacji dotyczącej przeciwdziałania przemocy domowej, sytuacja ta nie zmieniła się w istotny sposób. Brak zaangażowania w prace zespołów i grup roboczych wszystkich wymienionych w ustawie grup specjalistów utrudnia realizację podstawowej zasady pracy z rodziną doświadczającą przemocy – zasady interdyscyplinarności.

**Wsparcie zapewniane osobom doświadczającym przemocy było niewystarczające.** O ile schronienie w sytuacji kryzysowej zapewniały wszystkie skontrolowane ośrodki, to tylko w dziewięciu z 24 gmin stworzone zostały warunki umożliwiające osobom (bądź rodzinom) z udokumentowaną przemocą domową w pierwszej kolejności uzyskanie trwałego schronienia, np. mieszkania komunalnego, socjalnego, jednak czas oczekiwania na te mieszkania wynosił ponad 2 lata. **Problem zapewnienia bezpiecznego schronienia jest o tyle istotny, że w dalszym ciągu najczęściej to osoby krzywdzone w sytuacji kryzysowej muszą opuszczać wspólne miejsce zamieszkania. Pomoc specjalistyczna dla osób doświadczających przemocy nie była dostępna w pełnym zakresie.** We wszystkich skontrolowanych ośrodkach zapewniano jedynie poradnictwo

socjalne. Poradnictwo prawne i psychologiczne funkcjonowało w 20 z 24 skontrolowanych ośrodków. Tylko w 14 ośrodkach zatrudnieni byli specjaliści w zakresie poradnictwa rodzinnego, a w siedmiu specjaliści z zakresu pracy z dziećmi. Ośrodki, które nie były w stanie samodzielnie zapewnić pełnego doradztwa specjalistycznego nawiązywały wprawdzie współpracę z innymi podmiotami z terenu gminy lub z sąsiednich miejscowości, ale dostępność pomocy specjalistycznej daleko od miejsca zamieszkania może stanowić poważne utrudnienie. Grupy wsparcia zorganizowane zostały przez 16 z 24 skontrolowanych ośrodków, a grupy terapeutyczne przez 11 z nich. Z pomocy grup wsparcia skorzystało tylko 4,5% osób doświadczających przemocy, a grup terapeutycznych zaledwie 3,3%.

**W ocenie NIK najłabszą stroną systemu jest brak możliwości oddziaływania na sprawców przemocy.** Sprawcy nie są zobligowani do udziału w procedurze NK – w jednostkach objętych kontrolą na wezwanie przewodniczącego zespołu interdyscyplinarnego odpowiadało tylko około 10–20% sprawców. Sprawca nie ma obowiązku realizowania działań przewidzianych dla niego w planie pomocy. Tylko niewielki odsetek sprawców uczestniczy w programach oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych – w skontrolowanych jednostkach było to około 2–3% sprawców (w skali kraju – 9,7%), przy czym niespełna połowa z nich te programy ukończyła. Wiąże się to z faktem, że nie wszystkie powiaty opracowują i realizują programy oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych, choć ich liczba się zwiększa – w 2014 r. takich programów nie prowadziło ponad 40% powiatów, a w 2015 r. 28% powiatów w Polsce. Sądy w niewielu przypadkach orzekają ten obowiązek wobec sprawców przemocy (5% skazanych w 2014 r.). Brak obowiązku realnego uczestniczenia sprawcy w działaniach prowadzonych w ramach procedury NK utwierdza te osoby w poczuciu bezkarności, tym bardziej, że aż 73% wyroków wobec sprawców wydawanych jest w zawieszeniu.

**Kontrola wykazała, że realizacja procedury NK pomaga w polepszeniu sytuacji większości osób krzywdzonych przez najbliższych, choć tylko w nielicznych przypadkach udaje się doprowadzić do całkowitego ustania przemocy.** W jednostkach objętych kontrolą ponowne wszczęcie procedury nastąpiło w przypadku 13% zamkniętych wcześniej NK, jednak zdaniem NIK nie musi to wskazywać na rzeczywiste ustanie przemocy w pozostałych przypadkach. Na niższą skuteczność pomocy wskazują wypowiedzi osób doświadczających przemocy, które wzięły udział w przeprowadzonym przez NIK badaniu ankietowym. Wynika z niego, że realizacja indywidualnego planu i pomoc uzyskana w ramach procedury NK spowodowała skuteczne rozwiązanie problemu tylko dla 2,6% osób. Za pozytywne należy jednak uznać, że poprawę sytuacji odczuło ponad 61% osób, które najczęściej wskazywały, że dzięki pomocy zdobyły większą pewność siebie, czują się bezpieczniejsze i o swojej sytuacji są już w stanie mówić bez skrępowania i wstydu. Dla 1,5% osób ankietowanych nastąpiło pogorszenie sytuacji rodzinnej, co w ocenie NIK w prawidłowo funkcjonującym systemie nie powinno mieć miejsca.

**W ocenie NIK władze lokalne w dalszym ciągu przykładają zbyt małą wagę do problemu przemocy domowej.** Problematyka ta w niewystarczającym stopniu została uwzględniona w planowaniu strategicznym w zakresie rozwiązywania problemów społecznych, brak było również rzetelnych diagnoz sytuacji w tym zakresie. Choć wszystkie skontrolowane gminy wywiązały się formalnie z obowiązku przyjęcia programu przeciwdziałania przemocy, dokumenty te w praktyce nie mogły spełniać swojej roli, ponieważ nie zawierały kluczowych elementów. W okresie objętym kontrolą realizacja tylko siedmiu z 24 skontrolowanych programów była monitorowana, ale jedynie trzy z nich były poddawane ocenie i ewaluacji. Skontrolowane przez NIK gminy nie podejmowały działań na rzecz rozbudowy systemu wsparcia osób doświadczających przemocy domowej.

Od 2012 r. na ich terenie przybyły dwa punkty konsultacyjne, ale ubyło osiem ośrodków wsparcia, dwa specjalistyczne ośrodki wsparcia oraz jeden dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży.

**Obowiązek tworzenia gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz obsługi zespołów interdyscyplinarnych został wprowadzony jako zadanie własne gmin, bez zapewnienia dodatkowych środków.** Tymczasem z samą tylko działalnością zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych wiąże się znaczny nakład pracy związanej z obsługą i dokumentowaniem ich funkcjonowania. O skali wykonywanych zadań świadczy fakt, że w latach 2012–2015 (I połowa) w 24 skontrolowanych zespołach każdego dnia odbywały się dwa spotkania grup roboczych, licząc również dni wolne od pracy. Sprawozdania z realizacji wydatków sporządzane przez jednostki samorządu terytorialnego nie pokazują rzeczywistej skali związanych z tym nakładów. Część gmin nie utworzyła bowiem rozdziału ewidencji finansowej przeznaczonego do ujmowania wydatków na przeciwdziałanie przemocy (w 2015 r. takiego rozdziału nie posiadało aż 38% gmin w Polsce), zaś gminy które taki rozdział posiadały nie ewidencjonowały w nim wszystkich wydatków na ten cel, z uwagi na brak możliwości ich wyodrębnienia. O skali niedoszacowania tych wydatków w oficjalnej sprawozdawczości świadczy fakt, że zaewidencjonowane wydatki skontrolowanych jednostek na przeciwdziałanie przemocy wynosiły rocznie około 3,5 mln zł, podczas gdy ich rzeczywista wysokość oszacowana na potrzeby NIK kształtowała się na poziomie około 66 mln zł rocznie. Tylko w połowie skontrolowanych jednostek, zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej częściowo finansowano ze środków pochodzących z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. W skali kraju na ten cel przeznaczane jest niespełna 5% tych środków, choć w 2014 r. aż 2/3 sprawców przemocy znajdowało się pod wpływem alkoholu. Posiadane środki finansowe nie zaspokajały w pełni potrzeb, o czym świadczy brak rozwoju lokalnej infrastruktury pomocowej oraz ograniczenia możliwości podnoszenia kwalifikacji. Tylko pięć skontrolowanych ośrodków zapewniło osobom bezpośrednio pracującym z ofiarami i sprawcami przemocy uczestnictwo w szkoleniach zapobiegających wypaleniu zawodowemu i szkoleniach superwizyjnych, które są dla tej grupy osób szczególnie potrzebne.

## 2.2 Synteza ustaleń kontroli

1. Przemoc domowa stanowi istotny problem społeczny, ponieważ z diagnoz MPiPS wynika, że aż 24,7% respondentów deklaruowało, że w ciągu swojego życia osobiście doświadczyło co najmniej jednej z form przemocy<sup>6</sup>. W okresie objętym kontrolą wzrosła liczba ujawnianych przypadków przemocy – z diagnoz sporządzanych przez MPiPS<sup>7</sup> wynika, że w 2010 r. ujawniane było około 20% takich przypadków, a w 2014 – już 25%. Jest to widoczne we wzroście liczby NK-A wszczynających procedurę. W 2012 r. wypełniono 63.820 NK-A, a w 2014 r. już 99.098. Zdecydowanie najwięcej procedur uruchamia Policja oraz pomoc społeczna. Nastąpił wzrost NK-A wszczętych przez przedstawicieli oświaty, którzy w 2014 r. założyli niemal cztery razy więcej NK niż w 2013 r. Na bardzo niskim poziomie utrzymuje się liczba NK-A wszczętych przez przedstawicieli ochrony zdrowia oraz gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych. [str. 28]

<sup>6</sup> [www.mpips.gov.pl](http://www.mpips.gov.pl)

<sup>7</sup> <http://www.mpips.gov.pl/przeciwdzialanie-przemocy-w-rodzinie-nowa/ogolne/diagnoza-zjawiska-przemocy-w-rodzinie-w-polsce/>

### Procedura NK – interwencja i pomoc długofalowa w jednym

2. Procedura Niebieskie Karty obejmuje ogół czynności podejmowanych i realizowanych przez uprawnione podmioty, w związku z uzasadnionym podejrzeniem zaistnienia przemocy domowej. Procedura ta stanowi sztywne połączenie działań interwencyjnych i pomocy długofalowej. W obecnym stanie prawnym w każdym przypadku – nawet jednorazowego konfliktu domowego – istnieje formalny obowiązek wypełniania obszernej karty A, powoływania grupy roboczej i opracowania indywidualnych planów pomocy. To z kolei zwiększa obciążenie pracą członków zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych oraz wpływa na długotrwałość postępowań. W sytuacji dużej liczby NK wpływających do zespołu, stosowanie się do tych wymogów nie było możliwe. Problem ten obrazuje następująca wypowiedź: *...w początkowym okresie funkcjonowania Zespołu, w każdej sprawie była powoływana grupa robocza. Sytuacja ta sprawiła jednak, że zarówno obsługa ZI jak i przedstawiciele instytucji przestali być wydolni w tym, aby uczestniczyć w spotkaniach (równolegle funkcjonowało około 100 GR) – uczestnictwo w kilku grupach roboczych było nie do pogodzenia z innymi obowiązkami ich członków.* [str. 31]
3. **Obowiązujące wzory formularzy NK nie są dostosowane do potrzeb, do jakich zostały stworzone.** Formularz NK-A, wszczynający całą procedurę, nie jest dostosowany do warunków interwencji domowej. Zdaniem NIK formularz ten powinien w pierwszej kolejności umożliwiać szybką diagnozę sytuacji, z uwzględnieniem ryzyka zagrożenia życia i zdrowia. W obecnym kształcie druk ten jest zbyt obszerny, jego wypełnienie w warunkach interwencji czasem jest po prostu niemożliwe, zawiera przy tym informacje niepotrzebne w takiej sytuacji, jak np. ocena czystości skóry ofiary. W formularzu tym brakuje natomiast miejsca na podstawowe informacje, jak choćby data urodzenia czy numer pesel osoby dotkniętej przemocą i sprawcy tej przemocy, które ułatwiałyby Policji identyfikację osób i pozwoliłyby na ustalenie, czy dany sprawca był już karany za przestępstwo z użyciem przemocy lub groźby jej użycia. W opinii NIK zasadna byłaby także zmiana formularza NK-C, który w znacznej części pokrywa się z wywiadem środowiskowym oraz wzoru NK-D w dużej mierze koncentrującego się na uzależnieniach sprawcy, który uzależniony być nie musi i zawierającego głównie pytania zamknięte, które są niewystarczające dla pełnego zdiagnozowania sytuacji. [str. 32]
4. W ponad połowie badanych jednostek (w 14 spośród 24 skontrolowanych) wystąpiły przypadki przekazania wypełnianego formularza NK-A do przewodniczącego ZI z przekroczeniem terminu siedmiu dni<sup>8</sup>. W sześciu skontrolowanych zespołach były przypadki przekazania tego formularza przez przewodniczących do członków grup roboczych w terminie przekraczającym trzy dni<sup>9</sup>. Dochowanie krótkich, bo zaledwie kilkudniowych terminów określonych w rozporządzeniu, ma bezpośredni wpływ na czas oczekiwania osoby dotkniętej przemocą na udzielenie jej pomocy, jest też istotne z punktu widzenia ustalenia stanu faktycznego sprawy i podjęcia konkretnych działań, często mogących chronić zdrowie lub nawet życie osoby pokrzywdzonej. Jest to szczególnie istotne w przypadku procedur wszczętych przez inne służby niż Policja. [str. 34]

### Zespoły interdyscyplinarne i grupy robocze – działanie w trudnych warunkach

5. W 20 z 24 skontrolowanych gmin prawidłowo zostały powołane zespoły interdyscyplinarne. Jeden zespół został powołany dopiero w 2013 r., a w przypadku trzech zespołów skład osobowy

<sup>8</sup> § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie procedury NK.

<sup>9</sup> § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie procedury NK.

nie spełniał ustawowego wymogu<sup>10</sup>, z uwagi na brak przedstawiciela organizacji pozarządowej. Ponadto posiedzenia czterech kontrolowanych zespołów odbywały się rzadziej niż wskazuje przepis ustawy<sup>11</sup>, a w jednym przypadku zespół interdyscyplinarny przez ponad trzy lata praktycznie nie prowadził żadnej działalności i w istocie miał wyłącznie charakter formalny. Szczególnie krytycznie NIK oceniła fakt, że do prac w dwóch zespołach i powoływanych przez nie grupach roboczych, dopuszczane były osoby, które nie złożyły stosownych oświadczeń o zachowaniu poufności informacji i danych uzyskanych w trakcie czynności z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie<sup>12</sup>. [str. 35]

- 6. Z działalnością zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych wiąże się znaczny nakład pracy związanej z obsługą i dokumentowaniem ich funkcjonowania, którego wykonywanie zostało nałożone na ośrodki pomocy społecznej.** Objęte kontrolą 24 zespoły interdyscyplinarne założyły łącznie 19.877 NK i utworzyły w latach 2012–2015 (I połowa) 15.503 grup roboczych, które udzieliły pomocy 36.793 osobom z 16.924 rodzin. **W tym okresie grupy te odbyły 60.594 spotkań, co oznacza, że średnio w jednostkach objętych kontrolą odbywały się po dwa spotkania dziennie tych grup, licząc również dni wolne od pracy.** W dwóch skontrolowanych zespołach, ich przewodniczący nie dla każdej wszczętej procedury NK powoływali grupę roboczą, co tłumaczyli dużą liczbą wszczętych procedur i brakami kadrowymi. [str. 37]
- 7. We wszystkich skontrolowanych ośrodkach podejmowano działania w celu podnoszenia kwalifikacji pracowników mających bezpośredni kontakt z osobami doznającymi przemocy, jednak z powodu niewystarczających środków finansowych w pierwszej kolejności ograniczano właśnie udział w szkoleniach i podnoszenie kwalifikacji pracowników. W ocenie NIK jest to niepokojące zjawisko, gdyż może mieć wpływ na poziom oferowanej pomocy, zwłaszcza, że jak wynika z badań ankietowych aż 36% osób przed rozpoczęciem pracy w zespołach i grupach nie zajmowało się zagadnieniem przemocy.** Większość organizowanych szkoleń odbywała się na zasadzie kaskadowej<sup>13</sup> lub w ramach zasobów własnych, bez konieczności ponoszenia opłat, a część szkoleń finansowali sami uczestnicy, wykorzystując na ten cel własne urlopy wypoczynkowe. Należy przy tym zaznaczyć, że **tylko pięć jednostek zadbało, aby osoby pracujące na tzw. „pierwszej linii”, tj. mające bezpośredni kontakt zarówno z osobami doznającymi przemocy, jak i sprawcami uczestniczyło w szkoleniach zapobiegających wypaleniu zawodowemu i szkoleniach superwizyjnych.** Na potrzebę zwiększenia aktywności w zakresie podnoszenia kwalifikacji wskazują opinie ankietowanych przez NIK członków zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych, z których ponad połowa (56%) wskazała na niewystarczającą liczbę szkoleń. Za najbardziej potrzebne zostały uznane przez ankietowanych szkolenia z zakresu narzędzi do diagnozowania i skalowania przemocy domowej oraz pracy ze sprawcami tej przemocy. [str. 39]
- 8. W pracy zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych istnieje wiele ograniczeń, utrudniających wywiązywanie się z nałożonych na nie zobowiązań. Wynikają one z ich niedookreślonego statusu prawnego, zasad uczestnictwa w pracach „w ramach**

<sup>10</sup> Art. 9a ust. 3 i 4 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

<sup>11</sup> Art. 9a ust. 7 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

<sup>12</sup> Art. 9c ust. 3 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

<sup>13</sup> Tzn. szkolenie grupy pracowników jednostki prowadzone przez jednego pracownika, który wziął udział w szkoleniu przeprowadzonym przez specjalistę.

**obowiązków służbowych” i powierzenia obsługi ich pracy ośrodkom pomocy społecznej, jako dodatkowego zadania. Powyższe problemy zostały przez NIK stwierdzone już podczas kontroli zrealizowanej w 2013 r.** Zespoły interdyscyplinarne nie mają skutecznych metod egzekwowania od sprawcy przemocy stawienia się na posiedzeniu i udzielania wyjaśnień. Członkowie zespołów interdyscyplinarnych oraz grup roboczych wykonują zadania w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych, przy czym – jak wynika z badania ankietowego – aż 90% z nich nie zostało zwolnionych przynajmniej z części dotychczasowych obowiązków w swoim miejscu pracy. Część z tych osób pracuje całkowicie społecznie – jak w przypadku przedstawicieli organizacji pozarządowych. W konsekwencji w kontrolowanych zespołach, udział części osób w pracach tych zespołów i grup roboczych był niski, szczególnie dotyczyło to przedstawicieli służby zdrowia i GKRPA. Niewłączanie się w prace przedstawicieli niektórych służb powodowało trudności w przydzielaniu zadań w danym zakresie w momencie tworzenia indywidualnych planów pomocy, a także dodatkowe obciążenia pracowników socjalnych i funkcjonariuszy Policji, przejmujących większość prac w tym zakresie. Brak zaangażowania w prace zespołów wszystkich wymienionych w ustawie grup specjalistów utrudnia realizację podstawowej zasady pracy z rodziną doznającą przemocy – zasady interdyscyplinarności. Innym problemem jest obowiązek tworzenia grup roboczych przez cały zespół, nie zaś jego przewodniczącego. W praktyce, biorąc pod uwagę konieczność dochowania trzydniowego terminu przekazania NK-A, przy dużej liczbie wpływających formularzy, zespół musiałby się spotykać nawet kilka razy w tygodniu. Problemem jest również sztywno ustalony w ustawie skład grup roboczych, który nie w każdym przypadku przystaje do potrzeb danej rodziny. [str. 42]

- 9. Ośrodki pomocy społecznej, zespoły interdyscyplinarne oraz jednostki prowadzące oddziaływania korekcyjno-edukacyjne nie posiadały pełnych informacji o liczbie i rodzaju środków zapobiegawczych, karnych i probacyjnych zastosowanych wobec sprawców przemocy oraz wywiązywaniu się sprawców z nałożonych na nich obowiązków, nakazów i zakazów. Przekazywanie do zespołów interdyscyplinarnych takich informacji umożliwiłoby bardziej skuteczną pracę z rodziną doznającą przemocy.** [str. 50]

#### Niepełne wsparcie osób doświadczających przemocy

- 10. Skontrolowane jednostki zapewniały osobom doświadczającym przemocy bezpieczne schronienie w sytuacjach kryzysowych, choć tylko część z nich, w szczególności funkcjonujących w większych gminach, posiadała własne ośrodki wsparcia (pięć gmin), domy dla kobiet w ciąży i matek z dziećmi (trzy gminy), specjalistyczne ośrodki wsparcia (siedem gmin) oraz ośrodki interwencji kryzysowej (14 gmin)<sup>14</sup>. Pięć jednostek nieposiadających własnych ośrodków schronienia z miejscami całodobowymi podpisywało porozumienia/umowy z ośrodkami/stowarzyszeniami dysponującymi taką bazą lokalową. **Ośrodki te znajdowały się jednak w innej gminie, co mogło być przyczyną rezygnacji osób pokrzywdzonych z tej formy wsparcia i konieczności pozostania w mieszkaniu wspólnym ze sprawcą przemocy.** Kontrola wykazała, że w dziewięciu gminach stworzone zostały warunki umożliwiające osobom (rodzinom) z udokumentowaną przemocą domową otrzymanie w pierwszej kolejności mieszkań komunalnych lub socjalnych, jednak czas oczekiwania na te mieszkania**

<sup>14</sup> Najwięcej – 3.656 osób skorzystało ze wsparcia w ośrodkach interwencji kryzysowej, 3.120 osób z pomocy oferowanej przez ośrodki wsparcia, 1.960 osób, wśród których było 617 dzieci skorzystało z pomocy specjalistycznych ośrodków wsparcia, a 179 kobiet zamieszkało w domach dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży.

wynosił ponad 2 lata. Tylko cztery miasta skorzystały ze wsparcia budżetu państwa na budowę mieszkań, na zasadach określonych w ustawie z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych<sup>15</sup>. W czasie kontroli NIK stwierdziła dobre praktyki w zakresie zabezpieczenia schronienia osobom pokrzywdzonym, przykładowo w Gdańsku administrator budynku, w którym mieszka ofiara, przy współpracy MOPR występuje na drogę sądową o nakaz opuszczenia lokalu przez sprawcę, a w razie konieczności sprawca może być odizolowany od osoby krzywdzonej i umieszczony w Centrum Treningu Umiejętności Społecznych. Innym przykładem jest też działalność zespołu interdyscyplinarnego w Malborku, gdzie utworzono mieszkanie chronione, w którym osoby pokrzywdzone mogą znaleźć bezpieczne schronienie. [str. 54]

11. W 21 gminach, w których ośrodki były kontrolowane zespoły interdyscyplinarne lub utworzone przez nie grupy robocze wywiązywały się z obowiązku zapraszania na spotkania osób doświadczających przemocy i wzywania sprawców przemocy. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w trzech zespołach, gdzie nie w każdym przypadku osoby te były zapraszane do udziału w posiedzeniach, podczas których omawiana była ich sprawa, a przewodniczący trzech zespołów nie wzywali sprawców przemocy, co skutkowało niemożnością opracowania pogłębionej diagnozy sytuacji rodziny. W czterech zespołach, mimo stawiania się osób stosujących przemoc, nie wypełniano formularzy NK-D i nie planowano działań w stosunku do tych osób, a w jednym skontrolowanym zespole, wbrew obowiązującym przepisom<sup>16</sup>, zaproszono osobę doznającą przemocy i wezwano osobę stosującą przemoc na spotkanie grupy roboczej zorganizowane w tym samym miejscu i czasie. [str. 57]
12. W pięciu z 24 skontrolowanych gmin NIK stwierdziła przypadki, w których grupy robocze, mimo obecności na spotkaniach osób doświadczających przemocy, nie dokonały analizy sytuacji rodziny i nie wypełniły formularzy NK-C, zawierających indywidualny plan pomocy. W 15 z 24 skontrolowanych ośrodkach czas oczekiwania przez osoby doświadczające przemocy na przygotowanie indywidualnych planów pomocy wynosił ponad 30 dni, a w skrajnym przypadku trwał nawet 2 lata. Należy jednak podkreślić, że przyczyny tak długiego oczekiwania na opracowanie planów pomocy nie leżały wyłącznie po stronie członków zespołów i grup roboczych, jedną z nich był brak współpracy lub niestawiennictwo osób doświadczających przemocy na posiedzeniach zespołów lub grup roboczych. **Podjęcie jak najszybszych działań przez grupę roboczą i udzielenie krzywdzonym realnej pomocy jest bardzo ważne, gdyż każda zwłoka może skutkować eskalacją przemocy i wzrostem poczucia bezkarności u sprawcy, a u osoby doświadczającej przemocy powodować odczucie osamotnienia i utraty zaufania do organów władzy publicznej.** Dobre praktyki w zakresie szybkości opracowania indywidualnych planów pomocy NIK stwierdziła w **MOPS we Wrocławiu i w OPS Dzielnicy Wola m. st. Warszawy**, gdzie wprowadzono zasadę, że po zaakceptowaniu przez Zespół wniosku o powołanie grupy roboczej w ciągu 14 dni od daty akceptacji należy zwołać posiedzenie grupy roboczej i opracować plan pomocy. [str. 57]
13. W większości skontrolowanych jednostek opracowane plany pomocy zawierały propozycje działań nakierowanych na doprowadzenie do ustania przemocy. Uchybienia w tym zakresie NIK stwierdziła w trzech jednostkach. Ponadto w pięciu ośrodkach NIK stwierdziła przypadki,

<sup>15</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 833, ze zm.

<sup>16</sup> § 17 ust. 2 rozporządzenia w sprawie procedury NK.



w których nie wszystkie służby zaangażowane w realizację planów pomocy wywiązywały się z zadań przypisanych im w planie. Przykładowo, nie były realizowane zaplanowane wizyty dzielnicowego, działania pracownika socjalnego, nie odbywały się spotkania grupy roboczej lub grupa nie realizowała założonych działań. W ocenie NIK brak takich działań należy uznać za nierzetelne. Prawidłowość działań w tym zakresie potwierdzają wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w ramach kontroli NIK, podczas których aż 65% osób stwierdziło, że zespół lub grupa robocza właściwie dokonał analizy ich sytuacji i określił potrzeby w zakresie pomocy. [str. 61]

**14. Nie wszystkie skontrolowane ośrodki zapewniały osobom doznającym przemocy podstawowe poradnictwo, tj. poradnictwo psychologiczne, prawne, rodzinne, medyczne i zawodowe. We wszystkich jednostkach w pełnym zakresie zabezpieczona była jedynie pomoc socjalna** – ośrodki zatrudniały pracowników socjalnych, którzy udzielali szeroko pojętych porad socjalnych. Z tego rodzaju poradnictwa skorzystało najwięcej potrzebujących – 28.784 osób, tj. 40% wszystkich udzielonych porad. Poradnictwo prawne dostępne było w 20 z 24 skontrolowanych gmin, w różnym zakresie, prawnicy zatrudnieni byli od dwóch godzin na miesiąc, przykładowo w OPS Dzielnicę Wola m.st. Warszawy, poprzez 0,5 etatu w MOPS w Malborku i MOPS w Bielsku-Białej, do ponad 10 etatów w MOPR w Gdańsku. Poradnictwo psychologiczne dostępne było również w 20 gminach, np.  $\frac{3}{4}$  etatu w MOPR w Skarżysku-Kamienniej, do 10 etatów w MOPR w Gdańsku. Tylko w 14 ośrodkach zatrudnieni byli specjaliści w zakresie poradnictwa rodzinnego, a w siedmiu specjaliści z zakresu pracy z dziećmi (psychologowie dziecięcy, terapeuci). Liczba osób, którym udzielono porad rodzinnych wyniosła 5.027 (sprawy rodzinne) i 2.882 (praca z dziećmi), co stanowiło odpowiednio 7% i 4% udzielonych porad. W pozostałych jednostkach porad w zakresie spraw rodzinnych lub pracy z dziećmi udzielali asystenci rodziny, pracownicy socjalni lub pedagodzy szkolni. W niewielkim stopniu jednostki objęte kontrolą zapewniały poradnictwo medyczne lub zawodowe. Tylko w pięciu ośrodkach pracowali specjaliści z zakresu poradnictwa medycznego, a w sześciu – poradnictwa zawodowego. Osoby potrzebujące takich porad były kierowane do placówek służby zdrowia lub powiatowych urzędów pracy. Ośrodki, które nie były w stanie samodzielnie zapewnić pełnego zakresu doradztwa specjalistycznego nawiązywały współpracę z innymi podmiotami z terenu gminy lub z sąsiednich miejscowości. Czas oczekiwania na specjalistyczne konsultacje we wszystkich skontrolowanych przez NIK ośrodkach nie przekraczał 30 dni. Średni czas oczekiwania na porady wynosił od 5 do 7 dni. **W wielu przypadkach dostępność pomocy specjalistycznej poza miejscem zamieszkania może stanowić poważne utrudnienie w skorzystaniu z tej pomocy przez osoby potrzebujące. Dla części z nich poważną barierą jest brak środków na dojazd do specjalisty, zaś w przypadku osób, które sprawują opiekę nad małymi dziećmi, udział w spotkaniach ze specjalistami utrudnia brak możliwości zapewnienia w tym czasie dzieciom opieki.** Dobrą praktykę w tym zakresie NIK stwierdziła w OPS Dzielnicę Praga Południe m.st. Warszawy, gdzie w celu ułatwienia rodzicom młodszych dzieci skorzystania z porady specjalistycznej zapewniano opiekę nad dziećmi na czas konsultacji. [str. 67]

**15. Tylko niewielka część osób doświadczających przemocy uczestniczyła w grupach wsparcia i grupach terapeutycznych.** W okresie objętym kontrolą w 16 z 24 skontrolowanych ośrodków, funkcjonowało łącznie 109 grup wsparcia, w których uczestniczyło 1.778 osób doświadczających przemocy. Grupy terapeutyczne zostały zorganizowane na terenie 11 gmin. Z pomocy działających w nich 92 grup terapeutycznych skorzystało 1.309 osób. Oznacza to, że przeciętnie w okresie objętym kontrolą wskaźnik osób doświadczających

przemocy z terenu jednostek objętych kontrolą, które uczestniczyły w grupach wsparcia wyniósł zaledwie 4,5%, a w przypadku grup terapeutycznych 3,3%. W największym stopniu osoby doświadczające przemocy zostały objęte tą formą wsparcia w Mysłowicach oraz w Swarzędzu. Dodatkowo osoby doznające przemocy z 18 gmin mogły skorzystać z porady specjalistycznego telefonu zaufania. [str. 70]

### Niewystarczające działania wobec sprawców przemocy

**16. W ocenie NIK najslabszą stroną systemu są oddziaływania na sprawców przemocy.** Sprawcy nie są zobligowani do udziału w procedurze NK, w jednostkach objętych kontrolą na wezwanie przewodniczącego zespołu interdyscyplinarnego odpowiadało tylko około 10–20% sprawców. Sprawca nie musi także realizować działań przewidzianych dla niego w planie pomocy. **Brak konieczności współpracy sprawcy z instytucjami zajmującymi się przeciwdziałaniem przemocy utwierdza te osoby – w przeciwieństwie do ofiar – w poczuciu pewności i bezpieczeństwa.** [str. 74]

**17.** Najskuteczniejszym sposobem przerwania przemocy jest odizolowanie sprawcy od osoby dotkniętej przemocą. Funkcjonariusz Policji<sup>17</sup> może zatrzymać sprawcę przemocy, który stwarza bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego (w 2014 r. było 13.922 takich przypadków przy 99.093 wypełnionych formularzach NK-A, tj. 14%). Sąd natomiast może zastosować środek zapobiegawczy w postaci nakazu opuszczenia przez sprawcę lokalu mieszkalnego zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym<sup>18</sup>. Nakaz opuszczenia lokalu mieszkalnego przez podejrzanego o stosowanie przemocy jest wydawany coraz częściej – w 2012 r. zastosowano go wobec 1.241 osób, w 2013 r. wobec 1.477, a w 2014 r. wobec 2.341, jednak w praktyce przeważnie to osoba doświadczająca przemocy musi szukać bezpiecznego schronienia. [str. 74]

**18.** Nie wszystkie powiaty opracowują i realizują programy oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych, lecz ich liczba się zwiększa – w 2014 r. takich programów nie prowadziło ponad 40% powiatów, a w 2015 r. 28% powiatów w Polsce<sup>19</sup>. **Takimi oddziaływaniami w jednostkach objętych kontrolą objętych było jedynie około 2–3% sprawców (w skali kraju było to 9,7%), przy czym tylko niespełna połowa z nich programy ukończyła.** Żaden z kontrolowanych ośrodków nie wypracował zasad i procedury naboru uczestników programów korekcyjno-edukacyjnych, byli oni rekrutowani poprzez skierowanie przez sąd, kuratorów sądowych, zespoły interdyscyplinarne, Policję i prokuraturę, np. w 2014 r. z 14.309 skazanych za stosowanie przemocy w rodzinie obowiązek uczestnictwa w oddziaływaniach korekcyjno-edukacyjnych na etapie wyrokowania orzeczono wobec 731 sprawców przemocy<sup>20</sup>. Eksperti uczestniczący w panelu zorganizowanym przez NIK zwracali uwagę na niski poziom finansowania tych programów. Stawka wynosząca 846 zł brutto na osobę kończąca program<sup>21</sup> jest niewystarczająca, biorąc pod uwagę fakt, że obejmuje wynagrodzenie realizatorów programu (2–3 spotkania indywidualne i 24 grupowe), koszty sali, materiałów powielanych dla uczestników, koszty administracyjne, w tym dokumentacja programu, monitoring losów absolwentów po 3 latach od ukończenia programu, koszty ogólne (podatki, ubezpieczenia itd.). [str. 78, 83]

<sup>17</sup> Art. 15a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2015 r. poz. 355, ze zm.).

<sup>18</sup> Art. 275a ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.).

<sup>19</sup> Dane Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

<sup>20</sup> Zgodnie z art. 72 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.) zawieszając wykonanie kary sąd zobowiązuje sprawcę przemocy w rodzinie do uczestnictwa w oddziaływaniach korekcyjno-edukacyjnych, a jeżeli sąd orzeka środek karny to może zobowiązać skazanego do uczestnictwa w tego rodzaju oddziaływaniach.

<sup>21</sup> Źródło: Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014–2020.

19. Wobec nieprowadzenia przez część powiatów, bądź miast na prawach powiatu, programów korekcyjno-edukacyjnych dla sprawców przemocy domowej, realizacji takich zajęć podejmują się gminy, które jednak z powodu ustawowego przypisania tego zadania powiatom, nie mogą aplikować o środki z budżetu państwa. Jedną z takich gmin jest Gmina Wyszaków, która zawierając porozumienia ze wszystkimi gminami powiatu wyszkowskiego, prowadzi zajęcia ze sprawcami przemocy. Zdaniem NIK możliwość realizacji takich programów również przez gminy poprawiłaby ich dostępność dla sprawców. [str. 80]
20. Tylko w czterech, spośród 11 skontrolowanych miast na prawach powiatu, programy dla sprawców były dostępne przez cały rok, w siedmiu prowadzono je cyklicznie – przez kilka miesięcy w roku. Dwie ze skontrolowanych przez NIK jednostek realizujących oddziaływania korekcyjno-edukacyjne nie wywiązywały się z obowiązku prowadzenia monitoringu zachowania osób uczestniczących po ich zakończeniu<sup>22</sup> i w konsekwencji nie dokonywały oceny ich skuteczności. Zdaniem NIK aby oddziaływania wobec sprawców były skuteczne, powinny być prowadzone w sposób ciągły, z możliwością przystąpienia w każdym momencie. **Sprawcy przemocy, jeśli zdecydują się na wzięcie udziału w oddziaływaniach korekcyjno-edukacyjnych powinni mieć możliwość natychmiastowego przystąpienia, bez oczekiwania na rozpoczęcie kolejnego cyklu.** [str. 79, 86]
21. Niewystarczająca jest liczba osób posiadających kompetencje uprawniające do prowadzenia zajęć ze sprawcami przemocy domowej. W trzech, z 11 badanych ośrodków, osoby prowadzące oddziaływania korekcyjno-edukacyjne nie spełniały warunków określonych w przepisach<sup>23</sup>. Zawieranie umów z osobami nie posiadającymi uprawnień tłumaczono trudnościami ze znalezieniem specjalistów z zakresu pracy ze sprawcami przemocy. W dwóch kontrolowanych ośrodkach, część osób prowadzących warsztaty ze sprawcami przemocy, mogła je realizować tylko do końca ubiegłego roku – osoby prowadzące oddziaływania korekcyjno-edukacyjne wobec osób stosujących przemoc, które nie spełniały wymogów dotyczących kwalifikacji w dniu wejścia w życie ww. przepisów, mogły je kontynuować do dnia 31 grudnia 2015 r.<sup>24</sup>. Z informacji uzyskanych przez NIK<sup>25</sup> w 23 powiatach, które nie prowadziły programów korekcyjno-edukacyjnych wynika, że brak specjalistów był jednym z powodów nieorganizowania takich programów. [str. 82]

#### Zaplanowany efekt działań – słuszne podejście, niepełna skuteczność

22. **W ocenie NIK realizacja procedury NK pomaga w polepszeniu sytuacji większości osób krzywdzonych przez najbliższych, choć tylko w nielicznych przypadkach udaje się doprowadzić do całkowitego ustania przemocy.** Wprawdzie w jednostkach objętych kontrolą ponowne wszczęcie procedury NK dotyczyło 13% spraw, jednak nie musi to wskazywać na rzeczywiste ustanie przemocy w pozostałych przypadkach. Niezwracanie się o dalszą pomoc może bowiem wynikać z braku wiary w skuteczność procedury lub obawy osób

<sup>22</sup> § 8 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 lutego 2011 r. w sprawie standardu podstawowych usług świadczonych przez specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie, kwalifikacji osób zatrudnionych w tych ośrodkach, szczegółowych kierunków prowadzenia oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych wobec osób stosujących przemoc w rodzinie oraz kwalifikacji osób prowadzących oddziaływania korekcyjno-edukacyjne. Dalej: rozporządzenie w sprawie standardu podstawowych usług (Dz. U. Nr 50, poz. 259).

<sup>23</sup> § 9 ww. rozporządzenia.

<sup>24</sup> § 10 rozporządzenia w sprawie standardu podstawowych usług.

<sup>25</sup> Informacje uzyskane na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o NIK.

krzywdzonych przed reakcją sprawcy przemocy. Potwierdzeniem może być opinia jednej z osób uczestniczących w badaniu ankietowym, która stwierdziła, że: *Niestety to tylko pogorszyło sprawę, bo sprawca zniknął akurat wtedy, gdy toczyło się postępowanie, gdy tylko zamknięto NK ze względu na brak kontaktu ze sprawcą, wrócił z powrotem i jest dwa razy gorzej niż było. Teraz boję się znów zawiadomić o tym, bo wiem, że gdyby się dowiedział, że znów został podany np. na Policję, to tym razem, gdyby od razu nie został zabrany i nie zostałoby mu zabronione prawem zbliżanie się, to wróciłby i podpaliłby nam dom albo zabił nas.* **Nieokreślenie przesłanek, jakie powinny być brane pod uwagę przy zakończeniu procedury przez grupy robocze powoduje dużą uznaniowość decyzji o zakończeniu procedury.** W trzech skontrolowanych jednostkach stwierdzono przypadki zakończenia procedury podejmowane wyłącznie na podstawie oświadczenia osoby krzywdzonej o zaprzestaniu przez sprawcę stosowania przemocy. W ocenie NIK zamknięcie procedury nie powinno następować bez rzetelnej weryfikacji sytuacji. [str. 88]

**23. Analiza wypowiedzi osób doświadczających przemocy, które wzięły udział w przeprowadzonym przez NIK badaniu ankietowym wskazuje, że realizacja indywidualnego planu pomocy spowodowała skuteczne rozwiązanie problemu tylko dla 2,6% osób. Za pozytywne należy jednak uznać, że poprawę sytuacji odczuło ponad 61% osób, które najczęściej wskazywały, że dzięki pomocy zdobyły większą pewność siebie, czują się bezpieczniejsze i o swojej sytuacji są już w stanie mówić bez skrępowania i wstydu. Realizacja działań pomocowych nie w każdym jednak przypadku spowodowała polepszenie sytuacji domowej – dla nieco ponad 20% ankietowanych taka poprawa nie nastąpiła. Niepokojący jest jednak fakt, że dla 1,5% osób ankietowanych nastąpiło pogorszenie sytuacji, co w prawidłowo funkcjonującym systemie nie powinno mieć miejsca.** [str. 90]

**24. Mimo, że obowiązujący stan prawny nie nakłada na członków zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych obowiązku monitorowania losów osób po zakończeniu procedury NK, jednak 15 zespołów, spośród 24 objętych kontrolą (62,5%), taki monitoring deklaruje, przy czym w żadnym z nich nie opracowano procedur w tym zakresie.** Monitoring odbywał się niejako „przy okazji”, zazwyczaj podczas kontynuowania terapii, spotkań z psychologiem, z asystentem rodziny oraz pobierania świadczeń z pomocy społecznej. Systematyczne upewnianie się o stanie bezpieczeństwa osób, wobec których zakończono już procedurę NK, przeprowadzane np. przez dzielnicowego lub pracownika socjalnego, niewątpliwie przyczyniłyby się do zwiększenia poczucia bezpieczeństwa osób doświadczających przemocy, a sama świadomość, że odpowiednie instytucje czuwają nad ich spokojem dodawałaby im większej pewności siebie. Byłoby to szczególnie istotne w przypadku osób, których sytuacja, na skutek realizacji procedury NK, uległa pogorszeniu. Monitorowanie sytuacji domowej po zakończeniu procedury byłoby także dyscyplinujące dla sprawców przemocy. [str. 94]

**25. Wszystkie jednostki objęte kontrolą podejmowały działania na rzecz zmiany postrzegania zjawiska przemocy domowej. Działania te były realizowane w różnych formach, np. konferencje, spotkania, pikniki, rozpowszechnianie materiałów edukacyjno-informacyjnych, kampanie w lokalnych mediach i portalach społecznościowych, zajęcia edukacyjne dla dzieci, młodzieży i rodziców. Pomimo tych działań wydaje się, że w stanie świadomości dotyczącej problemu przemocy domowej nie występuje zauważalna poprawa.** Badania przeprowadzone

na zlecenie Ministerstwa<sup>26</sup> wskazują, że od kilku lat odsetek osób twierdzących, że istnieją sytuacje, w których przemoc jest usprawiedliwiona utrzymuje się na zbliżonym poziomie (około 14%). Ponadto zrealizowane w 2013 r. przez Rzecznika Praw Dziecka badania opinii publicznej pokazują, że wśród Polaków nadal utrzymuje się wysoki poziom akceptacji przemocy wobec dzieci – 60% respondentów akceptuje stosowanie tzw. "klapsów", a aż 29% badanych uważa, że bicie dziecka w niektórych sytuacjach jest najbardziej skuteczną metodą wychowawczą, przy czym odsetek ten od 2010 r. zwiększył się o 8%. [str. 95]

### Niewystarczające programowanie działań

- 26.** We wszystkich gminach, w których skontrolowano ośrodki pomocy społecznej, obowiązywały – przyjęte przez rady gmin – strategie rozwiązywania problemów społecznych<sup>27</sup>. Dokumenty strategiczne stanowiące postawę działań gmin w zakresie polityki społecznej nie zawsze jednak odnosiły się do zagadnienia przemocy. W strategiach rozwiązywania problemów społecznych sześciu gmin, spośród 24 objętych kontrolą, problematyka przeciwdziałania zjawisku przemocy domowej nie została bezpośrednio ujęta. Ponadto w pięciu gminnych dokumentach strategicznych kwestie dotyczące przeciwdziałania przemocy domowej zostały przedstawione w sposób ogólnikowy i niekonkretny, uniemożliwiający miarodajne dokonywanie weryfikacji poszczególnych celów i stopnia realizacji określonych zadań. **W ocenie NIK oznacza to, że część władz lokalnych nie dostrzega wagi i znaczenia problemu, jakim jest zjawisko przemocy domowej.** [str. 97]
- 27.** Zaleceniem wynikającym z Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie<sup>28</sup> jest przygotowanie przez gminę diagnozy zjawiska przemocy w rodzinie, w tym ustalenie odsetka populacji rodzin zagrożonych przemocą. Tymczasem dziewięć z 24 skontrolowanych gmin nie posiadało takiej diagnozy. W przypadku pozostałych gmin diagnozy zostały wprawdzie przygotowane, jednak nie zawsze spełniały swoją rolę – tylko nieliczne z nich określały odsetek populacji zagrożonej przemocą (11 dokumentów), a żadna nie przedstawiała prognozy, czyli spodziewanych tendencji w czasie, na jaki planowane są działania. Zdaniem NIK diagnoza powinna zawierać rzetelne rozpoznanie sytuacji na terenie gminy i stanowić podstawę opracowania gminnego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie. **Skutkiem braku opracowania stosownej diagnozy zjawiska przemocy była niemożność określenia potrzeb np. dotyczących działalności ZI i grup roboczych w sposób odpowiadający skali faktycznych działań w poszczególnych latach, a zatem brak możliwości doboru w pełni skutecznych środków i działań na rzecz osób doświadczających przemocy, a także osób tę przemoc stosujących.** [str. 98]
- 28.** Objęte kontrolą NIK gminy stworzyły lokalne systemy przeciwdziałania przemocy domowej, przy czym system utworzony przez organy gminy Rogoźno, który miał być realizowany przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Rogoźnie, w praktyce nie funkcjonował.

<sup>26</sup> Badania porównawcze oraz diagnoza skali występowania przemocy w rodzinie wśród osób dorosłych i dzieci, z podziałem na poszczególne formy przemocy wraz z opisem charakterystyki ofiar przemocy i sprawców. Raport cząstkowy, 2014 r.

<sup>27</sup> W gminie Swarzędz w latach 2012–2014 obowiązywała Strategia Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Swarzędz na lata 2006–2014, strategia taka na okres od 2015 r. nie została opracowana.

<sup>28</sup> Obowiązek ten został uwzględniony zarówno w pierwszej edycji Programu, przyjętej uchwałą Rady Ministrów nr 162/2006 z dnia 25 września 2006 r. (rozdział III – Działania uprzedzające w pkt 1 Strategie diagnozujące), jak i w drugiej, przyjętej uchwałą nr 76 Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2014 r. (rozdział VI – Obszary, kierunki i działania Programu, obszar 1, pkt 1.1.2.).

Wszystkie gminy opracowały i przyjęły do realizacji *programy przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, wywiązując się w ten sposób z obowiązku wynikającego z art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, a także z KPPPwR<sup>29</sup>. W jednym mieście program taki został wdrożony dopiero w 2014 r. **W żadnym z gminnych programów nie wskazywano trybu i metod identyfikacji środowisk zagrożonych przemocą, co w zasadzie wyklucza realizację przyjętego w ustawie założenia, dotyczącego rozwoju profilaktyki, jako skutecznej formy pomocy w sytuacjach, gdy nie występuje jeszcze zjawisko przemocy, ale takie zagrożenie może wystąpić.** Część dokumentów nie zawierała także harmonogramów realizacji zadań (11 programów, tj. 46%), a siedem z nich nie wskazywało źródeł finansowania. W przypadku dwóch programów nie wskazano nawet podmiotów odpowiedzialnych za realizację poszczególnych zadań. W niemal połowie programów (w 11 dokumentach), nie ujęto finalnego poziomu wskaźników pozwalających na ocenę stopnia osiągnięcia zakładanych celów, co utrudniało ocenę wywiązywania się z ich realizacji. W okresie objętym kontrolą realizacja tylko siedmiu programów była monitorowana, z tego trzy były poddawane ocenie i ewaluacji. **Nieprzeprowadzanie ewaluacji w kontekście założonych celów programów, uniemożliwia zapewnienie realizacji zasady wynikającej z ustawy o finansach publicznych<sup>30</sup>, zgodnie z którą wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad m.in. uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.** [str. 99]

**29. Skontrolowane przez NIK samorządy nie podejmowały działań na rzecz rozbudowy systemu wsparcia osób doświadczających przemocy domowej.** Takie działania zostały zaplanowane w trzech skontrolowanych gminach (12,5%), jednak ze względu na ograniczone środki finansowe nie doszło do ich realizacji, co więcej infrastruktura dostępna na terenie kontrolowanych gmin uległa zmniejszeniu: ubyłło osiem ośrodków wsparcia, dwa specjalistyczne ośrodki wsparcia oraz jeden dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży. Rosnąca liczba wszczynanych procedur NK wskazuje na potrzebę rozbudowy lokalnych systemów przeciwdziałania przemocy domowej, szczególnie, że z diagnoz przeprowadzanych przez MPiPS wynika, iż ujawniana jest jedynie ¼ przypadków przemocy. [str. 101]

#### Środki finansowe - niepełne ewidencjonowanie, niepełne zabezpieczenie potrzeb

**30.** Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych<sup>31</sup> wydatki na realizację zadań, o których mowa w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, powinny być ujmowane w rozdziale 85205. W planach finansowych czterech skontrolowanych jednostek taki rozdział nie został wyodrębniony. Ośrodki nie ujmowały wydatków na przeciwdziałanie przemocy w przeznaczonym do tego rozdziale klasyfikacji budżetowej, gdyż ze względu na występowanie tego zjawiska w połączeniu z innymi problemami (uzależnieniem, ubóstwem i bezradnością w sprawach opiekuńczo-wychowawczych), nie potrafiły ich wyodrębnić. Stąd koszty ponoszone na te działania

<sup>29</sup> (Rozdział VI – Obszary, kierunki i działania Programu, obszar 1, pkt 1.5.1.). W Programie z 2006 r. zagadnienia te ujęto w rozdziale VI – *Działania wspierające – Strategie terapeutyczne*.

<sup>30</sup> Art. 44 ust.3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.).

<sup>31</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.

były rejestrowane w innych rozdziałach klasyfikacji budżetowej, zazwyczaj w wydatkach bieżących ops. Problem ten występuje również **w szerszej skali – w 2015 r. takiego rozdziału nie posiadało aż 38% gmin w Polsce.** [str. 104]

- 31. W związku z powyższym określenie całkowitej kwoty przeznaczanej na realizację zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej jest trudne, a sprawozdania z realizacji wydatków sporządzane przez jednostki samorządu terytorialnego nie pokazują ich rzeczywistej skali.** W latach 2012–2014 łączne wydatki na realizację zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy przez jednostki objęte kontrolą, oszacowane specjalnie na potrzeby NIK, zaewidencjonowane w różnych rozdziałach klasyfikacji budżetowej, utrzymywały się na poziomie około 66 mln zł rocznie. O skali ich niedoszacowania w oficjalnej sprawozdawczości świadczy fakt, że wydatki tych jednostek zaewidencjonowane w rozdziale przeznaczonym do ujmowania wydatków na przeciwdziałanie przemocy (85205) wynosiły rocznie tylko około 3,5 mln zł. [str. 104]
- 32.** Zgodnie z art. 9a ust. 9 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie obsługę administracyjno-techniczną zespołu interdyscyplinarnego zapewnia ośrodek pomocy społecznej. Należy zaznaczyć, że obowiązek ten został wprowadzony jako zadanie własne gmin, bez zapewnienia dodatkowych środków. W związku z tym realizowane zadania przede wszystkim były finansowane ze środków własnych. W konsekwencji – jak wynika z opinii dyrektorów skontrolowanych jednostek – posiadane środki finansowe nie zaspokajały w pełni potrzeb, zmuszając do rezygnacji z części działań. Tylko nieliczne samorządy starały się o uzyskanie funduszy ze środków europejskich lub z budżetu państwa w ramach programów realizowanych przez MPiPS. [str. 107]
- 33.** W połowie skontrolowanych jednostek, zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej częściowo finansowano ze środków pochodzących z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych (rozdział 85154 – Przeciwdziałanie alkoholizmowi). Jest to możliwe na podstawie art. 4<sup>1</sup> ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi<sup>32</sup>. Z informacji uzyskanych z PARPA wynika, że w skali kraju kwota środków pochodzących z tych opłat, przeznaczanych przez samorządy lokalne na działania związane z przeciwdziałaniem przemocy domowej od kilku lat ulega systematycznemu zmniejszeniu i stanowi niewielką część kwoty ogółem uzyskiwanej przez gminy z opłat za sprzedaż alkoholu (w 2014 r. samorządy przeznaczyły 25.133,4 tys. zł, tj. 4,6% środków). **Zdaniem NIK finansowanie zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej z tych środków jest szczególnie uzasadnione z uwagi na fakt, że alkoholizm jest jednym z podstawowych czynników ryzyka pojawienia się przemocy domowej – w 2014 r. 2/3 sprawców przemocy znajdowało się pod wpływem alkoholu**<sup>33</sup>. [str. 105]

### 2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Wprawdzie liczba ujawnianych przypadków przemocy wzrasta, jednak w dalszym ciągu 3/4 osób doświadczających przemocy nie zwraca się o pomoc. Jednocześnie gminy mają problem z diagnozowaniem tego zjawiska na własnym terenie, a w związku z tym nie posiadają

<sup>32</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1286, ze zm.

<sup>33</sup> Źródło: Sprawozdanie z realizacji KPPPwR za 2014 r.

wystarczających możliwości wczesnego rozpoznawania przemocy oraz identyfikacji środowisk zagrożonych tym zjawiskiem. Zdaniem NIK gminy potrzebują w tym zakresie wsparcia np. w formie algorytmów dla poszczególnych służb pomagających w identyfikacji objawów wskazujących na możliwość występowania przemocy. Przykładem mogą być algorytmy opracowane przez ekspertów Ogólnopolskiego Pogotowia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia” dla pracowników ochrony zdrowia i oświaty.

Ustalenia kontroli wykazały, że skuteczność działań zespołów interdyscyplinarnych mających na celu doprowadzenie do ustania przemocy wymaga dalszej poprawy.

Obowiązująca procedura NK stanowi sztywne połączenie działań interwencyjnych i pomocy długofalowej, choć mają one różne cele i wymagają zastosowania innych narzędzi. Zdaniem NIK powinna nastąpić zmiana podejścia do procedury, poprzez jej uelastycznienie i wprowadzenie etapowości, umożliwiającej zastosowanie różnych ścieżek postępowania w zależności od indywidualnych potrzeb. Po pierwszym etapie – interwencyjnym, w przypadkach tego wymagających, powinna być podejmowana decyzja o przejściu do etapu pomocowego, a w przypadkach niewystępowania przemocy – zakończenie działań.

Ponadto, zdaniem NIK, powinna nastąpić zmiana środka ciężkości procedury NK, poprzez nakierowanie działań zarówno na sprawców przemocy, jak i osoby krzywdzone. W obecnie obowiązujących przepisach sprawca przemocy pozostaje w praktyce niewidoczny dla systemu. Wprawdzie Niebieska Karta uwzględnia formalnie jego istnienie, ale poza zachęcaniem i perswazją nie posiada narzędzi umożliwiających zobowiązanie sprawcy do jakiegokolwiek działania. Problem ten został trafnie zobrazowany w wypowiedzi jednego z członków zespołów interdyscyplinarnych, który stwierdził, że: *nie do zaakceptowania jest fakt, że nadal pracuje się głównie w grupach roboczych z ofiarami, które często są chętne na początku do współpracy, a później utrudnia się im życie nakładając zadania, sprawcę natomiast pozostawia się w komforcie, tzn. w świętym spokoju.* W opinii NIK istnieje pilna potrzeba zwiększenia uprawnień zespołów interdyscyplinarnych do działań wobec sprawców w celu istotnego zwiększenia liczby sprawców przemocy objętych oddziaływaniami korekcyjno-edukacyjnymi. Obecnie jedynie 9,7% sprawców w skali kraju uczestniczy w takich programach, a z ustaleń kontroli wynika, że tylko połowa je kończy. Tymczasem oddziaływania takie są jednym ze skuteczniejszych sposobów wpływających na zmianę zachowań przez osoby stosujące przemoc domową.

Ramy prawne funkcjonowania systemu przeciwdziałania przemocy domowej nie zapewniają odpowiednich warunków realizacji zadań. Zespoły interdyscyplinarne i grupy robocze napotykają w swojej pracy na wiele ograniczeń i obciążeń, bardzo utrudniających wywiązywanie się z nałożonych na nie zobowiązań i skuteczną pomoc osobom doświadczającym przemocy.

**I. Ustalenia kontroli wskazują na potrzebę przeprowadzenia przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej – we współpracy z ekspertami – kompleksowej analizy obowiązującego stanu prawnego z punktu widzenia skuteczności pomocy osobom doświadczającym przemocy domowej, której wyniki mogłyby być pomocne do zaproponowania zmian w obowiązujących przepisach. Analiza powinna uwzględnić w szczególności:**

**1. Potrzebę usprawnienia realizacji procedury NK, poprzez:**

- a) Uregulowanie sytuacji, w której osoba podejrzana o stosowania przemocy nie stawia się na posiedzenie grupy roboczej.



- b) Uelastycznienie procedury NK, aby wszczynanie etapu pomocowego możliwe było dopiero po zastosowaniu etapu interwencji i upewnieniu się, że przemoc faktycznie występuje.
  - c) Zweryfikowanie obecnie obowiązujących wzorów formularzy NK-A, C, D w celu lepszego zapewnienia ich dostosowania do celów dla jakich zostały opracowane, w szczególności karta A powinna umożliwiać szybką diagnozę sytuacji, z uwzględnieniem możliwości wystąpienia zagrożenia życia lub zdrowia.
  - d) Zapewnienie monitorowania sytuacji domowej po zrealizowaniu indywidualnego planu pomocy i zamknięciu procedury NK.
  - e) Usprawnienie funkcjonowania zespołów i grup roboczych w szczególności poprzez:
    - zapewnienie elastyczności ustalania składu grup roboczych i dostosowanie ich do realnych potrzeb osoby pokrzywdzonej,
    - dookreślenie roli przewodniczącego zespołu interdyscyplinarnego oraz zasad realizacji zadań przez członków zespołów i grup roboczych,
    - dookreślenie warunków finansowych pracy członków zespołów i grup roboczych (np. zwrot kosztów dojazdu na spotkania i posiedzenia),
    - określenie wymogów w zakresie kompetencji osób włączanych do pracy w zespołach interdyscyplinarnych i grup roboczych oraz warunków szkolenia.
  - f) Opracowanie algorytmów postępowania ułatwiających pracę zespołów i grup roboczych w celu ujednoczenia procesu decyzyjnego związanego z realizacją procedury NK. Algorytmy postępowania dla profesjonalistów realizujących procedurę NK, powinny zawierać określenie przesłanek umożliwiających uniknięcie uznaniowości podejmowanych decyzji, w szczególności:
    - zakończenia procedury po etapie interwencji z powodu niezasadności podejmowania dalszych działań przy braku przemocy,
    - zakończenia procedury NK po realizacji etapu udzielania pomocy z powodu ustania przemocy.
- 2. Doprowadzenie do istotnego zwiększenia odsetka sprawców biorących udział w programach oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych, poprzez:**
- a) Zapewnienie realizacji programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych w trybie ciągłym i otwartym,
  - b) Rozważenie ewentualnego uaktualnienia wysokości środków przeznaczanych na realizację oddziaływań,
  - c) Umożliwienie gminom otrzymywania środków na realizację programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych.
- 3. Umożliwienie współpracy w zakresie wymiany informacji pomiędzy ZI a wymiarem sprawiedliwości i organami ścigania** na temat podejmowanych przez te organy działań wobec sprawców przemocy, z odpowiednim uwzględnieniem aspektu przetwarzania danych sensytywnych (we współpracy z Ministrem Sprawiedliwości i Ministrem Spraw Wewnętrznych).

4. **Wprowadzenie rozwiązań umożliwiających natychmiastowe odizolowanie osoby dopuszczającej się przemocy od osoby, wobec której przemoc jest stosowana, niezależnie od procedury karnej** (we współpracy z Ministrem Sprawiedliwości i Ministrem Spraw Wewnętrznych). W takiej sytuacji konieczne byłoby określenie kryteriów szacowania ryzyka zagrożenia życia lub zdrowia ludzkiego w związku z przemocą domową.
5. **Podjęcie działań na rzecz zwiększenia zaangażowania jednostek służby zdrowia w realizację działań wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie** (we współpracy z Ministrem Zdrowia).
6. **Opracowanie i upowszechnianie materiałów pomocniczych wspierających różne służby we wczesnej identyfikacji przypadków przemocy domowej.**
7. **Opracowanie narzędzia wspierającego gminy w diagnozie zjawiska przemocy domowej, z uwzględnieniem sposobu szacowania odsetka gospodarstw domowych zagrożonych przemocą.**
8. **Opracowanie dla jednostek samorządu terytorialnego szczegółowych wytycznych w zakresie wyodrębniania i prawidłowego wykazywania w rozdziale 85205 (Zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie) wydatków na realizację zadań, o których mowa w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie** (we współpracy z Ministrem Finansów).

**II. Obowiązek stworzenia lokalnego systemu przeciwdziałania przemocy domowej spoczywa na samorządach gminnych, dlatego w ocenie NIK niezbędne jest podjęcie przez gminy działań na rzecz:**

1. Rzetelnego opracowania diagnozy zjawiska przemocy na terenie gminy, w tym ustalania odsetka populacji zagrożonej przemocą.
2. Rzetelnego opracowania gminnych programów przeciwdziałania przemocy w rodzinie i ochrony ofiar przemocy, w sposób umożliwiający ich ocenę i ewaluację.
3. Zapewnienia osobom doświadczającym przemocy łatwo dostępnego kompleksowego poradnictwa specjalistycznego, zgodnie z wymogiem ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.
4. Zwiększenia dostępnej bazy lokalowej w celu zabezpieczenia – stosownie do potrzeb – osobom dotkniętych przemocą domową bezpiecznego schronienia.

**III. Opracowanie i realizacja programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc należy do zadań powiatu z zakresu administracji rządowej, w związku z tym zdaniem NIK konieczne jest podjęcie przez powiaty działań mających na celu:**

1. Wypełnienie ustawowego obowiązku opracowania i realizacji programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc.
2. Realizacja programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych w sposób ciągły i otwarty.
3. Wyeliminowanie przypadków zatrudniania do prowadzenia tych programów osób nie posiadających odpowiednich kompetencji.

**Podobnie jak w 2013 r. NIK zwraca uwagę, że zmiany rozwiązań w tak wrażliwej materii jak przemoc domowa, wymagają dużej ostrożności, aby w żadnym momencie nie pogorszyć warunków świadczenia pomocy osobom doświadczonym przemocą. W ocenie NIK**

**– w nawiązaniu do opisanych powyżej propozycji zmian – w celu natychmiastowej poprawy bezpieczeństwa osób dotkniętych przemocą, zasadne jest jednak szczególnie pilne dokonanie zmiany przepisów w następującym zakresie:**

- ♦ Podjęcie przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej inicjatywy legislacyjnej w celu zmiany w art. 9b ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie polegającej na wprowadzeniu obowiązku okresowego monitorowania przez zespół interdyscyplinarny sytuacji osób dotkniętych przemocą, w przypadku których zakończenie procedury Niebieskie Karty nastąpiło z powodu ustania przemocy i uzasadnionego przypuszczenia o zaprzestaniu dalszego stosowania przemocy oraz zrealizowaniu indywidualnego planu pomocy.

### 3.1 Przemoc – istotny problem społeczny

Przemoc domowa to jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie naruszające prawa lub dobra osobiste osób, w szczególności narażające te osoby na niebezpieczeństwo utraty życia, zdrowia, naruszające ich godność, nietykalność cielesną, wolność, w tym seksualną, powodujące szkody na ich zdrowiu fizycznym lub psychicznym, a także wywołujące cierpienia i krzywdy moralne u osób dotkniętych przemocą<sup>34</sup>. Jest to jeden z rodzajów patologii społecznej, który zarazem może być przestępstwem, z czego często nie zdają sobie sprawy osoby krzywdzone. Przemoc dotyka zwykle osoby najsłabsze, tj. dzieci, kobiety, a także osoby starsze i niepełnosprawne. Przemoc może przyjmować różne formy, np.: fizyczna, psychiczna, seksualna, ekonomiczna, zaniedbanie.

Skala przemocy domowej, jako zjawiska zachodzącego w środowisku zamkniętym, jest niezwykle trudna do oszacowania. Składa się na to wiele przyczyn, poczynając od braku udziału osób trzecich, oporu osób dotkniętych przemocą przed wyjawieniem sytuacji na zewnątrz ze względu na uwarunkowania społeczne, obawy przed rozpadem związku, przed zachowaniem sprawcy, itd. Z badań opinii publicznej prowadzonych na zlecenie MPiPS<sup>35</sup> w 2014 r. wynika, że problem przemocy domowej jest zjawiskiem dostrzeganym w polskim społeczeństwie. **Jedynie 33,7% badanych zadeklarowało całkowity brak kontaktu z jakąkolwiek formą przemocy, a 24,7% respondentów deklaroowało, że w ciągu swojego życia osobiście doświadczyło co najmniej jednej z form przemocy. Jednocześnie aż ¾ osób dotkniętych przemocą nie szuka pomocy żadnej instytucji i nie wierzy, aby taka pomoc była skuteczna (w 2010 r. było to 80%).**

#### Przeciwdziałanie przemocy obowiązkiem prawnym

Zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej, zasady postępowania wobec osób dotkniętych przemocą oraz zasady postępowania wobec osób stosujących przemoc normuje ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Celem ustawy (zgodnie z preambułą) jest zwiększenie skuteczności przeciwdziałania przemocy w rodzinie, która uznaje, że przemoc narusza podstawowe prawa człowieka, w tym prawo do życia i zdrowia oraz poszanowania godności osobistej, a władze publiczne mają obowiązek zapewnić wszystkim obywatelom równe traktowanie i poszanowanie ich praw i wolności. W dniu 1 sierpnia 2010 r. weszła w życie ustawa z dnia 10 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw, w której wprowadzono wiele nowych uregulowań. Celem nowelizacji był rozwój profilaktyki jako formy działań zapobiegających zjawisku przemocy domowej, zmiana świadomości społeczeństwa, skuteczna ochrona ofiar przemocy, w tym w szczególności dzieci, stworzenie mechanizmów ułatwiających izolację sprawców od ofiar, zmiana postaw osób stosujących przemoc przez poddanie ich oddziaływaniom korekcyjno-edukacyjnym.

Ustawa wyróżnia zadania samorządowe – zadania własne jednostek samorządu terytorialnego i rządowe – zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Zadania samorządowe przyporządkowane zostały poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego – gminie, powiatowi i samorządowi województwa. Zadania te finansowane są z dochodów własnych jednostek lub subwencji. Zadania zlecone z zakresu administracji rządowej przypisano powiatom. Kluczową rolę w przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie ustawodawca przypisał gminie, gdyż pomoc

<sup>34</sup> Art. 2 pkt 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

<sup>35</sup> [www.mpips.gov.pl](http://www.mpips.gov.pl)

dla osób potrzebujących nie może być udzielana w miejscu oddalonym od ich miejsca zamieszkania. Gmina może najszybciej zareagować na problem i udzielić wsparcia.

Zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej realizowane są także w ramach Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, którego realizacja jest koordynowana przez MRPiPS. Do udziału w Programie zostały zobowiązane, poza Prokuraturą oraz sądami powszechnymi, organy administracji rządowej przy wsparciu państwowych jednostek organizacyjnych realizujących zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej. Program realizują także jednostki samorządu terytorialnego, przy współpracy podmiotów pozarządowych. W ramach programu corocznie dostępna jest kwota około 16 mln zł.

### Szeroki zakres pomocy wynikający z przepisów

Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie wymienia rodzaje bezpłatnej pomocy, której należy udzielić osobie dotkniętej przemocą (art. 3 ust. 1), w szczególności: poradnictwo medyczne, psychologiczne, prawne, socjalne, zawodowe i rodzinne; ochronę przed dalszym krzywdzeniem przez uniemożliwienie osobom stosującym przemoc korzystanie ze wspólnie zajmowanego z innymi osobami mieszkania oraz zakazanie kontaktowania się i zbliżania do osoby pokrzywdzonej; zapewnienie osobie dotkniętej przemocą domową bezpiecznego schronienia w specjalistycznym ośrodku wsparcia, a także zapewnienie takiej osobie pomocy w uzyskaniu mieszkania.

Do zadań własnych gminy należy w szczególności tworzenie gminnego systemu przeciwdziałania przemocy domowej. Ustawa zalicza do tego systemu opracowanie i realizację gminnego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy, zapewnienie osobom dotkniętym przemocą miejsc w ośrodkach wsparcia oraz tworzenie zespołów interdyscyplinarnych. W ramach poradnictwa gmina ma za zadanie prowadzić również działania edukacyjne służące wzmocnieniu opiekuńczych i wychowawczych kompetencji rodziców w rodzinach zagrożonych przemocą (art. 6 ust. 2 ww. ustawy).

Obowiązkiem powiatu jest realizacja zadań własnych oraz zadań w zakresie administracji rządowej. Poza zapewnieniem osobom doświadczającym przemocy miejsc w ośrodkach wsparcia oraz w ośrodkach interwencji kryzysowej do zadań własnych powiatu należy opracowanie i realizacja powiatowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy, a także opracowanie i realizacja programów służących działaniom profilaktycznym mającym na celu udzielenie specjalistycznej pomocy zwłaszcza w zakresie promowania i wdrażania prawidłowych metod wychowawczych w stosunku do dzieci w rodzinach zagrożonych przemocą (art. 6 ust. 3 ustawy). Do zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez powiat zalicza się w szczególności tworzenie i prowadzenie specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie oraz opracowanie i realizację programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie (art. 6 ust. 4).

### Założenie interdyscyplinarności pomocy

Główny ciężar realizacji działań na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej spoczywa na gminnych zespołach interdyscyplinarnych. W skład zespołów powinni wchodzić przedstawiciele jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, Policji, oświaty, ochrony zdrowia, organizacji pozarządowych, kuratorzy sądowi, a także – fakultatywnie – prokuratorzy oraz przedstawiciele innych podmiotów działających na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej. Zespół interdyscyplinarny powołuje wójt

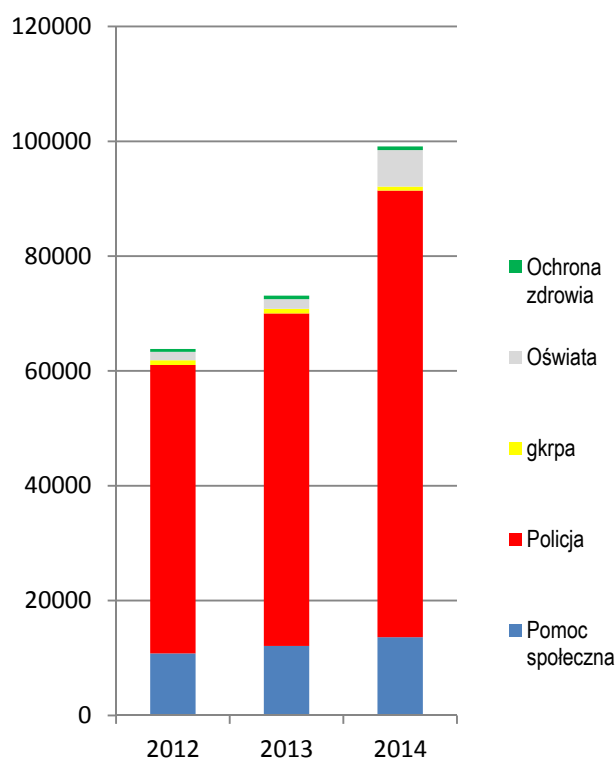
(burmistrz, prezydent miasta), a obsługę organizacyjno-techniczną zespołu zapewnia ośrodek pomocy społecznej. Do zadań zespołów należy realizacja działań określonych w gminnym programie przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy oraz integrowanie i koordynowanie działań podmiotów i specjalistów w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej, w szczególności przez diagnozowanie problemu przemocy, podejmowanie działań w środowisku zagrożonym przemocą domową mających na celu przeciwdziałanie temu zjawisku; inicjowanie interwencji w środowisku dotkniętym przemocą; rozpowszechnianie informacji o instytucjach, osobach i możliwościach udzielenia pomocy w środowisku lokalnym oraz inicjowanie działań w stosunku do osób stosujących przemoc wobec najbliższych.

Zespół interdyscyplinarny może tworzyć grupy robocze, do których zadań należą: opracowanie i realizacja planu pomocy w indywidualnych przypadkach wystąpienia przemocy domowej, monitorowanie sytuacji środowisk, w których dochodzi do przemocy oraz zagrożonych wystąpieniem przemocy, a także dokumentowanie podejmowanych działań oraz ich efektów.

Ze sprawozdania z realizacji KPPPwR za 2014 r. wynika, że w roku tym w gminach funkcjonowało 2.512 zespołów interdyscyplinarnych<sup>36</sup>. Liczba osób objętych pomocą zespołów interdyscyplinarnych wyniosła 139.852, w tym 65.186 kobiet (3.661 niepełnosprawnych i 7.243 starszych) oraz 38.920 mężczyzn (2.216 niepełnosprawnych i 3.482 starszych), a także 35.746 dzieci, w tym 1.138 niepełnosprawnych. Zespoły interdyscyplinarne objęły swoją pomocą 64.752 rodziny. Członkowie Zespołów w całej Polsce odbyli 17.555 posiedzeń. Średnio jeden Zespół spotykał się 7 razy w roku.

Wykres nr 1

Liczba NK założonych przez poszczególne, uprawnione do tego podmioty, w latach 2012–2014



Źródło: Sprawozdania z realizacji KPPPwR.

<sup>36</sup> Jedynie w mieście Zakopane nie został powołany zespół interdyscyplinarny, tam też nie został także opracowany gminny program przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

W okresie objętym kontrolą liczba sporządzonych „Niebieskich Kart–A” systematycznie rosła. Zdecydowanie najwięcej kart zakładają przedstawiciele Policji oraz ośrodków pomocy społecznej. Jednocześnie nastąpił wzrost NK-A zakładanych przez przedstawicieli oświaty, którzy w 2014 r. założyli niemal cztery razy więcej NK niż w 2013 r. Na bardzo niskim poziomie utrzymuje się liczba NK-A założonych przez przedstawicieli ochrony zdrowia oraz gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych.

Główną zaletą funkcjonowania zespołów interdyscyplinarnych jest zaangażowanie w działania na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej wielu służb, co – z jednej strony – tworzy warunki dla większej skuteczności pomocy w konkretnych przypadkach, a – z drugiej – ułatwia ich współpracę w ramach lokalnych systemów przeciwdziałania przemocy.

#### **Mocne strony systemu przeciwdziałania przemocy domowej w opinii ekspertów<sup>37</sup>:**

*Zdecydowanie mocną stroną systemu jest konsolidacja działań w zespole interdyscyplinarnym. Powoduje to uporządkowanie kompetencji i zadań. Każdy wie, że w sprawach przemocy zwraca się do zespołu, co ułatwia pracę. Jednocześnie prace zespołu powodują, że ludzie pracujący w systemie się poznają i integrują. Łatwiej do nich dotrzeć z jednolitą wiedzą. W dalszej perspektywie daje to szansę ujednoczenia praktyki i sposobu pracy z rodziną. Zespół ma również silniejszą pozycję w relacjach z instytucjami niż pojedyncza osoba.*

*Mocną stroną jest interdyscyplinarność, czyli łączenie kompetencji różnych służb we wspólnym planie działania. Poprawa jakości współpracy między przedstawicielami różnych instytucji i służb. Zmniejszenie „przekierowań” osób pokrzywdzonych pomiędzy instytucjami (na co skarżyły się osoby pokrzywdzone przed 2010 rokiem, że były odsyłane z Policji do OPS, z OPS do szkoły, ze szkoły do poradni ... itd.). Większa wzajemna wiedza o kompetencjach i systemie pomocy (kto, gdzie i czym się zajmuje).*

*Silną stroną systemu pomocy dla osób doświadczających przemocy w domu jest jego interdyscyplinarność. Zaangażowanie w pomoc wielu służb jednocześnie gwarantuje większą skuteczność pomocy, poprzez chociażby wymianę informacji między przedstawicielami służb, czy niepowielanie działań. Dzięki interdyscyplinarności jest także dużo lepsza współpraca pomiędzy instytucjami.*

*Najważniejsze korzyści z pracy interdyscyplinarnej to kompleksowe, wieloaspektowe udzielanie pomocy rodzinom dotkniętym przemocą, wzajemne uczenie się, dzielenie wiedzą i doświadczeniami oraz lepsza koordynacja służb i instytucji w zakresie przeciwdziałania przemocy.*

*Odpowiedzialność za pomoc danej rodzinie rozkłada się na kilka osób, które uzupełniają się wzajemnie jeśli chodzi o różnorodność form oddziaływań, dzięki czemu plan pomocy jest pełniejszy.*

*Zespół interdyscyplinarny umożliwia wymianę informacji, dzielenie się obserwacjami i wspólne planowanie kierunku pracy na rzecz poprawy sytuacji w rodzinie. Praca interdyscyplinarna pozwala na dzielenie się odpowiedzialnością za realizowane działania, co zdecydowanie zmniejsza poczucie obciążenia psychicznego pracowników służb.*

### **3.2 Procedura NK – interwencja i pomoc długofalowa w jednym**

Procedura NK obejmuje ogół czynności podejmowanych i realizowanych przez uprawnione podmioty, w związku z uzasadnionym podejrzeniem zaistnienia przemocy domowej. Czynności podejmowane przez właściwe podmioty, zasady postępowania wobec osób, co do których istnieje podejrzenie, że są dotknięte przemocą domową i osób, wobec których istnieje podejrzenie, że stosują przemoc wobec najbliższych zostały określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury NK. Rozporządzenie określa m.in. podmioty uprawnione do wszczęcia procedury NK, zadania pracowników socjalnych, funkcjonariuszy Policji, pracowników służby zdrowia oraz przedstawicieli oświaty.

<sup>37</sup> Opinie zebrane podczas panelu ekspertów zorganizowanego w NIK w dniu 24 czerwca 2015 r.

W latach 2012–2015 (I połowa) do kontrolowanych zespołów interdyscyplinarnych wpłynęło łącznie 19.887 Niebieskich Kart A, z tego najwięcej procedur zostało wszczętych przez Policję – 14.721 (74%), pomoc społeczna wszczęła 3.953 (20%), przedstawiciele oświaty 580 (3%), członkowie gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych 451 (2%) i przedstawiciele służby zdrowia 182 (1%).

W czasie kontroli NIK szczegółowym badaniem objęto realizację 730 procedur (3,7%), w których przyjęto indywidualne plany pomocy i których zakończenie nastąpiło z powodu ustania przemocy i uzasadnionego przypuszczenia o zaprzestaniu dalszego stosowania przemocy.

Czynności w ramach procedury „Niebieska Karta” zostają wszczęte poprzez wypełnienie formularza NK-A, w przypadku powzięcia przez przedstawicieli jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, Policji, oświaty i ochrony zdrowia, podejrzenia stosowania przemocy wobec najbliższych w toku prowadzonych czynności służbowych lub zawodowych lub w wyniku zgłoszenia dokonanego przez członka rodziny albo przez osobę będącą świadkiem przemocy w rodzinie<sup>38</sup>.

- Podczas kontroli przeprowadzonej w **GOPS w Rogoźnie** stwierdzono, że w czterech przypadkach, spośród 30 poddanych szczegółowej analizie, procedurę NK wszczęto bez wypełnienia formularza NK-A. Powodem było przeoczenie lub konieczność szybkiego reagowania na powziętą informację o stosowaniu przemocy.

Wypowiedzi osób uczestniczących w anonimowym badaniu ankietowym zrealizowanym w ramach niniejszej kontroli wskazują, że jednak nie wszędzie, w przypadkach tego wymagających, dochodzi do wszczęcia procedury NK. Oto wypowiedzi potwierdzające taką praktykę:

**Osoby doświadczające przemocy o problemach z wszczęciem procedury NK:**

*Idea i założenia Niebieskiej Karty są dobre ale na papierze, w praktyce to w ogóle nie istnieje. Np. Urząd gminy ... woj. pomorskie, pracownicy wręcz odradzają założenia tej karty, gdyż prawdopodobnie obawiają się pracy z nią związanej. Myślę, że tak jest w całym kraju, urzędnicy boją się dodatkowej pracy.*

*Nie wdrożono żadnych działań, pomimo że przy zgłoszeniu przemocy na Policji uczestniczyły 2 moje siostry. Po ponownym zgłoszeniu do MOPS, odbyło się tylko spotkanie ze mną w obecności dzieci oraz ze sprawcą i przez długi czas nic się nie działo. O tym, że nie wszczęto procedury dowiedziałam się po udaniu się do MOPS z zapytaniem, powiedziano mi bez uzasadnienia że nie wdrożono tej procedury.*

*Pracownicy MOPS uznali że skoro sprawca już nie mieszka ze mną i dziećmi, a nadal przychodzi i zabiera dzieci, to nie ma podstaw do założenia Niebieskiej Karty. Od pracowników MOPS-u nie dostałam żadnej pomocy.*

**Należy zaznaczyć, że obowiązujący obecnie formularz NK-A jest dość obszerny – składa się z siedmiu stron, i w praktyce, podczas interwencji niejednokrotnie ratującej zdrowie, a nawet życie ofiary przemocy, niemożliwe jest jego wypełnienie.** Wprawdzie w przypadku braku możliwości wypełnienia NK-A w czasie interwencji, może on być wypełniony w późniejszym terminie<sup>39</sup>, ale wymaga to ponownego spotkania z osobą dotkniętą przemocą, a ponadto część wymaganych informacji, dotyczących danej sytuacji, może być niemożliwa do odtworzenia. Ponadto w formularzu nie przewidziano miejsca na wiele istotnych informacji, jak choćby numer pesel osoby dotkniętej przemocą domową, formularz zawiera zaś dane zupełnie zbędne z punktu widzenia oceny sytuacji, w której dochodzi do przemocy. Zdaniem NIK druk ten, jako pierwszy jest często wypełniany w sytuacjach interwencji, a w związku z tym powinien koncentrować się

<sup>38</sup> § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie procedury NK w związku z art. 9d ust. 2 i 4 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

<sup>39</sup> § 2 ust. 3 rozporządzenia w sprawie procedury NK.



na szybkiej diagnozie sytuacji z uwzględnieniem oceny zagrożenia dla życia lub zdrowia. Druk ten powinien zostać zmodyfikowany, na co niejednokrotnie już zwracali uwagę przedstawiciele służb zajmujących się przeciwdziałaniem przemocy domowej.

- **Dyrektor MOPS w Zawierciu:** Formularz NK-A jest dokumentem niepraktycznym i powinien ulec udoskonaleniu. Brakuje w nim wielu istotnych informacji np. data urodzenia, a zawiera wiele informacji, które w żaden sposób nie są istotne dla kwestii, np. czystość skóry ofiary. Aktualny formularz NK-A nie pozwala na zebranie niezbędnych danych potrzebnych do sprawnej i skutecznej realizacji procedury. Mając do dyspozycji tylko dane zawarte w tym formularzu trudno podjąć decyzję o kierunku działań oraz określić, czy w danej rodzinie dochodzi do przemocy, czy mamy do czynienia tylko z konfliktem domowym.
- **Dyrektor MOPS w Bielsku-Białej:** Formularz NK-A powinien zostać zmieniony, a przede wszystkim skrócony najwyżej do dwóch stron, tak aby miał on charakter interwencyjno-wszczynający. Formularz taki powinien umożliwiać zebranie najważniejszych informacji pozwalających na podjęcie dalszych działań w ramach procedury.
- **Dyrektor MOPS w Elblągu:** Kwestią wymagającą szczegółowej analizy jest obowiązujący formularz NK-A, który jest zbyt obszerny w stosunku do faktycznie potrzebnych i możliwych do pozyskania na tym etapie danych, co czyni go mało funkcjonalnym i zniechęca do rzetelnego wypełniania.
- **Dyrektor MOPS w Płocku:** Procedura NK, choć potrzebna nie jest doskonała, a jej stosowanie napotyka na szereg trudności, m.in. brak numerów pesel w formularzu NK-A dotyczących sprawców i ofiar, co jest szczególnie przydatne w pracach Policji. Dodatkowo wiek osób wskazanych w procedurze wymagany jest do celów statystycznych.
- **Dyrektor MOPS w Lubinie:** W naszej ocenie druk NK-A powinien zostać zmodyfikowany, choćby ze względu na brak miejsca na wpisanie nr pesel, przy jednoczesnej konieczności wprowadzania takich danych do systemu informatycznego.

**Zdaniem NIK problemem jest również brak wskazówek pomagających w rozpoznawaniu przemocy domowej, w szczególności dla pomocy społecznej (algorytmy dla pracowników ochrony zdrowia i oświaty zostały opracowane).** W związku z tym wszystkie czyny związane z użyciem siły czy presji psychicznej wobec najbliższych mogą być podstawą do założenia NK. Przykłady z formularzy NK wskazują na zbyt pochopne, w części przypadków, wszczynanie procedury NK: „żona była wściekła na męża, że ten pali papierosy, siostra bije swoją siostrę, licealista szantażuje swoich rodziców w celu zdobycia pieniędzy na narkotyki, teściowa przychodzi do mieszkania swojego syna i psychicznie znęca się nad synową. Sparaliżowany niepełnosprawny (leżący, mający władzę jedynie w ustach i rękach) znęca się nad opiekującą się nad nim matką”.

- **Dyrektor MOPR w Gdańsku:** Powinny zostać dookreślone przesłanki pozwalające na podjęcie decyzji o wszczęciu procedury NK. Związane jest to ze zbyt szeroką definicją przemocy pozwalającą uznawać wszelkie konflikty pomiędzy osobami wspólnie zamieszkującymi i traktować ją jako przemoc w rodzinie. Taki stan skutkuje zajmowaniem się przez zespoły interdyscyplinarne sprawami dotyczącymi np. problemów okołorozwodowych lub konfliktów sąsiedzkich.
- **Dyrektor MOPR w Poznaniu:** Obecnie istnieje duża łatwość we wszczynaniu procedury. Być może realnym wyjściem byłaby wstępna weryfikacja sytuacji rodziny i zastanowienie się, czy wszczynanie procedury jest aktem koniecznym, wówczas wyeliminowane lub raczej ograniczone zostałyby sytuacje wszczynania procedury w sprawach rozwodowych lub majątkowych.

Przykładem materiału wspierającego ocenę sytuacji w rodzinie jest opracowana w Australii lista czynników, które mogą mieć wpływ na prawdopodobieństwo wystąpienia oraz intensywność przemocy.

**Australia: Materiały pomocnicze do oceny ryzyka przemocy domowej**

W ramach systemu przeciwdziałania przemocy domowej Departament Spraw Społecznych Stanu Victoria opracował listę czynników, które mogą mieć wpływ na prawdopodobieństwo wystąpienia oraz intensywność przemocy. Są to czynniki leżące po stronie osoby doznającej przemocy, w tym m.in. ciąża, nadużywanie środków odurzających, izolacja od własnej rodziny (łącznie 5 czynników), po stronie sprawcy przemocy, m.in.: wcześniejsze przypadki stosowania przemocy i ich charakter, próby samobójcze, nadużywanie środków odurzających, bezrobocie (łącznie 18 czynników) oraz czynniki nawiązujące do sytuacji związku, np. niedawna separacja, trudności finansowe (łącznie trzy czynniki). W zestawieniu wyróżniono czynniki, które mogą wskazywać na podwyższone ryzyko utraty życia przez osobę doznającą przemocy. Uzupełniająco określono również listę 11 czynników, które mogą zwiększać podatność na doświadczanie przemocy, w tym np.: postrzegane lub rzeczywiste uzależnienie od sprawcy, obawa o bezpieczeństwo dzieci lub innych bliskich, możliwość szantażu ze strony sprawcy, brak możliwości znalezienia innego schronienia. Czynniki te powinny być na bieżąco analizowane przez osoby udzielające pomocy podczas pracy z rodziną.

Źródło: [http://www.dhs.vic.gov.au/\\_data/assets/pdf\\_file/0010/718858/1\\_family\\_violence\\_risk-assessment\\_risk\\_management\\_framework\\_manual\\_010612.PDF](http://www.dhs.vic.gov.au/_data/assets/pdf_file/0010/718858/1_family_violence_risk-assessment_risk_management_framework_manual_010612.PDF)

Przepisy wskazują czas, w jakim powinno nastąpić przekazanie wypełnionego formularza NK-A do przewodniczącego zespołu interdyscyplinarnego – niezwłocznie, nie później niż w terminie 7 dni od dnia wszczęcia procedury<sup>40</sup>. Wyniki kontroli wykazały, **że aż w 14 badanych jednostkach wystąpiły przypadki, w których wypełnione formularze NK-A przekazane były do przewodniczącego zespołu z przekroczeniem terminu wynikającego z rozporządzenia. Największa część opóźnień dotyczyła wprawdzie kart wypełnionych przez Policję, jednak w tym przypadku nie istniało niebezpieczeństwo pozostawienia osoby krzywdzonej bez niezbędnej pomocy, gdyż takiej pomocy udzielono już podczas interwencji wszczynającej procedurę NK. W ocenie NIK daleko groźniejsze są opóźnienia w przekazywaniu kart NK-A przez inne instytucje, o których wypełnianiu, a co za tym idzie o występowaniu przemocy, nie zostaje poinformowana Policja i pomoc społeczna, które jako pierwsze podejmują działania w celu ustania przemocy w danym środowisku.**

- **GOPS w Rogoźnie:** Przekazanie wypełnionych formularzy NK-A do przewodniczącego zespołu interdyscyplinarnego dla 14 spraw nastąpiło po upływie od 8 dni do 25 dni. Podmiotami wszczynającymi procedurę NK w tych sprawach były: Policja, Szpital Miejski, PCPR i Ośrodek Interwencji Kryzysowej.
- **M-GOPS w Nowym Dworze Gdańskim:** Tylko w czterech przypadkach, w których NK zostały założone przez M-GOPS, przekazanie formularza NK-A do przewodniczącego ZI nastąpiło w terminie siedmiu dni od wszczęcia procedury. Pozostałe formularze NK, zakładane przez Policję, szkoły, PCPR, zostały przekazane z opóźnieniem wynoszącym do 22 dni.
- **MOPS w Skarżysku-Kamiennej:** W 26 przypadkach przekazanie wypełnionego formularza NK-A do przewodniczącego ZI nastąpiło niezwłocznie, natomiast przekazanie przez Komendę Powiatową Policji czterech formularzy nastąpiło z opóźnieniem wynoszącym od trzech do 16 dni.
- **M-GOPS w Szlichtyngowej:** Przekazanie wypełnionego formularza NK-A do przewodniczącego ZI, w 26 przypadkach, wśród 30 badanych, nastąpiło w terminie do 7 dni, tj. w terminie określonym w przepisach, w czterech po upływie tego terminu (karty wypełnione przez KPP we Wschowie - w jednym przypadku po 10 i ośmiu dniach i w dwóch przypadkach – po 9 dniach). Sytuacja taka – według informacji Komendanta Powiatowego Policji we Wschowie wynikała z ekonomiki dostarczania korespondencji do instytucji przez podległych funkcjonariuszy w służbie, a nie drogą pocztową. Działanie takie miało skutkować szybszym i skuteczniejszym dostarczaniem korespondencji, co jednakże w kilku przypadkach okazało się nieterminowe i zawodne.

<sup>40</sup> § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie procedury NK.

Z kolei w **GOPS w Rogoźnie** nie było możliwości stwierdzenia, czy wypełnione formularze NK-A były przekazywane we właściwych terminach, gdyż nie dokumentowano dat wpływu kart do przewodniczącego zespołu interdyscyplinarnego. Tłumaczono to przeoczeniem.

Przewodniczący zespołu interdyscyplinarnego po otrzymaniu formularza „Niebieska Karta – A” niezwłocznie, nie później niż w ciągu 3 dni od dnia jego otrzymania, przekazuje go członkom zespołu interdyscyplinarnego lub grupy roboczej<sup>41</sup>.

W ocenie NIK dochowanie krótkiego, bo zaledwie trzydniowego terminu określonego w rozporządzeniu, ma bezpośredni wpływ na czas oczekiwania osoby dotkniętej przemocą na udzielenie jej pomocy, jest też istotne z punktu widzenia ustalenia stanu faktycznego sprawy i podjęcia konkretnych działań, często mogących chronić zdrowie osoby doznającej przemocy. Podczas kontroli stwierdzono, że **aż w sześciu badanych jednostkach przewodniczący zespołów interdyscyplinarnych nie we wszystkich przypadkach dochowywali wyznaczonego terminu przekazania NK-A członkom zespołu**, co zazwyczaj tłumaczono dużą liczbą obowiązków i brakami kadrowymi. Najdłużej, bo aż 71 dni trwało przekazywanie formularza przez przewodniczącą zespołu w Jeleniej Górze. Takie działania przewodniczących zespołów interdyscyplinarnych, w ocenie NIK należy uznać za nierzetelne.

- **OIK w Jeleniej Górze:** W przypadku wszystkich 30 kontrolowanych spraw, otrzymane przez Przewodniczącą zespołu interdyscyplinarnego formularze NK-A przekazywane były grupom roboczym w terminie przekraczającym trzy dni. W skrajnym przypadku formularz został przekazany po upływie 71 dni od dnia otrzymania. Głównym powodem późnego przekazywania formularzy, według wyjaśnień Dyrektora OIK, były kolizje czasowo-kadrowe oraz problemy lokalowe wynikające z realizacji pozostałych zadań Ośrodka Interwencji Kryzysowe.
- **GOPS w Rogoźnie:** W 22 sprawach przekazanie przez Przewodniczącą zespołu interdyscyplinarnego formularzy NK-A do członków grup roboczych nastąpiło z przekroczeniem trzydniowego terminu i miało miejsce po upływie od 7 do 25 dni, tj. nawet z 22 dniowym opóźnieniem. Przyczyną tego, według wyjaśnień Przewodniczącej ZI, było przeoczenie oraz błędna interpretacja przepisów.
- **MOPS w Lubinie:** W 26 z 30 skontrolowanych procedur, formularze NK-A przekazywano do procedowania członkom grupy roboczej z opóźnieniem w stosunku do wymogów wskazanych przepisami prawa. Opóźnienia te wyniosły od 1 do 22 dni.

Podczas kontroli stwierdzono, że dane dotyczące liczby Niebieskich Kart, wykazywane w sprawozdaniach z realizacji KPPPwR, nie we wszystkich przypadkach były rzetelne. NIK ustaliła, że dane przekazane przez **GOPS w Rogoźnie** z realizacji KPPPwR o liczbie sporządzonych NK nie odpowiadały stanowi faktycznemu. W 2012 r. zostało wypełnionych 12 NK (w sprawozdaniu wykazano dziewięć NK), w 2013 r. wypełniono siedem NK (w sprawozdaniu wykazano 27 NK), a w 2014 r. wypełnionych zostało 10 NK (w sprawozdaniu wykazano 41 NK). Kierownik GOPS rozbieżności te tłumaczyła wykazaniem w sprawozdaniach wszystkich NK obsługiwanych przez Ośrodek. W konsekwencji część kart liczona była podwójnie, ponieważ została również wykazana w sprawozdaniach przez inne podmioty, np. Policję.

### 3.3 Zespoły interdyscyplinarne i grupy robocze – działanie w trudnych warunkach

#### Zespoły interdyscyplinarne

Gmina podejmuje działania na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej, w szczególności w ramach pracy w zespole interdyscyplinarnym. Zespół interdyscyplinarny jest to grupa osób

<sup>41</sup> § 8 ust. 1 ww. rozporządzenia.

reprezentujących różne instytucje, które wspólnie prowadzą działania na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej, w szczególności realizując procedurę Niebieskie Karty. Zespół interdyscyplinarny powołuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta<sup>42</sup>.

We wszystkich gminach, w których ośrodki były kontrolowane powołano zespoły interdyscyplinarne, choć w jednym przypadku dopiero w 2013 r.

- **MOPS w Zielonej Górze:** *W dniu 10 stycznia 2013 r. Prezydent Miasta zarządzeniem Nr 11.2013 powołał Zespół Interdyscyplinarny. Przyczyną późnego powołania zespołu były wątpliwości czy ustawowa delegacja przyznaje radzie miasta kompetencje co do regulowania jego składu. Ponadto, zdaniem Prezydenta Miasta, nowelizacja ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nie nakładała na samorząd obowiązkowego terminu powołania zespołu interdyscyplinarnego.*

W skład zespołu interdyscyplinarnego powinni wchodzić przedstawiciele: jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, Policji, oświaty, ochrony zdrowia, organizacji pozarządowych i kuratorzy sądowi<sup>43</sup>. W latach 2012 – I połowa 2015 trzy kontrolowane zespoły miały skład niezgodny z ww. ustawowym zapisem, tzn. do dwóch z nich nie powołano przedstawicieli organizacji pozarządowych, przy czym w czasie kontroli NIK skład jednego z nich został poszerzony o przedstawiciela takiej organizacji. Ponadto w jednym ze skontrolowanych zespołów przedstawicielem oświaty był pracownik urzędu miasta, zamiast osoby pracującej bezpośrednio z dziećmi.

- **M-GOPS w Szlichtyngowej:** *W dniu 1 czerwca 2011 r. Burmistrz powołał sześciuosobowy Zespół Interdyscyplinarny, wskazując imiennie przedstawicieli instytucji, o których mowa w art. 9a ust. 3 i 4 ustawy, poza przedstawicielem organizacji pozarządowej. Powodem było niepodjęcie współpracy w tym zakresie przez jedyną organizację pozarządową na terenie gminy, jaką jest Caritas. Burmistrz zadeklarowała, że w przypadku powstania organizacji pozarządowej chętniej do współpracy, porozumienie zostanie zawarte, a przedstawiciel organizacji zostanie powołany w skład Zespołu Interdyscyplinarnego.*
- **GOPS w Rogoźnie:** *W okresie objętym kontrolą w Rogoźnie funkcjonowały dwa zespoły interdyscyplinarne. Pierwszy z nich, powołany Zarządzeniem Burmistrza Gminy Rogoźno z dnia 7 marca 2011 r. składał się z 10 członków, reprezentujących GOPS, gminną komisję rozwiązywania problemów alkoholowych, Policję w Rogoźnie, oświatę, ochronę zdrowia, organizacje pozarządowe i kuratorów sądowych. Drugi zespół, powołany przez Burmistrza 9 marca 2015 r. składał się z 42 członków reprezentujących instytucje wcześniej przywołane, poza przedstawicielem ochrony zdrowia. Przewodniczącą obu zespołów była Kierownik GOPS.*
- **M-GOPS w Nowym Dworze Gdańskim:** *W składzie powołanego przez burmistrza miasta Zespołu Interdyscyplinarnego nie było przedstawicieli organizacji pozarządowych, natomiast przedstawicielem oświaty był pracownik Urzędu, tj. Podinspektor ds. Organizacyjnych Oświaty, czyli osoba niemająca bezpośredniego kontaktu z dziećmi w szkole. W trakcie kontroli NIK podjęto działania zmierzające do zmiany składu osobowego Zespołu Interdyscyplinarnego i na mocy zarządzenia z 1 grudnia 2015 r. w skład Zespołu wszedł przedstawiciel organizacji pozarządowej, a przedstawicielem oświaty został pedagog szkolny.*

Według ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie posiedzenia zespołu interdyscyplinarnego powinny odbywać się w zależności od potrzeb, jednak nie rzadziej niż raz na trzy miesiące<sup>44</sup>. Posiedzenia czterech kontrolowanych zespołów odbywały się rzadziej niż wskazuje przepis ustawy, przy czym najgorzej sytuacja wyglądała w Rogoźnie, gdzie zespół interdyscyplinarny przez ponad 3 lata praktycznie nie prowadził żadnej działalności i w istocie miał wyłącznie charakter formalny.

- **GOPS w Rogoźnie:** *W latach 2012–2014 nie odbyło się żadne posiedzenie zespołu interdyscyplinarnego, a w I półroczu 2015 r. zespół spotkał się dwa razy. Na pierwszym ze spotkań, w którym uczestniczyło 27 członków zespołu interdyscyplinarnego, wybrano przewodniczącego zespołu, jego zastępcę, sekretarza oraz 32-osobową grupę roboczą. Na drugim spotkaniu przeprowadzone zostało szkolenie pt. „Przemoc wobec dzieci”. Głównym powodem nieorganizowania spotkań zespołu była niewłaściwa interpretacja przepisów, gdyż jako posiedzenia zespołu traktowano spotkania grup roboczych.*

<sup>42</sup> Art. 9a ust. 1–4 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

<sup>43</sup> Art. 9a ust. 3 i 4 ww. ustawy.

<sup>44</sup> Art. 9a ust. 7 ww. ustawy.

- **MOPS w Zawierciu:** W latach objętych kontrolą, zespół interdyscyplinarny odbył łącznie trzy spotkania. Według wyjaśnień Przewodniczącej ZI, posiedzenia Zespołu odbywały się raz w roku, w celu zatwierdzenia sprawozdania z działalności zespołu i grup roboczych, a wszystkie istotne kwestie były na bieżąco rozpatrywane na posiedzeniach grup roboczych. Nie było zatem potrzeby dodatkowego zwoływania posiedzeń zespołu. Przewodnicząca zadeklarowała jednocześnie, że w związku ze zwiększającą się świadomością społeczną dotyczącą przemocy domowej i wzrostem liczby NK, zespół interdyscyplinarny będzie zwoływany w wymaganych terminach.
- **M-GOPS w Nowym Dworze Gdańskim:** W latach 2014–2015 (do 30 czerwca) posiedzenia zespołu interdyscyplinarnego odbywały się rzadziej niż jeden raz na trzy miesiące (w 2014 r. odbyły się trzy posiedzenia, a w I połowie 2015 r. tylko jedno). Powodem niezwoływania posiedzeń był nadmiar obowiązków wykonywanych przez członków zespołu.

Z uwagi na wrażliwy charakter informacji dotyczących przemocy wymogiem dopuszczającym osoby powołane w skład zespołów i grup roboczych do rozpoczęcia prac, jest złożenie przez nie oświadczenia o zachowaniu poufności informacji i danych uzyskanych w trakcie czynności z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie<sup>45</sup>. Kontrola wykazała, że do prac w dwóch zespołach i powoływanych grupach roboczych, dopuszczane były osoby, które nie złożyły stosownych oświadczeń.

- W czasie kontroli stwierdzono, że sześciu spośród 16 członków zespołu interdyscyplinarnego usytuowanego przy **M-GOPS w Szlichtyngowej** zostało dopuszczonych do prac w ZI bez złożenia wymaganego oświadczenia o obowiązku zachowania w poufności danych i informacji uzyskanych przy realizacji zadań tego zespołu. Powodem było skupienie się Przewodniczącej ZI na zapewnieniu jak najlepszej pomocy osobom doświadczającym przemocy i niezwrócenie uwagi na konieczność złożenia takich oświadczeń.
- Podobna sytuacja miała miejsce w **GOPS w Rogoźnie**, gdzie w 29 sprawach przedstawiciele GOPS (tj. pracownicy socjalni i asystenci rodziny) oraz Policji podejmujący działania w ramach grup roboczych nie złożyli oświadczenia o zachowaniu poufności danych i informacji, które uzyskali przy realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem przemocy domowej. Według wyjaśnień Kierownik GOPS i jednocześnie Przewodniczącej ZI, osoby te nie otrzymały do podpisania stosownego dokumentu.

**W ocenie NIK takie postępowanie jest nielegalne, gdyż osoby które nie złożyły oświadczeń o zachowaniu poufności informacji i danych uzyskanych w trakcie prac zespołu i grup nie powinny brać udziału w żadnych pracach związanych z omawianiem konkretnych przypadków występowania przemocy. Niedopuszczalne jest także uczestnictwo w posiedzeniach zespołów przypadkowych osób, nie będących de facto jego członkami, jak to miało miejsce w gminie Szlichtyngowa.**

- Tylko jedno posiedzenie zespołu interdyscyplinarnego usytuowanego przy **M-GOPS w Szlichtyngowej** odbyło się w składzie zgodnym z zarządzeniem Burmistrza w sprawie powołania ZI. Na pozostałych 35 spotkaniach, ZI procedował w składzie niezgodnym z przepisami, gdyż w posiedzeniach tych uczestniczyły osoby nie będące członkami zespołu (łącznie 16 osób). Powodem procedowania ZI w niezgodnym składzie był zapis uchwały Rady Miejskiej w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków ZI, zgodnie z którym prace Zespołu mogły być prowadzone, jeżeli w posiedzeniu uczestniczyła co najmniej połowa jego członków. Wobec niebezpieczeństwa nieodbycia posiedzenia zespołu, w zastępstwie osób powołanych, do udziału w poszczególnych spotkaniach pracodawcy wielokrotnie kierowali inne osoby, nie będące jego członkami, a Przewodnicząca Zespołu, w celu zapewnienia realizacji obowiązku ustawowego obligującego do spotkań nie rzadszych niż co trzy miesiące, akceptowała takie postępowanie. Przyjęta praktyka spowodowała również, że wyboru nowego przewodniczącego ZI dokonano na spotkaniu, w którym ośmioosobowy skład zespołu – w przypadku sześciu osób – był nieprawidłowy (procedowały osoby nie będące członkami zespołu).

## Grupy robocze

Objęte kontrolą 24 zespoły interdyscyplinarne założyły łącznie 19.877 NK i utworzyły w latach 2012–2015 (I połowa) 15.503 grup roboczych, które udzieliły pomocy 36.793 osobom

<sup>45</sup> Art. 9c ust. 3 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

z 16.924 rodzin. **W okresie objętym kontrolą grupy te odbyły 60.594 spotkań, co oznacza, że średnio w każdym ośrodku odbywały się dwa spotkania dziennie tych grup, licząc również dni wolne od pracy.**

Zgodnie z art. 9a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie zespół interdyscyplinarny może tworzyć grupy robocze w celu rozwiązywania problemów związanych z występowaniem przemocy w indywidualnych przypadkach<sup>46</sup>, jednak z art. 9b ust. 3, zawierającego zadania grup roboczych, wynika obowiązek opracowania przez grupę roboczą (w przypadku jej utworzenia) indywidualnego planu pomocy i jego realizacji, zawartego w NK-C, stanowiącej obligatoryjną część procedury.

W dwóch z 24 kontrolowanych zespołów, nie dla każdej wszczętej procedury NK powoływano grupę roboczą. Taką sytuację stwierdzono w zespołach działających przy **OPS Dzielnicy Wola m.st. Warszawy**, gdzie ZI nie utworzył grup roboczych w 18 sprawach na 30 analizowanych, oraz w **OPS Dzielnicy Praga Południe m.st. Warszawy**, gdzie grupy nie utworzono dla 20 z 30 zbadanych spraw.

- **Przewodnicząca ZI Dzielnicy Praga Południe m.st. Warszawy:** wyjaśniła, że w początkowym okresie funkcjonowania Zespołu (do maja 2012 r.), w każdej sprawie była powoływana grupa robocza. Sytuacja ta sprawiła jednak, że zarówno obsługa ZI jak i przedstawiciele instytucji przestali być wydolni w tym, aby uczestniczyć w spotkaniach (równolegle funkcjonowało około 100 GR) – uczestnictwo w kilku grupach roboczych było nie do pogodzenia z innymi obowiązkami ich członków. Aby objąć pomocą wszystkie rodziny Zespół zmodyfikował formy współpracy z rodziną, ograniczył powoływanie grup roboczych, natomiast uruchomił i zastosował wobec przeważającej części środowisk monitoring sytuacji w ramach koordynacji działań podmiotów zaangażowanych w przeciwdziałanie przemocy (z zaleceniem podjęcia wskazanych przez Zespół działań przez służby, tj. pomoc społeczną, Policję i w razie potrzeby kuratora lub pracownika placówki oświatowej). Równolegle Zespół postanowił zmodyfikować własną pracę – dodatkowo uruchomił opiniowanie prowadzonych spraw w podzespołach, które spotykają się 3 razy w miesiącu oraz podjął się prowadzenia rozmów z osobami stosującymi przemoc.
- **Przewodnicząca ZI Dzielnicy Wola m.st. Warszawy:** Nie zawsze istnieje zasadność powołania grupy roboczej. Zespół Interdyscyplinarny wyodrębnił ze swojego składu Podzespół Monitorujący, którego zadaniem jest monitorowanie podejmowanych przez służby działań i podejmowanie decyzji co do dalszego postępowania. W skład podzespołu wchodzi: przedstawiciele OPS, Policji, KRPA, oświaty, ochrony zdrowia i sądu. Podzespół spotyka się 4 razy w miesiącu i omawia średnio ok. 20 spraw podczas jednego posiedzenia. Podejmując decyzję o sposobie prowadzenia procedury NK brano pod uwagę złożoność sytuacji rodzinnej, strukturę rodziny oraz przewidywano jakie służby i działania leżące w ich kompetencjach mogą realnie przyczynić się do poprawy sytuacji. W sytuacji kiedy identyfikowano możliwość wpływu na tę zmianę np. maksymalnie dwóch służb (Policji i OPS – co często miało miejsce), podejmowano decyzję o niepowoływaniu GR. Robiono to w przekonaniu, że koordynacja działań tych służb może odbywać się na poziomie podzespołu. ZI ustalając szczegółowe zasady pracy musiał wziąć pod uwagę realne możliwości i dokonać wyboru najbardziej efektywnych metod działania w konkretnych warunkach.
- **OIK w Jeleniej Górze:** Dla każdej wszczętej NK powoływano grupę roboczą, i tak w 2012 r. powołano 79 grup roboczych, w 2013 r. – 140, w 2014 r. – 301, a w 2015 r. (do dnia 30 czerwca 2015 r.) – 145 grup roboczych.

**Należy zauważyć, że zgodnie z ustawą grupy robocze tworzy zespół, nie zaś jego przewodniczący. W praktyce, biorąc pod uwagę konieczność dochowania trzydniowego terminu przekazania NK-A, przy dużej liczbie wpływających formularzy, zespół musiałby się spotykać nawet kilka razy w tygodniu.** Zdaniem NIK, sytuację ułatwiłaby możliwość tworzenia grup roboczych również przez przewodniczącego zespołu, nie tylko kolegalnie przez zespół. Na problem ten wskazał również jeden z ekspertów uczestniczących w panelu: „Dobrze byłoby, aby przewodniczący ZI miał możliwość powołania grup roboczych, ponieważ zebranie wszystkich członków zespołu w ciągu 3 dni jest praktycznie niemożliwe”.

- **Przewodnicząca ZI w Kędzierzynie-Koźlu** stwierdziła, że z uwagi na dużą liczbę wpływających do Zespołu formularzy NK-A, a tym samym obowiązek powołania przez zespół grup roboczych do pracy z każdą rodziną, okres oczekiwania na pierwsze spotkanie grupy wydłuża się, w wyjątkowych przypadkach przekracza nawet 30 dni.

<sup>46</sup> Art. 9a ust. 10 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

Ustawa określa skład grup roboczych<sup>47</sup> – są to przedstawiciele jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, Policji, oświaty i ochrony zdrowia, a także – fakultatywnie – do grupy roboczej może zostać powołany kurator sądowy i inni specjaliści w dziedzinie przeciwdziałania przemocy. Zdaniem NIK, skład grup roboczych powinien być ustalany elastycznie, w zależności od potrzeb danego środowiska. Włączanie do nich w każdym przypadku np. przedstawicieli oświaty, czy GKRPA, nawet jeżeli w danym przypadku nie występują tego rodzaju uwarunkowania, stanowi niepotrzebne utrudnienie i – jak wykazała kontrola – w praktyce często nie jest stosowane.

- *W trakcie kontroli w MOPR w Poznaniu stwierdzono, że w skład grup roboczych, powoływanych w toku prowadzenia badanych postępowań (30 GR), każdorazowo wchodził przedstawiciel MOPR oraz Policji, to już przedstawiciele gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych byli w składzie jedynie pięciu grup, oświaty – 16, a ochrony zdrowia tylko czterech. Powodem niepowoływania wszystkich, wymienionych w ustawie specjalistów był brak potrzeb w tym zakresie.*
- **Przewodnicząca ZI Dzielnicy Wola m.st. Warszawy:** *Informacje zwrotne otrzymywane od osób doświadczających przemocy uświadamiają, że osoby te nie czują się dobrze jeśli przychodzi do nich zbyt wiele osób i kiedy w bardzo szerokim gronie przeprowadzane są z nimi rozmowy. Dostosowanie działań do potrzeb tych osób znacznie zwiększa prawdopodobieństwo skutecznego zatrzymania przemocy.*
- **MOPR w Opolu:** *Zauważono konieczność ustalenia diagnozy sytuacji domowej przed wyznaczonym terminem pierwszego posiedzenia (diagnozy tej dokonywał pracownik socjalny najczęściej w trakcie wizyty w miejscu zamieszkania tej osoby). Powyższa praktyka wpisywała się w postulat zmiany formuły grup roboczych. Zdaniem Dyrektora MOPR należy odejść od obowiązku uczestnictwa wszystkich przedstawicieli we wszystkich grupach roboczych.*

Zgodnie z obecnie obowiązującym stanem prawnym poszkodowane osoby są zapraszane na spotkanie grup roboczych, gdzie przed szerokim audytorium muszą opowiadać o tym co je spotkało. **W ocenie NIK powinno się odstąpić od obowiązku powoływania przedstawicieli wszystkich wymienionych w ustawie instytucji i służb do prac każdej grupy roboczej, skład grupy powinien być ustalany w zależności od potrzeb osoby/rodziny i adekwatny do zdiagnozowanych problemów.**

Ze sprawozdania z realizacji KPPPwR w 2014 r. wynika, że funkcjonujące w tym roku 2.512 zespołów interdyscyplinarnych utworzyło 70.356 grup roboczych. Grupy robocze pracowały z 204.155 osobami z 89.956 rodzin. Odbyło się 237.690 posiedzeń grup roboczych. Wynika z tego, że w ramach każdego z tych zespołów spotkania grup roboczych odbywały się średnio dwa razy w tygodniu.

### Podnoszenie kwalifikacji osób zajmujących się realizacją procedury NK

We wszystkich skontrolowanych ośrodkach pomocy społecznej podejmowano działania w celu podnoszenia kwalifikacji pracowników mających bezpośredni kontakt z osobami doznającymi przemocy domowej, **jednak ograniczone środki finansowe powodowały w pierwszej kolejności rezygnację z działań w zakresie podnoszenia kwalifikacji pracowników.** W ocenie NIK jest to zjawisko niepokojące, gdyż może mieć wpływ na poziom oferowanej pomocy, w szczególności, że jak wynika z badań ankietowych aż 36% osób przed rozpoczęciem pracy w zespołach i grupach nie zajmowało się tym zagadnieniem. Większość organizowanych szkoleń odbywała się na zasadzie kaskadowej lub w ramach zasobów własnych, bez konieczności ponoszenia opłat, część szkoleń finansowali sami uczestnicy, przeznaczając na nie także urlopy wypoczynkowe.

- **MOPR w Opolu:** *Już od kilku lat brakuje środków na szkolenia i podwyższanie kwalifikacji realizatorów procedury NK. W rezultacie pracownicy-terapeuci we własnym zakresie opłacają szkolenia (np. w zakresie psychoterapii), przeznaczając również na ten cel własne urlopy wypoczynkowe.*

<sup>47</sup> Art. 9a ust. 11 i 12 ww. ustawy.

- **MOPS w Płocku:** Ograniczona ilość środków w latach 2012–2015 spowodowała, że tylko częściowo udało się zrealizować zadanie polegające na wzmacnianiu kompetencji kadry pracującej w obszarze przeciwdziałania przemocy domowej, poprzez szkolenia, superwizje, grupy wsparcia. Większość szkoleń odbyła się w ramach własnych zasobów i bez konieczności uruchamiania środków finansowych – szkolenia i seminaria przeprowadzane były przez przewodniczącą MZI lub/i członków ZI i GR.
- **M-GOPS w Szlichtyngowej:** Ograniczone możliwości finansowe gminy, a co za tym idzie OPS, powodują, że pracownicy socjalni oraz członkowie ZI zmuszeni są korzystać jedynie ze szkoleń bezpłatnych finansowanych ze środków unijnych i na wiele przydatnych szkoleń nie są kierowani.
- **OIK w Jeleniej Górze:** Osobami pracującymi z ofiarami przemocy w tzw. „pierwszym kontakcie” byli pedagodzy i psycholodzy, którzy w latach 2012–2015 odbyli 20 szkoleń. OIK nie ponosił kosztów tych szkoleń, gdyż pracownicy finansowali je we własnym zakresie lub uczestniczyli w nich nieodpłatnie.

**Należy przy tym zaznaczyć, że tylko pięć skontrolowanych jednostek zadbało, aby osoby pracujące na tzw. „pierwszej linii”, tj. mające bezpośredni kontakt zarówno z ofiarami, jak i sprawcami przemocy uczestniczyli w szkoleniach zapobiegających wypaleniu zawodowemu i szkoleniach superwizyjnych.** Szkolenia służące rozwiązaniu trudności merytorycznych i emocjonalnych związanych z wykonywaniem pracy pomagają skutecznie radzić sobie z kryzysem, spadkiem satysfakcji i efektywności w pracy, stresem i wypaleniem zawodowym, co jest szczególnie ważne w przypadku pracy bardzo obciążającej psychicznie.

- **OPS Dzielnicy Praga Południe m.st. Warszawy:** Z powodu niewystarczających środków finansowych nie było możliwe prowadzenie systematycznego szkolenia, superwizji pracowników zajmujących się przeciwdziałaniem przemocy w OPS, ale też i w innych placówkach i instytucjach współpracujących z ops.
- **MOPS w Płocku:** Z uwagi na ograniczoną ilość środków, w latach 2012–2015 tylko częściowo udało się zrealizować zadanie w zakresie wzmacniania kompetencji kadry pracującej w obszarze przeciwdziałania przemocy poprzez szkolenia i superwizje.

Organizowanie szkoleń dla osób realizujących zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy domowej należy do zadań własnych samorządu województwa<sup>48</sup>.

Z informacji uzyskanych od marszałków wszystkich województw wynika, że szkolenia z zakresu superwizji i zapobiegania wypaleniu zawodowemu były, w latach 2012–2015, organizowane przez dziewięć samorządów województw (zachodniopomorskiego, lubelskiego, łódzkiego, śląskiego, podkarpackiego, pomorskiego, kujawsko-pomorskiego, podlaskiego i dolnośląskiego). Łącznie wzięło w nich udział 304 osoby.

**Marszałek Województwa Dolnośląskiego:** Warsztatami/szkoleniami w tym zakresie w województwie dolnośląskim objęto 80 osób. Superwizje zaplanowano jako działanie innowacyjne dla osób systematycznie pracujących z osobami doświadczającymi przemocy (pracowników socjalnych, asystentów rodziny, członków ZI), ze szczególnym uwzględnieniem osób wymagających wsparcia ze względu na traumatyczne sytuacje, z którymi zetknęli się w trakcie wykonywania obowiązków służbowych. Dążeniem Samorządu Województwa jest wprowadzenie takiej superwizji na stałe do programu działań w ramach zadania „Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie”.

**Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego:** Dodatkową inicjatywą było zorganizowanie superwizji dla wszystkich chętnych konsultantów obsługujących Kujawsko-Pomorską „Niebieską Linie”. Odbyły się dwie sesje superwizji (27.09.2014 r. oraz 22.11.2014 r.).

**Badania przeprowadzone wśród członków zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych wskazują na potrzebę zwiększenia szkoleń dla osób zajmujących się realizacją procedury NK.** Na pytanie, czy członkom zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych zapewniono wystarczającą liczbę szkoleń, 56,1% ankietowanych udzieliło odpowiedzi negatywnej, przy czym

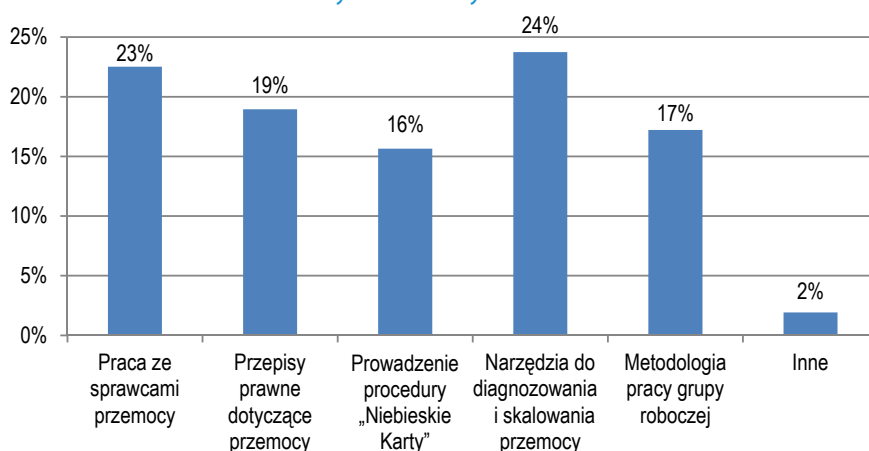
<sup>48</sup> Art. 6 ust. 6 pkt. 4 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.



najwięcej osób, wyraziło chęć uczestnictwa w szkoleniach z zakresu narzędzi do diagnozowania i skalowania przemocy domowej (878 odpowiedzi – 45%) oraz pracy ze sprawcami przemocy wobec najbliższych (833 wskazań – 42,7%). Aż 701 osób, tj. 36% wskazało na potrzebę uczestnictwa w szkoleniu z zakresu przepisów prawa dotyczących przeciwdziałania przemocy domowej, przy czym w odpowiedzi na pytanie odnoszące się do oceny poziomu swojej wiedzy prawnej w zakresie zagadnień przemocy tylko 10 osób, tj. 0,5% odpowiedziało, że nie zna takich przepisów. Najwięcej ankietowanych – 1.226 osób (62,1%) oceniło swój poziom wiedzy prawnej jako wystarczający/zadawalający, a tylko 8,4% (166 osób) przyznało, że wiedza jaką posiadają jest na bardzo dobrym poziomie.

Wykres nr 2

Szkolenia, w jakich członkowie ZI i GR chcieliby uczestniczyć



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Wśród ankietowanych 686 osób (34,7%) posiada certyfikaty w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, przy czym 190 osób zadeklarowało posiadanie certyfikatu Instytutu Psychologii Zdrowia Niebieska Linia, 152 osoby Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz 344 osoby wskazało, że posiada inne certyfikaty, podając najczęściej Studium Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, Studium Pomocy Psychologicznej i Interwencji Kryzysowej, Instytutu Rozwoju Służb Społecznych oraz Ośrodka Psychoprofilaktyki Nowa Perspektywa.

#### **Członkowie zespołów i grup o uczestnictwie w szkoleniach:**

*Nie wszyscy członkowie zespołów mają zgodę swoich przełożonych na uczestniczenie w szkoleniach.*

*Brak środków finansowych dlatego nikt nie zapewnia szkoleń, każdy szkoli się w własnym zakresie.*

*Nie posiadam żadnego certyfikatu w tym zakresie, gdyż nie stać mnie na opłacenie, a pracodawca nie jest zainteresowany finansowaniem moich szkoleń.*

*Członkowie ZI nie mają za co się szkolić! Wszystkim członkom zespołów i grup powinna zostać zapewniona superwizja i dobre szkolenia.*

*Nie bez znaczenia są szkolenia dla osób pracujących w obszarze przemocy. Wymiana informacji i doświadczeń jest ważna – tym bardziej, że często interpretacja przepisów prawa jest bardzo odmienna, np. przez osoby kontrolujące.*

*Członkowie ZI powinni wykazywać się znajomością pracy na rzecz rodzin i ich problemami związanymi z przemocą – wykazać np. 100 godzin szkoleń. Zdecydowanie praca pod superwizją.*

Ze sprawozdania z realizacji KPPPwR za 2014 r. wynika, że na dofinansowanie organizowania szkoleń dla osób realizujących zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie, z budżetów wojewodów wydatkowano kwotę 234 tys. zł (każde z województw otrzymało z rezerwy celowej po 15 tys. zł na to zadanie, ale niższe wykonanie planu wykazały województwa: kujawsko-pomorskie, śląskie i świętokrzyskie). Marszałkowie Województw w ramach posiadanych środków przeznaczyci 2.153 tys. zł na zorganizowanie szkoleń dla pracowników „pierwszego kontaktu” (w tym 234 tys. zł z budżetu państwa w ramach części 85). W 2013 r. na szkolenia dla osób realizujących zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie z budżetów wojewodów wydatkowano kwotę 239 tys. zł, a Marszałkowie Województw na zorganizowanie szkoleń dla pracowników „pierwszego kontaktu” przeznaczyci kwotę 3.788,6 tys. zł (w tym 239 tys. zł pochodzące z budżetu państwa w ramach części 85).

### Problemy w funkcjonowaniu zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych

W zakresie pracy zespołów interdyscyplinarnych istnieje wiele ograniczeń i obciążeń, bardzo utrudniających wywiązywanie się z nałożonych na nie zobowiązań, wynikających z ich niedookreślonego statusu prawnego, zasad uczestnictwa w pracach „w ramach obowiązków służbowych”, powierzenia obsługi ich pracy ośrodkom pomocy społecznej, jako dodatkowe zadanie.

**Do najważniejszych problemów należy brak jakichkolwiek uprawnień władczych i instrumentów prawnych pozwalających zespołom interdyscyplinarnym na egzekwowanie od sprawcy przemocy stawienia się na organizowane posiedzenia i udzielanie wyjaśnień.**

Bardzo trafnie problem ten określił **Dyrektor MOPR w Kielcach** stwierdzając, że *zespoły/grupy robocze nie mają dookreślonej „osobowości prawnej”, nie mogą np. egzekwować, nakładać sankcji za niestawiennictwo itp. Ich działania i ustalenia nie są często honorowane ani przez ofiary, ani przez sprawców, ani również przez przedstawicieli innych służb, które powinny uczestniczyć we wspólnych pracach.*

- **Dyrektor MOPS w Kędzierzynie-Koźlu:** *Uregulowania prawne dotyczące zespołów nie zapewniają obowiązkowego stawiennictwa osoby, wobec której istnieje podejrzenie, że stosuje przemoc na spotkaniach grup roboczych. Sytuacja taka wzmacnia w tych osobach poczucie bezkarności.*

Dużą odpowiedzialnością za wykonanie bardzo rozległych zadań związanych z realizacją procedury Niebieskie Karty i funkcjonowaniem zespołów i grup roboczych ustawodawca obarczył jednoosobowo przewodniczącego zespołu, nie dając mu jednocześnie kompetencji do egzekwowania zadań. Do obowiązków przewodniczącego należy np. przyjmowanie wszystkich wypełnionych formularzy NK-A i przekazywanie tych formularzy członkom zespołu interdyscyplinarnego lub grupy roboczej, wzywianie osób, wobec których istnieje podejrzenie, że stosują przemoc wobec najbliższych, podpisywanie wszystkich wypełnionych formularzy NK-C i NK-D, a także podpisywanie wszystkich protokołów kończących procedurę NK, także w przypadkach gdzie przewodniczący zespołu nie uczestniczył w pracach grupy roboczej. **Konieczność akceptowania przez przewodniczącego kart C i D sugeruje jego odpowiedzialność za ich jakość i pracę grupy, co w praktyce nie jest możliwe, gdyż członkowie grup służbowo nie podlegają przewodniczącemu zespołu.**

- **MOPR w Opolu:** *W MOPR grupy robocze powoływane były przez Przewodniczącą ZI, natomiast posiedzenia zwoływane były przez koordynatora grupy roboczej (§ 9 Szczegółowych warunków funkcjonowania zespołu Interdyscyplinarnego), co powodowało, że Przewodnicząca od momentu podpisania powołania grupy nie miała wiedzy na temat działań podejmowanych przez grupę roboczą i nie mogła podważyć decyzji o zamknięciu procedury. Dyrektor MOPR podkreślił, że ogrom pracy Przewodniczącej ZI związany jest z realizacją procedury NK (wszystkie NK założone w mieście Opolu przechodzą przez ręce przewodniczącej, to ona powołuje wszystkie grupy robocze, podpisuje wszystkie protokoły, wezwania i in. dokumenty) i czynności związanych z realizacją działań z zakresu przeciwdziałania przemocy przez ZI w Opolu, połączony z wykonywaniem codziennych czynności zawodowych stanowią bardzo ważny czynnik wypalający i demotywujący, ponieważ przewodniczący ZI to funkcja,*

a nie etatowe zajęcie. Przy znacznym obciążeniu pracą i odpowiedzialnością przewodniczącego ZI – zadanie to powinno być powierzone osobie wykonującej je jako pracę zawodową, a nie dodatkową funkcję połączoną z innymi zadaniami w ramach wykonywanych obowiązków służbowych.

- **OPS Dzielnicy Wola m.st. Warszawa:** Praktyka pokazuje, że zadań realizowanych przez przewodniczącego zespołu nie da się połączyć z wykonywaniem obowiązków służbowych (bez względu na miejsce jego podstawowego zatrudnienia). W Warszawie po pierwszym roku od powołania zespołów, obserwowaliśmy falę rezygnacji przewodniczących z pracy w ZI. Zadania wykonywane przez przewodniczącego, wynikające głównie z koordynowania NK, powodują stworzenia warunków do pełnoetatowego zatrudnienia, tj. wyłącznie do realizacji tego zadania. Pełnienie funkcji przewodniczącego wiąże się z udziałem w różnych spotkaniach, konferencjach, opiniowaniu programów, wypełnianiem ankiet, sporządzaniem zestawień, sprawozdań itp. Przewodniczący jednocześnie nie ingeruje w treść protokołów, przekazanych NK-A, NK-C, NK-D, ani innych dołączonych dokumentów. Przepisy nie dają przewodniczącemu możliwości korygowania materiału opracowanego przez GR w indywidualnych przypadkach.
- Dyrektor **MOPR w Kielcach** stwierdził, że zespół interdyscyplinarny nie może sprawnie funkcjonować bez zastępcy lub zastępców, przy takim zakresie prac przewodniczący zespołu powinien mieć prawo wyznaczania zastępcy który miałby upoważnienie np. na czas nieobecności przewodniczącego do podejmowania działań w ramach jego kompetencji.

Problem niewystarczających uprawnień był również podnoszony przez członków ZI i grup roboczych, którzy wzięli udział w badaniu ankietowym w ramach kontroli NIK.

#### **Członkowie zespołów i grup roboczych o uprawnieniach:**

*Potrzebne nadanie większych uprawnień zespołom i narzędzi do zmuszania sprawcy do podejmowania działań, bo sprawcy nie chcą realizować podjętych ustaleń.*

*Nie mamy sankcji dla sprawcy za brak współdziałania w rozwiązywaniu trudnej sytuacji oraz nie mamy instrumentów umożliwiających uzyskanie pożądaných rezultatów.*

*Problemem jest niewielka możliwość wyegzekwowania czegokolwiek od sprawców. Ich bezkarność.*

*Brak przepisów prawnych dot. zobowiązania sprawcy przemocy do podjęcia terapii.*

*Zespół interdyscyplinarny nie ma żadnej mocy sprawczej. Sprawcy nie zgłaszając się na wezwania nie ponoszą żadnej kary.*

*Żeby przewodniczący wiedział dokładnie co się dzieje w każdej „karcie” to chyba musiałyby tylko przeciwdziałaniem przemocy się zajmować.*

*Powinno się zobowiązać inne instytucje, takie jak Policja, szkoła, ośrodki zdrowia do większego zaangażowania do działania. W chwili obecnej najwięcej pracy przy NK wykonują pracownicy socjalny, w tym przewodnicząca ZI.*

*To Przewodniczący ZI powinien decydować w jakiej formie zajmujemy się konkretną rodziną, obecne procedury utrudniają efektywną pomoc.*

*Będąc dyrektorem szkoły mam wiele obowiązków służbowych, więc często muszę godzić obowiązki z funkcją przewodniczącego zespołu, co przysparza wiele problemów.*

**Członkowie zespołów interdyscyplinarnych oraz grup roboczych wykonują zadania w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych, albo całkowicie społecznie – jak w przypadku przedstawicieli organizacji pozarządowych, stąd frekwencja zarówno w czasie posiedzeń grup roboczych, jak i zespołów interdyscyplinarnych, zazwyczaj jest niska. Problem ten wystąpił we wszystkich skontrolowanych jednostkach.** Ponadto kierownicy instytucji delegujących członków zespołów i grup roboczych (poza MOPS i KPP, gdzie praca z rodziną dotkniętą problemem przemocy wchodzi w zakres obowiązków służbowych), ograniczali udział pracowników w ich pracach, ze względów ekonomicznych. **Najbardziej aktywnymi uczestnikami pracy zespołów i grup roboczych są przedstawiciele pomocy społecznej oraz Policji. W posiedzeniach zespołów najczęściej nie brali udziału przedstawiciele ochrony zdrowia i gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych.** Sytuacja była podobna

w przypadku prac grup roboczych. Niewłączanie się w prace grup roboczych przedstawicieli niektórych służb powodowało trudności w przydzielaniu działań w danym zakresie w momencie tworzenia indywidualnych planów pomocy.

- **GCPR w Gorzowie Wlkp.:** *W jednej ze spraw odbyło się aż 10 posiedzeń grupy roboczej, a przedstawiciel ochrony zdrowia nie zjawił się na żadnym z nich (przedstawiciel ochrony zdrowia został powołany w skład grupy roboczej, z uwagi na niepełnosprawność ofiary); ponadto na pierwszych trzech posiedzeniach, pomimo dwukrotnego stawiennictwa osoby doświadczającej przemocy, nie przybyli – obok przedstawiciela ochrony zdrowia – również przedstawiciele Policji oraz Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. W dwóch innych sprawach, pomimo odnotowania krwawień bądź zasinień na ciele osoby doświadczającej przemocy, na żadne z trzech posiedzeń grupy roboczej nie przybył przedstawiciel ochrony zdrowia. W kolejnej sprawie, pomimo zorganizowania aż pięciu posiedzeń, na żadnym z nich nie stawiał się zaproszony przedstawiciel ochrony zdrowia oraz Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. W przypadku, gdzie sprawca był leczony psychiatrycznie, pomimo odbycia trzech posiedzeń grupy roboczej, w żadnym nie uczestniczył przedstawiciel ochrony zdrowia. W jednym przypadku, u sprawcy stwierdzono zaburzenia psychiczne oraz nadużywanie alkoholu, jednak na żadne z trzech posiedzeń nie przybyli zaproszeni przedstawiciele ochrony zdrowia oraz MKRPA. Jak tłumaczyła Przewodnicząca ZI przedstawiciel Izby Lekarskiej nie podjął współpracy nawet w podstawowym wymiarze – nie uczestniczył w posiedzeniach zespołu, w szkoleniach organizowanych przez zespół, nie reagował na próby kontaktu i zaproszenia wystosowywane zarówno na piśmie, jak i telefonicznie.*
- **MOPS w Kędzierzynie-Koźlu:** *Na 18 posiedzeń Zespołu, w ośmiu nie uczestniczył przedstawiciel Wojewódzkiego Ośrodka Medycyny Pracy, w sześciu – przedstawiciel Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, w pięciu posiedzeniach – przedstawiciel Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie oraz w trzech przedstawiciel Komendy Powiatowej Policji. Zwraca uwagę nieobecność na sześciu posiedzeniach zespołu przedstawiciela Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, w sytuacji kiedy osoby doświadczające przemocy wskazują, że główną przyczyną przemocy jest choroba alkoholowa sprawcy.*
- **MOPR w Opolu:** *Brak współpracy ze strony jednostek służby zdrowia polega w szczególności na niewywiązywaniu się szpitali publicznych w Opolu z obowiązku wystawiania zaświadczeń lekarskich o uszkodzeniach ciała w związku z doświadczaniem przemocy domowej oraz odmowie udziału w pracach grup roboczych lekarzy psychiatrów. Przewodnicząca ZI zwróciła się do Marszałka Województwa Opolskiego o podjęcie działań na rzecz wypracowania modelu współpracy lekarzy Wojewódzkiego Specjalistycznego Zespołu Neuropsychiatrycznego w Opolu z Zespołem Interdyscyplinarnym.*
- **MOPS we Wrocławiu:** *W badanym okresie średnia frekwencja na posiedzeniach członków ZI wynosiła 50,9%. Na łącznie 26 posiedzeń: w 15 (57,7%) nie uczestniczyli przedstawiciele ochrony zdrowia, w 13 (50%) przedstawiciele prokuratury, w sześciu (23,1%) przedstawiciele kolejno oświaty, komisji rozwiązywania problemów alkoholowych i organizacji pozarządowych. Głównym powodem niskiej frekwencji był fakt, że członkowie ZI nie byli zwalniani ze swoich obowiązków zawodowych/służbowych w godzinach pracy, tj. w godzinach przedpołudniowych, kiedy odbywają się posiedzenia zespołu.*

Udział przedstawicieli służby zdrowia, a zwłaszcza lekarzy psychiatrów, w pracach grup roboczych jest niezmiernie istotny, a brak wsparcia ze strony specjalistów znacznie utrudnia sprawną realizację działań w konkretnych indywidualnych przypadkach, na co szczególną uwagę zwróciła **Przewodnicząca ZI w Mysłowicach** stwierdzając, że dużym problemem w pracy grup jest identyfikacja osób chorych psychicznie w zakresie określenia, czy jest to przemoc czy choroba. W takich przypadkach niezbędne jest uczestnictwo przedstawiciela służby zdrowia, np. lekarza psychiatry. Ma to kolosalny wpływ na właściwą diagnozę sytuacji rodziny oraz określenie rodzaju planowanej pomocy. Zespoły interdyscyplinarne borykają się z przypadkami podejrzenia choroby psychicznej zarówno u osoby stosującej jak i doświadczającej przemocy.

Przyczyną niskiej aktywności pracowników ochrony zdrowia w działalności ZI jest fakt, że zawierane z nimi kontrakty nie obejmują zadań wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, co powoduje, że niejednokrotnie osoby dotknięte przemocą mają trudności z uzyskaniem zaświadczenia lekarskiego, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

- **Dyrektor GCPR w Gorzowie Wlkp.:** *Niestety lekarze nie chcą współpracować, tłumacząc się brakiem wiedzy w tym zakresie, brakiem czasu i innymi obowiązkami. Przy czym nie wykazują chęci szkoleń, wsparcia merytorycznego w tym zakresie. Problemem jest niewydawanie zaświadczeń lekarskich w celu ustalenia przyczyn i rodzaju uszkodzeń ciała związanych z użyciem przemocy, pomimo że określają to przepisy prawa. Brakuje sankcji za brak realizacji zadań wynikających z procedury NK. Lekarz, który odmówi wydania bezpłatnego zaświadczenia lekarskiego, nie założył „Niebieskiej Karty-A” – nie ponosi żadnych konsekwencji. Dokumentacja medyczna jest niezwykle ważna w postępowaniu.*
- **Dyrektor GOPS w Rogoźnie:** *Swoisty problem stanowi także badanie lekarskie w celu ustalenia przyczyn i rodzaju uszkodzeń ciała. Lekarze często odmawiają wydania bezpłatnego zaświadczenia i kierują na płatną obdukcję do szpitala. Zdarzyło się także, że lekarz odmówił wizyty domowej z powodu nieznamości przepisów, twierdząc że nie należy to do zakresu jego obowiązków.*
- **Dyrektor OPS Dzielnicy Praga Południe m.st. Warszawa:** *Problemem dla dyrektorów i pracowników ochrony zdrowia jest to, że uczestnictwo w zespole czy grupie nie jest usługą medyczną i nie jest wycenione przez NFZ.*
- **Dyrektor OPS Dzielnicy Wola m.st. Warszawa:** *Należy podkreślić że wszystkie NK założone przez placówki ochrony zdrowia (w 2012 – 3, w 2013 – 3, w 2014 – 6) zostały wszczęte przez placówki mieszczące się poza naszą dzielnicą. Nie było ani jednego przypadku założenia NK przez placówkę lokalnej podstawowej opieki zdrowotnej. Zespół Interdyscyplinarny wielokrotnie podejmował rozmowy z dyrektorem zespołu placówek podstawowej opieki zdrowotnej, ale nie udało się wypracować modelu współpracy. Jako barierę ochrona zdrowia podaje: brak czasu, brak źródła finansowania za czynność założenie NK; tajemnicę lekarską. Podstawowa opieka zdrowotna nie widzi możliwości swojego udziału w prowadzeniu lokalnych działań na rzecz przeciwdziałania przemocy, bez np. zwiększenia finansowania z NFZ.*

Na potrzebę szczególnego zaangażowania służby zdrowia w problematykę przeciwdziałania przemocy domowej zwrócono uwagę w innych krajach.

#### **Austria: Lista sprawdzająca dla pracowników służby zdrowia jako pomoc w identyfikacji przemocy**

Władze Wiednia uznając szczególną rolę służby zdrowia w przeciwdziałaniu przemocy, w celu ułatwienia pracownikom służby zdrowia rozpoznawania przypadków przemocy domowej opracowały specjalną kartę wielkości kieszonkowej, zawierającą listę sprawdzającą z 10 podstawowymi działaniami podejmowanymi w przypadku podejrzenia wystąpienia przemocy:

1. Sprawdź obrażenia, ustal czas i miejsce zdarzenia, sprawcę.
2. Poinformuj o powodach, które powodują, że podejrzewasz przemoc i zaoferuj pomoc.
3. Poinformuj o planowanych badaniach i działaniach.
4. Przeprowadź rutynowe badania, zabezpieczając ślady i zbierając dowody.
5. Zapewnij leczenie ambulatoryjne lub szpitalne w zależności od wskazań.
6. Udokumentuj wszystkie obrażenia – wielkość, lokalizacja, czas powstania, oświadczenia pacjenta.
7. Ustal poziom ryzyka, zagadnienia bezpieczeństwa, możliwości pomocy w środowisku społecznym.
8. Skieruj do specjalisty ze swojej jednostki, psychologa, pracownika socjalnego.
9. Nawiąż kontakt, np. z alarmową linią telefoniczną dla kobiet, schroniskiem dla kobiet, policją.
10. Udziel informacji o agencjach zajmujących się ochroną ofiar, wręcz materiały informacyjne.

Źródło: <http://eige.europa.eu/gender-based-violence/>

### **Holandia: udział oddziałów ratunkowych służby zdrowia w identyfikacji rodzin, w których może dochodzić do krzywdzenia dzieci**

Identyfikacja dzieci krzywdzonych lub zaniedbywanych wyłącznie na podstawie ich obserwacji może być niewystarczająca. W 2007 r. w Holandii wprowadzono wytyczne dla oddziałów ratunkowych placówek służby zdrowia pomagające w identyfikacji rodzin, w których może dochodzić do krzywdzenia dzieci na podstawie charakterystyk związanych z rodzicami. W ramach tzw. „protokołu haskiego” wprowadzono system oceny prawdopodobieństwa krzywdzenia dzieci na podstawie trzech charakterystyk odnoszących się do rodziców: 1) próba samobójcza lub samookaleczenia, 2) przemoc domowa, 3) nadużywanie środków odurzających. Zidentyfikowane przypadki wystąpienia jednej z powyższych przesłanek są przekazywane do centrum, które zajmuje się sprawami krzywdzenia i zaniedbywania dzieci (Reporting Centre for Child Abuse and Neglect), które po ocenie sytuacji może zaproponować rodzicom dobrowolną pomoc ze strony lokalnych służb pomocy społecznej. Centrum ma obowiązek sprawdzić sytuację w rodzinie trzy miesiące po otrzymaniu zgłoszenia. Wprowadzenie wytycznych spowodowało znaczący wzrost zgłoszeń ze strony oddziałów ratunkowych. W okresie dwóch lat przed wprowadzeniem protokołu oddziały ratunkowe przesyłały do centrum łącznie 4 zgłoszenia. Po wydaniu wytycznych liczba ta wzrosła do 107 przypadków w 2008 r., 149 w 2009 r. i 126 w 2010 r. Analiza sytuacji w tych rodzinach wykazała, że krzywdzenie dzieci zostało potwierdzone w 92% zgłoszonych przypadków, w 5% krzywdzenie nie zostało potwierdzone, a w 3% stwierdzono, że dzieci nie były krzywdzone.

Źródło: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/23768937>; [http://adc.bmj.com/content/97/Suppl\\_2/A420.1](http://adc.bmj.com/content/97/Suppl_2/A420.1)

Podobne opracowania są dostępne również w Polsce i powinny być szerzej upowszechniane. Eksperti Ogólnopolskiego Pogotowia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia” (placówka Instytutu Psychologii Zdrowia PTP) w 2015 roku opracowali **„Algorytmy działania w przypadkach przemocy w rodzinie” dla pracowników ochrony zdrowia i oświaty**. Narzędzie składa się z kwestionariusza pomagającego ocenić prawdopodobieństwo czy konkretne dziecko lub osoba dorosła doznaje przemocy domowej oraz propozycje postępowania w przypadkach podejrzenia przemocy. Narzędzie zostało opracowane na mocy przepisów prawnych zobowiązujących pracowników oświaty i ochrony zdrowia do reagowania w każdym przypadku podejrzenia wystąpienia przemocy domowej wobec dziecka (ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta”). **Narzędzia w postaci formularzy oraz broszury zawierające przewodniki do ich stosowania dostępne są pod internetowym adresem: [www.algorytmy.niebieskalinia.pl](http://www.algorytmy.niebieskalinia.pl)**

Problem stanowi także brak jasności zasad udziału w zespołach/grupach roboczych członków gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, którzy nie są pracownikami tych komisji, lecz wykonują swoją pracę zawodową w innych instytucjach i urzędach i uczestniczą w pracach zespołu lub grupy mimo, że w tym czasie nie wykonują swoich czynności służbowych związanych z pracą w komisji.

- **Dyrektor MOPS w Płocku:** *Praca w GKRPA odbywa się po godzinach ich stałego zatrudnienia, natomiast praca w zespołach i grupach w godzinach ich pracy zawodowej – zatem uczestnicząc w posiedzeniach zespołów lub grup nie powinni oni być reprezentantami tych komisji.*
- **OPS Dzielnicy Wola m.st. Warszawa:** *W pracach grup roboczych przedstawiciel KRPA jest najczęściej także przedstawicielem innej służby, np. OPS czy Policji. Członkowie komisji to pracownicy różnych instytucji, czasem niepublicznych, odbywający posiedzenia i wykonujący czynności zlecone przez przewodniczącego KRPA, w czasie poza obowiązkami służbowymi i otrzymujący za nie wynagrodzenie.*
- **Dyrektor GCPR w Gorzowie Wlkp.:** *Członkowie MKRPA funkcjonują zawodowo w różnych instytucjach, po godzinach pracy są natomiast zatrudnieni w ramach dyżurów popołudniowych w MKRPA. Zatem uczestnictwo w GR jest bardzo trudne.*

W anonimowej ankiecie przeprowadzonej w ramach kontroli NIK członkowie zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych zostali także zapytani o to, czy pracę w zespołach i grupach wykonują wyłącznie w ramach obowiązków służbowych. Odpowiedzi udzieliło 1.796 osób, z których 96% (1.727 osób) wskazało, że pracę w zespole lub grupie roboczej wykonuje wyłącznie w ramach obowiązków służbowych. Tylko 22 osoby (4%) przyznało, że ich praca w jakikolwiek sposób jest rozliczana, z tego cztery osoby otrzymały premię, sześć osób nagrody, a 11 osób zaznaczyło inny sposób rozliczania, wskazując przy tym: dodatek specjalny (jedna osoba), dodatek funkcyjny (jedna osoba), podziękowania za zaangażowanie w pracę (trzy osoby), pozostałe osoby nie wskazały formy rozliczeń.

**Brak zaangażowania ze strony części osób powołanych w skład grup roboczych powoduje dodatkowe obciążenie pracowników socjalnych i funkcjonariuszy Policji, którzy przejmują większość prac w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej. Szczególnie pracownicy socjalni pełniąc zazwyczaj rolę lidera i koordynatora grupy roboczej, podejmują szereg czynności, zarówno merytorycznych jak i organizacyjnych, począwszy od wyboru działań do realizacji w ramach indywidualnych planów pomocy, poprzez zwoływanie posiedzeń grup roboczych i przekazywanie podjętych ustaleń członkom nieobecnym na posiedzeniach, aż do protokołowania posiedzeń grup roboczych i zapewnienia sali na posiedzenie grupy roboczej.**

- **Dyrektor MOPS we Wrocławiu:** *Liderowanie grupom roboczym zostało powierzone pracownikom socjalnym ośrodka, co w praktyce poprawiło funkcjonowanie grup. Jednak pracownicy ci poza pracą merytoryczną odpowiadają m.in. za organizację posiedzeń, prowadzenie dokumentacji, przekazywanie zaleceń członków zespołu pracownikom socjalnym i wykonywanie zadań związanych z czynnościami administracyjnymi.*
- **MOPS w Zielonej Górze:** *Do składu każdej grupy roboczej powoływani są pracownicy socjalni MOPS i w 15 przypadkach, na 30 poddanych szczegółowej analizie, grupy robocze procedowały w składzie dwuosobowym (pracownik socjalny i Policjant). Przedstawiciele innych instytucji i zawodów mimo zapraszania nie stawiali się na posiedzenia grupy.*
- **Przewodnicząca ZI w Kędzierzynie-Koźlu** stwierdziła, że ustawowy zapis mówiący o wykonywaniu zadań w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych powoduje dużą trudność w pogodzeniu pracy zawodowej z pracą w ZI lub GR, wobec czego najwięcej obowiązków spada na przedstawicieli ośrodków pomocy społecznej. *Być może powinna zostać powołana i sprawdziłaby się stała grupa robocza, funkcjonująca poza obowiązkami zawodowymi, pracująca w godzinach popołudniowych i wynagradzana za swoją pracę.*
- **Dyrektor OPS w Bielsku-Białej:** *Nie wszyscy członkowie Zespołu Interdyscyplinarnego i grup roboczych w równym stopniu angażują się w ich pracę. Pracę grup roboczych koordynują pracownicy socjalni. Pogodzenie wcześniejszych i wszystkich nowych obowiązków przy zachowaniu dotychczasowych norm zatrudnienia w sposób nadmierny obciąża pracowników ośrodka, stawiając ich przed dylematem zadośćuczynienia biurokratycznym procedurą czy rzeczywistym wsparciem i pomocą potrzebującym.*

**Należy przy tym podkreślić, że brak wynagrodzenia za pracę wykonywaną w ramach zespołów i grup jest istotnym problemem podnoszonym przez członków tych organów.** W odpowiedzi na pytanie zadane w ankiecie NIK, w jaki sposób można byłoby udoskonalić prace zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych, aby wyniki tych prac przynosiły większe korzyści osobom doznającym przemocy i nie powodowały nadmiernego obciążenia członków zespołów i grup, aż 34% odpowiadających (1.213 osób) wskazało na rekompensatę finansową, a 254 osoby uznały, że taką poprawę przyniosłoby zwracanie kosztów podróży. **W ocenie NIK zwrot kosztów podróży to minimum, jakie osoby zaangażowane w te prace powinny uzyskiwać.** Koszty przejazdu mogą nie stanowić problemu w przypadku osób mieszkających w dużych miastach, gdzie dzięki komunikacji miejskiej istnieje łatwość przemieszczania się między osiedlami i dzielnicami, lecz mogą sprawiać duży kłopot w mniejszych miejscowościach, w szczególności na terenach wiejskich, gdzie z powodu braku lokalnej komunikacji zbiorowej jedynym środkiem lokomocji jest własny samochód.

Brak rekompensaty finansowej był podnoszony przez członków ZI i grup roboczych, biorących udział w badaniu ankietowym w ramach kontroli NIK.

**Praktycy o uczestnictwie w pracach zespołów i grup roboczych:**

*Pracuję zawodowo w szkole w małej miejscowości i wyjazdy na posiedzenia często wiążą się z dużym problemem. Praca nie jest wynagradzana, przynajmniej koszty przejazdu powinny być pokrywane przez zakład pracy lub gminę.*

*Praca w ramach zespołu jest wykonywana społecznie, bez zwrotu jakichkolwiek kosztów, często po godzinach pracy, kosztem własnego życia rodzinnego i budżetu domowego.*

*Dotarcie członków zespołu i grup na spotkania wiąże się z kosztami dojazdu, które ponosimy we własnym zakresie.*

*Praca z osobami doświadczającymi przemocy to ciężka praca, a nie hobby, więc oczywiste, że wynagrodzenie jest istotne.*

*Znaczne obciążenie obowiązkami służbowymi bez należytego wynagrodzenia powoduje frustrację i niechęć do wykonywania z zaangażowaniem swojej pracy.*

*Za każdą wykonywaną pracę zawodową powinno być wynagrodzenie. Jeśli ktoś chce pracować charytatywnie wykonuje tę pracę dobrowolnie. Praca w zespole lub grupie to zmuszanie do pracy charytatywnej. Rekompensata finansowa ma służyć podniesieniu rangi pracy w zespole, my nawet za dojazd musimy płacić we własnym zakresie.*

*Rozwiązywanie problemów dot. przemocy w rodzinie jest zbyt poważnym i skomplikowanym zadaniem, aby mogło stanowić „dodatek” do wcześniejszych obowiązków służbowych przedstawicieli podmiotów uczestniczących w procedurze NK. I to dodatek bez odpowiedniej rekompensaty finansowej. Obecne uregulowania zmierzają bardziej w kierunku wykorzystania pasji i idei osób pomagających (przy jednoczesnym „podcinaniu im skrzydeł” przez mocno sformalizowaną i zbiurokratyzowaną strukturę) niż kreowania profesjonalnego systemu interdyscyplinarnej pomocy.*

*Aby pomoc była skuteczna należałoby zatrudnić pracownika, który zajmowałby się tylko koordynowaniem pomocy osobom doświadczającym przemocy i to niezależnie od tego ile jest NK, rekompensata finansowa byłaby zachętą, by pozostałe instytucje (oprócz Policji i pomocy społecznej) aktywnie włączyły się do pomocy, w przeciwnym przypadku wszystko spada na pracowników socjalnych, którzy obciążeni nadmiernymi obowiązkami, nie są w stanie pogodzić wszystkich spraw, a „zrzuć” NK na pomoc społeczną bez zabezpieczenia finansowego na zatrudnienie pracownika nie spowoduje skutecznych i efektywnych działań, wręcz przeciwnie – powoduje to raczej zniechęcenie, niedocenienie, stwarza też ryzyko pobieżnego, nierzetelnego realizowania obowiązków, a gdzieś w tych wszystkich „papierach”, przepisach, ustawach, terminach, ginie ten, który najbardziej potrzebuje pomocy, dla którego nie jest istotna kartka, ZI, grupa robocza, ale faktyczna, rzetelna pomoc.*

**W związku z licznymi nieobecnościami na posiedzeniach zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych przedstawicieli niektórych instytucji i służb, Najwyższa Izba Kontroli zauważając obciążenie zawodowe członków zespołów interdyscyplinarnych dostrzega potrzebę, by przewodniczący zespołów informowali instytucje delegujące członków zespołów lub grup o takich sytuacjach lub podejmowali działania skutkujące zwolnieniem ich z części obowiązków w miejscu pracy lub wyznaczeniem innych osób, co w ocenie NIK mogłoby przyczynić się do zmiany postrzegania przez niektórych przełożonych pracy wykonywanej przez ich podwładnych w zespołach i grupach roboczych. W wypowiedziach ankietowanych powtarzają się bowiem opinie, że w przypadku nauczycieli czy pracowników NZOZ pracodawcy nie są wyrozumiali i nie pozwalają na uczestnictwo w tych spotkaniach. Przepisy prawa nie dają przewodniczącemu zespołu interdyscyplinarnego żadnych instrumentów pozwalających na zapewnienie obecności na posiedzeniach zespołu lub grup, poza perswazją i nakłanianiem do uczestnictwa w pracach oraz takim organizowaniem współpracy, który będzie skłaniał do jej podjęcia. Przewodniczący dwóch kontrolowanych zespołów podjęli działania w celu zwiększenia zaangażowania członków w ich prace.**



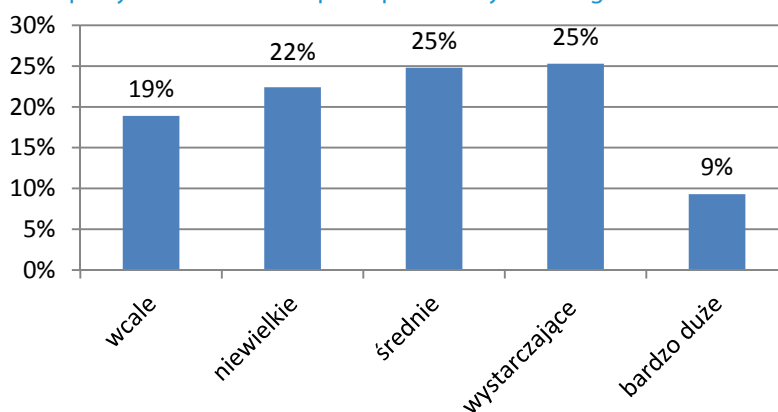
- **GCPR w Gorzowie Wlkp.:** W celu poprawy efektywności podejmowanych działań, w tym uczestnictwa na posiedzeniach grup roboczych, Przewodnicząca ZI przeprowadziła kilka spotkań z przedstawicielami Policji i Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, czego efektem było usprawnienie prac grup, a tym samym poprawa jakości świadczonej pomocy. W przypadku ochrony zdrowia zorganizowano cykl szkoleń dla pielęgniarek i położonych z zakresu procedury NK.
- Dobrą praktykę w zakresie aktywizacji członków zespołu interdyscyplinarnego NIK stwierdziła w **OPS Dzielnicy Praga Południe m.st. Warszawy**, gdzie Przewodniczący Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie kierował drogą mailową prośbę do osób, których obecność na posiedzeniach ZI wyniosła poniżej 50% oraz do tych, którzy nie angażowali się w pracę podzespołów roboczych, o określenie możliwości dalszej pracy lub rozważenie ewentualnej rezygnacji z członkostwa oraz delegowanie do składu zespołu innych osób reprezentujących te instytucje.

**Członkowie zespołów i grup nie angażują się w ich prace, bo tylko co dziesiąta osoba biorąca udział w anonimowej ankiecie NIK, została odciążona od części swoich obowiązków służbowych w miejscu pracy.** Zdecydowana większość osób – aż 90% łączy obowiązki związane z pracą w zespole lub grupie roboczej z wykonywaniem w pełnym zakresie dotychczasowych obowiązków w miejscu pracy. Z odpowiedzi uzyskanych w ankiecie wynika też, że dla 63% osób pogodzenie pracy zawodowej z pracą w zespole lub grupie nie jest łatwe, dla pozostałych 36% ankietowanych praca ta nie stanowi problemu. Część ankietowanych proponowała nawet, aby spotkania odbywały się poza godzinami pracy, co powodowałoby, że ich działalność byłaby prowadzona całkowicie społecznie.

Kolejnym zagadnieniem, do którego ustosunkowywały się osoby badane była kwestia zrozumienia i uznania dla ich pracy ze strony przełożonych i kolegów. Respondenci dokonywali oceny na skali od 1 – „wcale” do 5 – „bardzo duże”. Odpowiedzi ilustruje poniższy rysunek.

Wykres nr 3

Zrozumienie i uznanie dla pracy członków ZI i GR przez przełożonych i kolegów



Źródło: Opracowanie własne NIK.

**Praktycy o uczestnictwie w pracach zespołów i grup c.d.:**

Bardzo często jako przewodnicząca zespołu słyszę od osób pracujących w grupach roboczych, że co prawda pracę wykonują w ramach obowiązków służbowych, ale jednak jest to praca dodatkowa, bez zmniejszenia innych obowiązków służbowych i dodatkowego wynagrodzenia.

Praca nie spotyka się z większym uznaniem, ponieważ brak jest zrozumienia specyfiki pracy z rodzinami doznającymi przemocy.

Dyrektor wykazuje zrozumienie, wśród części koleżanek praca w grupach roboczych znajduje uznanie, część kadry pedagogicznej nie akceptuje nieobecności pedagoga (jeśli spotkanie odbywa się w godzinach pracy) w miejscu pracy.

Nikt nie pytał mnie o zdanie czy chce pracować w zespole, z racji wykonywanego zawodu dorzucono mi dodatkowe obowiązki.

*Całkowity brak zrozumienia. Praca w ZI czy GR często jest traktowana w sposób nawet lekceważący, albo w sposób, który nie zasługuje na jakikolwiek komentarz.*

*Usłyszałam kilka słów uznania od osób nadzorujących NK, ale nie wiedzą o tym moi przełożeni. O moim wyjątkowym zaangażowaniu wiem tylko ja i osoby z którymi pracuję przy realizacji procedury.*

*Niewielkie zrozumienie, wychodząc na spotkanie grupy roboczej (średnio w miesiącu 15 razy) muszą zorganizować zastępstwo, co jest bardzo trudne i spotyka się z niezrozumieniem.*

*Praca nie jest doceniana, wszyscy się cieszą, że to nie na nich padło.*

*Bardzo duże uznanie u kolegów w miejscu pracy, natomiast niewielkie u przełożonego.*

*W małej jednostce organizacyjnej brak możliwości etatowych na zdjęcie zadań.*

*Przełożeni (władze gminy) nie zauważają; koledzy tak.*

*Informacje o działaniach grup roboczych musimy zachować w tajemnicy, więc większość kolegów w pracy nie jest wtajemniczana w szczegóły podejmowanych przeze mnie działań.*

*Słyszymy tylko pretensje o to, że próbujemy angażować pracowników służby zdrowia i oświaty.*

*Praca w ZI w żaden sposób nie umniejszyła poprzednich zadań – jest praca w terenie, praca biurowa, administracyjna, stypendia, sprawozdania, rozliczenia, zapotrzebowania, wywiady do świadków rodzinnych i wiele innych.*

*Obowiązki w miejscu pracy nie zmieniły się. Praca w zespole interdyscyplinarnym potraktowana jest jako praca społeczna.*

*W przypadku osób pracujących w OPS pracodawca znajduje zrozumienie, natomiast w przypadku nauczycieli czy pracowników NZOZ pracodawcy nie są wyrozumiali.*

*Z uwagi na to, że w instytucjach zajmujących się przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie są braki kadrowe zarówno kierownicy i pracownicy są w takim samym stopniu obciążeni.*

*Przy tworzeniu grupy roboczej, tj. 5 lat temu zajmowałam się 20 NK obecnie jest ich 120.*

*Niewystarczające regulacje w ustawach dot. zawodów medycznych - obecnie nikła aktywność pracowników ochrony zdrowia.*

*Są trudności w spotkaniach osób z grup roboczych w godz. pracy przy jednoczesnym wykonywaniu obowiązków zawodowych. Poza tym dokumentacja zżera czas i energię.*

*Większa dyspozycja członków zespołu i grup roboczych. W ramach obowiązków służbowych często jest tak, że za mało jest czasu, nie można uczestniczyć w grupie lub zespole bo podstawowe obowiązki nie pozwalają. Udział w grupie i zespole niesie za sobą konieczność większego zaangażowania i dodatkowej pracy za którą nikt nam dodatkowo nie zapłaci. Jest to praca z kilku rodzinami na raz zarówno z ofiarą jak i sprawcą, wiele dokumentów, spotkań, wizyt, trudno nadążyć w czasie.*

*Spotkania grup roboczych powinny odbywać się po południu - po godzinach pracy członka grupy!!!*

*Trudno jest zebrać grupę roboczą lub zespół ponieważ obowiązki służbowe wszystkich członków nie pozwalają na to.*

*Brak wynagrodzenia czy dodatku do pensji za bardzo trudną pracę przede wszystkim emocjonalnie, brak narzędzi pracy, które przyniosłyby efekty naszej pracy. Ciężko zebrać grupę roboczą, szczególnie kiedy jej członkowie pracują w czasie zmianowym, brak wyraźnych procedur dotyczących zwrotu kosztów dojazdu, delegacji.*

*Moim zdaniem praca w ZI lub GR powinna odbywać się po godzinie 15.00. Zazwyczaj odbywa się w pomieszczeniach ops do 15.00 w trakcie przyjmowania klientów.*

*Większość pracy wykonywanej w ramach działań grupy roboczej cedowana jest na pracowników socjalnych.*

*Obciążenie pracą kuratorów rodzinnych już dawno przekroczyło 40 godz. tygodniowo, a udział w grupach roboczych zajmuje jeszcze dodatkowe godziny.*

**Ważnym utrudnieniem dla zespołów interdyscyplinarnych jest niewystarczająca współpraca z organami ścigania i wymiarem sprawiedliwości, m.in. w zakresie informowania o wyrokach orzekanych w sprawach za stosowanie przemocy w rodzinie.** Ośrodki pomocy społecznej, zespoły interdyscyplinarne oraz jednostki prowadzące oddziaływania korekcyjno-edukacyjne nie posiadały pełnych informacji o liczbie i rodzaju środków zapobiegawczych, karnych i probacyjnych

zastosowanych wobec sprawców przemocy oraz wywiązywaniu się sprawców z nałożonych na nich obowiązków, nakazów i zakazów. Brakuje standardów współpracy, np. kuratorów wykonujących orzeczenia wobec dorosłych (skazanych) z realizatorami programów korekcyjno-edukacyjnych, w tym w trakcie trwania programu, monitorowanie rezultatów programu w okresie próby, a także kontakt z osobami pokrzywdzonymi. Skoordinowanie działań zespołów interdyscyplinarnych z działaniami prokuratury i sądów przyniosłoby niewątpliwie większą ochronę osobom doznającym przemocy.

- **Przewodnicząca ZI w Opolu:** *Zespół Interdyscyplinarny ani żadna grupa robocza nie otrzymała z sądu ani jednej informacji dotyczącej skazania prawomocnym wyrokiem z art. 207 k.k. jakiegokolwiek sprawcy przemocy. Przepływ danych o sprawcach przemocy pomiędzy grupami roboczymi a organami wymiaru sprawiedliwości przebiegał w jedną stronę, gdyż o wszystkich przypadkach przemocy, udokumentowanych w procedurze NK, które wpływały do przewodniczącej ZI informowani byli członkowie tego Zespołu, a więc m.in. przedstawiciele Policji i sądu (służby kuratorskiej). ZI nie otrzymywał natomiast żadnych informacji od sądu, prokuratury lub kuratorów o zastosowaniu wobec sprawcy środków zapobiegawczych, karnych lub probacyjnych. Informacje o takich orzeczeniach pochodzą wyłącznie z rozmów pracownika socjalnego prowadzonych w trakcie pracy z ofiarą przemocy lub na posiedzeniu GR – od osób doznających przemocy. Nawet gdy dyrektor MOPR był podmiotem składającym wnioski do sądu o wgląd w sytuację dziecka w związku z przemocą w rodzinie, sąd rodzinny nie udzielał informacji zwrotnych o podjętych działaniach. Dopiero w 2015 r. w dwóch przypadkach Sąd Rodzinny w Opolu przesłał odpis zarządzenia, w którym stwierdzono brak podstaw do wszczęcia przez sąd z urzędu postępowania o ograniczenie władzy rodzicielskiej.*
- **Przewodnicząca ZI w Kędzierzynie-Koźlu:** *Zespół nie jest powiadamiany przez sądy o orzeczonych środkach zapobiegawczych, karnych i probacyjnych wobec sprawców przemocy, pomimo składanych zawiadomień do prokuratury o uzasadnionym podejrzeniu stosowania przemocy w rodzinie. Pomimo, że w zawiadomieniach tych Zespół każdorazowo wnosił o przekazanie informacji zwrotnej na temat podjętych działań, nigdy nie otrzymał tego typu informacji. Pośrednio Zespół posiada wiedzę o zastosowaniu wobec sprawców przemocy w rodzinie ww. środków poprzez kontakty z kuratorami sądowymi i Policjantami, którzy są członkami grup roboczych w sprawach dotyczących tych sprawców, a którzy są zobligowani do monitorowania i dozorowania wykonywania orzeczonych ww. środków.*
- **Przewodnicząca ZI w Nysie:** *W mojej ocenie wymiana informacji odbywa się wyłącznie jednokierunkowo, tzn. od zespołu do właściwych organów, takich jak: Policja, prokuratura, sąd. Jedynie w bardzo wyjątkowych sytuacjach otrzymujemy informacje od tych organów o podjętych środkach środków zapobiegawczych, karnych lub probacyjnych pomimo, że wnioskując do ww. organów prosimy o poinformowanie o podjętych przez nie działaniach.*
- **OPS w Swarzędzu:** *Informacje na temat liczby i rodzajów środków zapobiegawczych, karnych i probacyjnych zastosowanych wobec sprawców przemocy Zespół Interdyscyplinarny czerpał wyłącznie od osób, z którymi współpracowano w ramach procedury NK. Informacje o wydanych postanowieniach lub wyrokach najczęściej przekazywały osoby doznające przemocy. Informacji takich nie dostarczał sąd ani prokuratura.*

W ocenie NIK informacje na temat ukarania, jako efektu postępowania prawno-karnego wobec sprawcy przemocy, przekazywane do zespołu interdyscyplinarnego umożliwiałyby racjonalne planowanie dalszej pracy. Pozyskiwanie takich informacji pozwalałoby na monitorowanie w trakcie procedury NK sprawcy przemocy. Wymiana informacji jest podstawowym warunkiem rozpoczęcia współpracy, a skoordinowanie działań zespołów interdyscyplinarnych z działaniami prokuratury i sądu niewątpliwie wpłynęłoby na lepszą ochronę osób doświadczających przemocy. Tymczasem aż dziewięć z 24 kontrolowanych przez NIK ośrodków nie posiadało żadnych informacji na temat środków prawnych orzeczonych przez sądy wobec sprawców, a w części pozostałych przypadków dane takie były fragmentaryczne lub zostały zgromadzone dopiero na potrzeby kontroli NIK.

**Z działalnością zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych wiąże się znaczny nakład pracy związanej z obsługą i dokumentowaniem ich funkcjonowania.** Zgodnie z art. 9a ust. 9 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie obsługę administracyjno-techniczną zespołu interdyscyplinarnego zapewnia ośrodek pomocy społecznej. Należy zaznaczyć, że obowiązek ten został wprowadzony jako zadanie własne gmin, bez zapewnienia dodatkowych środków na realizację zadań związanych z obsługą funkcjonowania zespołów interdyscyplinarnych.

- **Przewodniczący ZI w Gorzowie Wlkp.:** Zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie są jednym z wielu zadań, które wykonuje pracownik socjalny. Każdy podmiot w ramach grupy roboczej jest zobowiązany do podjęcia działań zgodnie z kompetencjami, natomiast ustawodawca nałożył dodatkowe obowiązki tylko na przedstawicieli jednostki organizacyjnej pomocy społecznej w postaci obsługi administracyjnej. Pracownik socjalny ośrodka oprócz zadań wynikających z jego zakresu obowiązków, wykonuje również takie czynności jak uzgodnienie terminu posiedzenia grupy, zabezpieczenie sali, sporządzenie i wysłanie zaproszeń do uczestników grup, protokołowanie posiedzeń oraz dostarczenie członkom grupy kserokopii dokumentów. Ponadto, pracownik socjalny zwykle jest liderem grupy roboczej, co nakłada odpowiedzialność za koordynowanie podejmowanych działań i ustalanie terminów spotkań. Z tych wszystkich obowiązków zwolnieni są przedstawiciele innych podmiotów czy instytucji uczestniczących w grupie.
- **Dyrektor MOPS w Lubinie:** Wprowadzona procedura jest kolejnym zadaniem pracowników socjalnych, przy czym ustawodawca nałożył dodatkowe obowiązki bez zabezpieczenia ich finansowania. Tak poważny problem społeczny jakim jest przemoc musi być rozwiązywany przez mocno obciążonych pracą pracowników socjalnych, w ramach dotychczas wykonywanych czynności.
- **Dyrektor OPS Dzielnicy Wola m.st. Warszawa:** Powierzenie pomocy społecznej w 2011 r. nowych zadań nie skutkowało przekazaniem dodatkowych środków. Prawdopodobnie wynikało to z ugruntowanego m.in. poprzez zapisy w uzasadnieniu do zmian w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy przekonania, iż zmiany te nie rodzą skutków finansowych, co nie jest prawdą. W ośrodku wprowadzono zmiany organizacyjne, konieczne było pozyskanie środków na zatrudnienie pracownika do obsługi organizacyjno-technicznej ZI. Zważywszy na rozmiar czynności związanych z tzw. obsługą organizacyjno-techniczną, rozbudowaną statystyką, sprawozdawczością, istnieje konieczność zatrudniania kolejnej osoby do obsługi prac prowadzonych przez zespół. Konieczne jest także zatrudnienie co najmniej 1 osoby – specjalisty ds. p/przemocy, aby zwiększyć intensywność działań w ramach specjalistycznego poradnictwa. Główny ciężar prowadzenia NK spoczywa na pomocy społecznej, dlatego niezbędnym jest przeznaczenie dodatkowych środków finansowych na realizację tego zadania w OPS. Wpłynęłoby to na poprawę „dynamiki” i usprawnienie prowadzenia procedury.
- **Dyrektor MOPR w Opolu:** Na działalność zespołu, tj. materiały biurowe, szkolenia członków ZI, czy choćby przysłowiową herbatę – od początku jego powołania nie zostały przyznane żadne środki finansowe, pomimo planowania i składania wniosków o ich przyznanie przez przewodniczącą ZI. Posiedzenia zespołu odbywają się w siedzibach jednostek wchodzących w skład ZI, obciążając kosztami organizacyjnymi te jednostki, a często samych członków zespołu.

Na problemy związane z zapewnieniem obsługi pracy zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych wskazywali również ich członkowie, którzy wzięli udział w badaniu ankietowym przeprowadzonym w ramach kontroli NIK.

#### **Praktycy o problemach z obsługą prac zespołów i grup roboczych:**

*Słabą stroną systemu jest brak należytego wsparcia finansowego i organizacyjnego zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych. Wskazane byłoby wyasygnowanie środków na obsługę techniczną i sekretarską zespołów i grup i odciążenie przewodniczących zespołów.*

*Za umawianie grup roboczych, prowadzenie dokumentacji i pilotowanie sprawy odpowiada pracownik socjalny, nie ma zaangażowania ze strony innych instytucji.*

*Potrzebne byłoby zatrudnienie osoby, która zajmowałaby się prowadzeniem grup roboczych i całej dokumentacji z tym związanej.*

*Powinien być odrębny pracownik administracyjny zajmujący się tylko dokumentacją Zespołu. Nadmierna papierologia.*

*Jestem pr. socjalnym mam wiele obowiązków dodatkowo jestem powoływana na koordynatora grup roboczych, co stanowi duże obciążenie, brakuje czasu, więcej obowiązków, mniej czasu!*

*W związku z licznymi kontrolami biurokracja urosła do rangi max. Jestem świadomy, że to jest potrzebne, ale sądzę, że nie w takiej ilości.*

*Zbyt duża ilość biurokracji, co zabiera ogrom czasu zamiast przełożyć to na działanie. Jestem zatrudniona do obsługi Zespołu i jednocześnie pełnię funkcję Przewodniczącego.*

*Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nałożyła na ośrodki nowe zadania, jednak nie przewidziano jednocześnie środków nawet na wysyłanie listów poleconych.*

Zapewnienie obsługi to także zapewnienie lokalu, co dla wielu ośrodków stanowi niemały problem. Niejednokrotnie warunki lokalowe nie spełniają standardów niezbędnych do pracy grup roboczych, np. gwarantujących dyskrecję.

- **Dyrektor OPS Dzielnicy Wola m.st. Warszawa:** *Zespół potrzebuje dostępu do dużej sali (na posiedzenia w pełnym składzie) oraz mniejszych sal na posiedzenia grup roboczych. W przypadku naszego zespołu, OPS stworzył możliwości pogarszając warunki pracy etatowych pracowników i ograniczając prowadzenie innych zadań ważnych z punktu widzenia celów pomocy społecznej. W pierwszym 1,5 roku od wejścia w życie znowelizowanej ustawy nie było nawet możliwości organizacyjnych, aby wezwać do ośrodka każdą osobę podejrzaną o stosowania przemocy.*
- **Dyrektor GCPR w Gorzowie Wlkp.:** *Ustawodawca nakładając na gminy zadania z obszaru przeciwdziałania przemocy nie uwzględnił możliwości ośrodków pomocy społecznej. Lokale, które są przeznaczane na biura ośrodków są zwykle ograniczone miejscem i organizacja grup roboczych wymaga wielu zmian w organizacji pracy całego ośrodków.*

Trzeba podkreślić, że ustawodawca wyraźnie wskazał jednostkę samorządu terytorialnego zobligowaną do prowadzenia obsługi administracyjno-technicznej ZI, nie dając możliwości poszerzenia katalogu instytucji odpowiedzialnych za obsługę zespołu. Ponadto, jak wskazała Podsekretarz Stanu w MPiPS p. Elżbieta Seredyn w odpowiedzi na interpelację poselską nr 24734 z dnia 20 lutego 2014 r. *usytuowanie zespołu interdyscyplinarnego w ośrodku pomocy społecznej miało swoją zasadność, gdyż ustawodawcy zależało, aby zespół funkcjonował najbliżej miejsca zamieszkania osoby doznającej przemocy w rodzinie, aby wynikała jasność ustawodawcza, co do podmiotu skupiającego i obsługującego pracę zespołu. Ośrodki pomocy społecznej są ponadto przygotowane do zbierania i przechowywania danych osobowych, gdyż specyfika ich działalności oraz świadczenie usług w zakresie pomocy społecznej od lat zobowiązuje te placówki do dbałości i profesjonalizmu w przechowywaniu danych osobowych.*

W czasie kontroli stwierdzono, że w Jeleniej Górze zespół interdyscyplinarny został usytuowany w Ośrodku Interwencji Kryzysowej i ośrodek ten sprawował obsługę administracyjno-techniczną zespołu.

- **OIK w Jeleniej Górze:** *Zarządzeniem Prezydenta Miasta Jeleniej Góry z dnia 25 listopada 2011 r. powołany został 15 osobowy Zespół Interdyscyplinarny w Jeleniej Górze z siedzibą w Ośrodku Interwencji Kryzysowej, który zapewniać miał również obsługę administracyjno-techniczną ZI. W ocenie Prezydenta miasta OIK był bardziej przygotowany pod względem organizacyjnym i kadrowym, a w szczególności zatrudniania osób posiadających odpowiednie kwalifikacje i z tego powodu, tej jednostce powierzono obsługę ZI. Prezydent zadeklarował, że w celu dostosowania rozwiązań organizacyjnych w zakresie obsługi ZI do wymogów ustawowych zadania te, od dnia 1 stycznia 2016 r., zostaną przekazane do MOPS w Jeleniej Górze.*

Powierzenie obsługi zespołu innej jednostce, niż ośrodek pomocy społecznej może skutkować przekazywaniem niewłaściwych danych z realizacji KPPPwR, co miało miejsce w **OIK w Jeleniej Górze**. W trakcie kontroli stwierdzono, że dane (np. w zakresie liczby wypełnionych NK i udzielonych form poradnictwa) przekazywane przez OIK do MOPS, w celu wprowadzenia ich do Centralnej Aplikacji Statystycznej (CAS), tj. dane dotyczące realizacji KPPPwR, nie były zgodne z danymi faktycznymi, jakie przedstawiono w toku kontroli. Zdaniem NIK było to konsekwencją usytuowania ZI przy OIK, nie zaś przy MOPS i braku dostatecznej współpracy pomiędzy tymi ośrodkami. OIK nie posiadał pełnych uprawnień do dostępu do CAS i informacje te musiał przekazywać za pośrednictwem MOPS. Według Dyrektora OIK okoliczność ta mogła mieć wpływ na spójność danych czy ich interpretację. Ponadto powodem niewłaściwego wykazywania danych, jak wskazała dyrektor OIK był brak wytycznych związanych z wypełnianiem zestawień i tabel sporządzanych w ramach realizacji zadań KPPPwR. W związku z tym w OIK i w MOPS brakowało wiedzy jak należy wypełniać te sprawozdania. *Każdego roku pojawiał się problem, w jaki sposób zliczać dane, jak je kwalifikować i kategoryzować. Z tych względów dane merytoryczne nie zawsze były jednolite.*

**Ośrodki pomocy społecznej sprostaly zadaniu i – być może niejednokrotnie kosztem własnych pracowników zapewniły osobom doznającym przemocy odpowiednie warunki podczas rozmów z grupą roboczą lub zespołem interdyscyplinarnym. Tezę tę potwierdzają wyniki ankiety skierowanej do osób doświadczających przemocy domowej,** gdzie odpowiadając na pytanie w jakich warunkach lokalowych odbywały się spotkania grupy roboczej/zespołu interdyscyplinarnego (w skali od 1 „bardzo złe”; do 5 „komfortowe”) najwięcej osób (345, tj. 47,2%) wskazało, że warunki te były dobre, 156 (21,3%) ankietowanych warunki prowadzenia rozmów uznało za komfortowe, a 108 osób za złe, przy czym w ocenie 66 ankietowanych (9%) warunki te były bardzo złe, a w ocenie 42 osób, tj. 5,7% – złe.

Inaczej jednak sytuację tę widzą członkowie zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych, spośród których 30% wskazało, że niewystarczające warunki lokalowe są jednym z największych problemów w zapewnieniu skutecznej pomocy osobom doświadczającym przemocy domowej.

### 3.4 Niepełne wsparcie osób doświadczających przemocy

#### Bezpieczne schronienie w sytuacjach kryzysowych

W dalszym ciągu to przede wszystkim osoba dotknięta przemocą musi szukać schronienia. Zapewnienie osobom dotkniętym przemocą w rodzinie miejsc w ośrodkach wsparcia to zadanie własne gminy<sup>49</sup>. **Wszystkie kontrolowane ośrodki zapewniały osobom krzywdzonym przez najbliższych bezpieczne schronienie w sytuacjach wymagających natychmiastowej interwencji, choć tylko część jednostek, w szczególności funkcjonujących w większych miastach, w tym w miastach na prawach powiatu, posiadała własne placówki.**

Ośrodki wsparcia funkcjonowały w pięciu z 24 gmin i dysponowały 199 miejscami całodobowymi, w trzech gminach znajdowały się – dysponujące 40 miejscami – domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, istniejące w siedmiu samorządach specjalistyczne ośrodki wsparcia oferowały 131 miejsc całodobowych, a ośrodki interwencji kryzysowej w 14 gminach posiadały 248 miejsc. W jednostkach objętych kontrolą z pomocy w zapewnieniu bezpiecznego schronienia w sytuacji kryzysowej skorzystało łącznie 8.915 osób. Najwięcej – 3.656 skorzystało ze wsparcia w ośrodkach interwencji kryzysowej, 3.120 osób z pomocy oferowanej przez ośrodki wsparcia, 1.960 osób, wśród których było 617 dzieci skorzystało z pomocy specjalistycznych ośrodków wsparcia, a 179 kobiet zamieszkało w domach dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży.

- **MOPR w Kielcach:** Osoby dotknięte przemocą w rodzinie, w celu ochrony przed dalszym krzywdzeniem miały możliwość korzystania ze schronienia w hostelu funkcjonującym przy Specjalistycznym Ośrodku Wsparcia, dysponującym 10 miejscami całodobowymi oraz w domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży z 15 miejscami całodobowymi. W ramach funkcjonującego systemu przeciwdziałania przemocy w Centrum Interwencji Kryzysowej przy Caritas w Kielcach osoby pokrzywdzone miały prawo korzystania z 30 miejsc całodobowych oraz ze schroniska dla kobiet ofiar przemocy przy PCK w Kielcach z 15 miejscami całodobowymi. W latach 2012–2015 w hostelu zostało umieszczonych 171 osób, a w domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży schronienie znalazło 75 kobiet. W Centrum Interwencji Kryzysowej przy Caritas w Kielcach przyjęte zostały 214 osoby doświadczające przemocy, natomiast w schronisku dla kobiet ofiar przemocy w rodzinie PCK w Kielcach schronienie uzyskało 16 kobiet i 24 dzieci.
- **OPS w Swarzędzu:** Na terenie gminy funkcjonował Ośrodek Interwencji Kryzysowej będący jednostką powiatu poznańskiego (ziemskiego), dysponujący 16 całodobowymi miejscami, przeznaczonymi dla mieszkańców gmin z terenu powiatu, a więc również z gminy Swarzędz. W razie konieczności odizolowania ofiar przemocy od sprawców zapewniano tam schronienie dla osoby doświadczającej przemocy. Z ośrodka tego w latach 2012–2015 (do 30 czerwca) skorzystało dziewięć osób z terenu gminy.

<sup>49</sup> Art. 6 ust. 2 pkt 3 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

- **Dyrektor MOPS w Mysłowicach:** *Z uwagi na ograniczone możliwości lokalowe ośrodka zdarza się, że w przypadkach niewymagających natychmiastowej interwencji kryzysowej, pomoc jest udzielana w czasie dostosowanym do możliwości placówki i sytuacji klienta. Hostel OIK dysponuje 18 miejscami schronienia, co nie zabezpiecza w pełni istniejących potrzeb w tym zakresie. Potrzeby schronienia są większe niż możliwości. To ciągle ofiara przemocy opuszcza mieszkanie, a nie sprawca.*

### **Podopieczni ośrodków nieposiadających własnych placówek schronienia z miejscami całodobowymi byli umieszczani w takich placówkach poza terenem miasta lub gminy.**

Pięć jednostek podpisało porozumienia/umowy z ośrodkami/stowarzyszeniami dysponującymi odpowiednią bazą lokalową i finansowało pobyt osób tam skierowanych. **Choć w sytuacji zagrażającej życiu i zdrowiu najważniejsze jest zapewnienie bezpieczeństwa osobie lub rodzinie doświadczającej przemocy, w ocenie NIK samorządy powinny brać pod uwagę, aby tymczasowe miejsce zamieszkania nie burzyło dotychczasowego życia osoby/rodziny i pozwalało na normalne jej funkcjonowanie, tzn. znajdowało się na terenie gminy lub w bezpośrednim jej sąsiedztwie, a osoby tam przebywające mogły bez przeszkód realizować obowiązki zawodowe czy szkolne. Propozycja zamieszkania w znacznej odległości od dotychczasowego miejsca, może spowodować rezygnację ofiary z tej formy pomocy i konieczność pozostania ze sprawcą przemocy.**

- **Dyrektor MOPS w Nysie:** *Gmina Nysa nie zapewnia miejsc w ośrodkach wsparcia i interwencji kryzysowej, jednak osoby doznające przemocy kierowane są do ośrodka interwencji kryzysowej w Opolu. Gmina planuje utworzenie mieszkań chronionych, które mogłyby służyć ofiarom doznającym przemocy.*
- **MOPS w Zielonej Górze:** *Wówczas gdy w OIK w Zielonej Górze nie było wolnych miejsc (około 10 takich przypadków w latach 2012–2015), MOPS zapewniał tym osobom miejsce w ośrodkach prowadzonych przez inne jednostki samorządowe, w tym m.in. w Domu Samotnej Matki w Żarach, w OIK Gorzów Wlkp. Ośrodek pokrywał koszty, zarówno pobytu w tych placówkach, jak i dojazdu.*
- **M-GOPS w Nowym Dworze Gdańskim:** *M-GOPS nie realizował działań dotyczących prowadzenia własnych domów wsparcia czy też mieszkań dla ofiar przemocy, gdyż w sytuacjach zagrażających bezpieczeństwu, ofiarom przemocy proponowany był pobyt w ośrodku prowadzonym przez Stowarzyszenie AGAPE w Nowym Stawie, z którym M-GOPS zawarł umowę na lata 2012–2015 (odnawianą corocznie), a także (na podstawie ustnych uzgodnień) w ośrodku Stowarzyszenia Opiekuńczo-Resocjalizacyjnego „Prometeusz” w Gdańsku, czy też w Domu Samotnej Matki w Gdańsku-Matemblewie, prowadzonym przez Caritas Archidiecezji Gdańskiej.*
- **Dyrektor GOPS w Rogoźnie:** *W bardzo niewielu przypadkach osoba lub rodzina jest kierowana do ośrodków wsparcia, ponieważ nie są zainteresowani taką formą pomocy z różnych przyczyn, np. realizowany obowiązek szkolny przez dzieci, zobowiązania zawodowe, możliwość uzyskania pomocy w najbliższej rodzinie.*

### **Zapewnienie trwałego miejsca schronienia**

Zapewnienie osobom doznającym przemocy trwałej ochrony przed dalszym krzywdzeniem wiąże się z dostępnością mieszkań socjalnych, komunalnych lub chronionych. W latach 2012–2015 (I połowa) gminy, w których ośrodki pomocy społecznej były kontrolowane, przydzieliły mieszkania 158 rodzinom doświadczającym przemocy (463 osobom), a 189 takich rodzin oczekiwało na przyznanie mieszkania. Średni czas oczekiwania na przydział mieszkania wynosił 2 lata i 3 miesiące.

**Z ustaleń kontroli wynika, że przepisy prawa miejscowego dziewięciu z 24 gmin, w których ośrodki były kontrolowane umożliwiały osobom krzywdzonym przez najbliższych pomoc w uzyskaniu mieszkania.** W ten sposób stworzone zostały warunki ułatwiające rodzinom z udokumentowaną przemocą otrzymanie w pierwszej kolejności mieszkań komunalnych lub socjalnych. Ośrodki niejednokrotnie podejmowały działania w celu przyspieszenia przydziału lokalu tym osobom, występując w tej sprawie do urzędów miast.

- **Zawiercie:** W okresie objętym kontrolą 10 rodzin dotkniętych przemocą otrzymało lokale z mieszkaniowego zasobu Miasta Zawiercie. Zasady wynajmowania lokali z tego zasobu, określone w uchwale Rady Miasta Zawiercie<sup>50</sup> przewidywały pierwszeństwo w otrzymywaniu lokali m.in osobom doświadczającym przemocy<sup>51</sup>. Liczba rodzin doświadczających przemocy, które oczekiwały na przydzielenie mieszkania wynosiła: pięć w 2012 r., cztery w 2013 r., sześć w 2014 r. oraz cztery w I półroczu 2015 r. Średni czas oczekiwania na mieszkanie z zasobu miasta wynosił 12 miesięcy. MOPS pomagał ofiarom przemocy w pozyskaniu lokalu z zasobów miasta poprzez pomoc w złożeniu kompletnego wniosku w Wydziale Spraw Obywatelskich Urzędu Miasta oraz sporządzał pisma i opinie uzasadniające potrzebę przydziału lokalu dla osób dotkniętych przemocą. W skład Społecznej Komisji Mieszkaniowej Urzędu Miasta wchodziło dwóch pracowników MOPS, a wnioski o przydział lokalu były opiniowane przez pracowników socjalnych.
- **Zielona Góra:** Stosownie do postanowień uchwały Rady Miasta Zielona Góra z dnia 25 sierpnia 2015 r. oraz wcześniejszej (z dnia 23 grudnia 2014 r.), osoby dotknięte przemocą w rodzinie otrzymują dodatkowe 10 punktów kwalifikacyjnych przy ocenianiu wniosków o przydział lokali z zasobu miasta. Ma to wpływ na kolejność (przyspiesza) realizacji wniosków osób ujętych na liście oczekujących na przydział lokali mieszkaniowych z zasobu miasta. W latach 2012–2014 przydzielono z zasobu lokalowego miasta łącznie dwa lokale mieszkalne dla dwóch rodzin dotkniętych przemocą. Na koniec ww. lat nie było osób dotkniętych przemocą, oczekujących na przydział lokalu mieszkalnego, natomiast według stanu na 30.06.2015 r. na przydział lokalu oczekiwały dwie rodziny doznające przemocy.
- **Kielce:** Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego miasta Kielce zostały określone w uchwałach Rady Miasta. W warunkach kwalifikujących do najmu takiego lokalu wymienione zostały osoby będące udokumentowanymi ofiarami przemocy domowej. W kartach oceny wniosków o przydział mieszkania osobom takim przyznawano dodatkowe punkty. W okresie objętym kontrolą rodzinom dotkniętym przemocą przydzielono dziewięć mieszkań. W czasie przeprowadzania kontroli na liście oczekujących znajdowało się 19 rodzin, które doświadczyły przemocy, ale nie zamieszkiwały już wspólnie ze sprawcami.

W przypadku gmin, w których brak było preferencji w przyznawaniu mieszkań osobom krzywdzonym, okres oczekiwania na mieszkanie był dłuższy.

- **Płock:** Urząd Miasta nie posiada danych dotyczących przydziału mieszkań dla osób dotkniętych przemocą. Zasady i tryb wynajmowania lokali mieszkalnych z zasobów miasta reguluje uchwała rady Miasta Płocka. Szczegółowe zasady określa regulamin przyznawania punktów decydujących o kolejności umieszczenia na liście osób uprawnionych do przydziału lokalu. Osoby doświadczające przemocy nie są dodatkowo punktowane, dodatkowe punkty są przyznawane za bezdomność w rozumieniu ustawy o pomocy społecznej. Średni czas oczekiwania na przyznanie mieszkania w latach 2012–2014 wynosił odpowiednio: 4,5 roku, 5 lat, 3,9 roku. W 2015 r. mieszkanie z zasobów miasta otrzymała jedna rodzina, która wychodząc z przemocy zamieszkiwała w mieszkaniu chronionym OIK.
- **Opole:** Obowiązująca do dnia 27 maja 2015 r. uchwała Rady Miasta Opola w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Opole nie przewidywała zasady pierwszeństwa dla osób (rodzin) z istniejącą udokumentowaną przemocą lub inną dysfunkcją. W okresie objętym kontrolą lokale socjalne otrzymało łącznie sześć rodzin (22 osoby) dotkniętych przemocą, w tym pięć kobiet z dziećmi otrzymało lokal socjalny i jedna osoba z dziećmi – lokal do remontu. Okres oczekiwania tych rodzin na uzyskanie prawa najmu lokalu socjalnego lub lokalu do remontu wynosił od 2 lat i 2 miesięcy do 4 lat i 5 miesięcy. W okresie oczekiwania na przydział lokalu miasto oferowało możliwość schronienia tymczasowego w Ośrodku Readaptacji Społecznej i w latach 2012 r. – I półroczu 2015 r. z możliwości takiej skorzystało 13 kobiet doświadczających przemocy (w tym 10 kobiet z dziećmi). W tym okresie w 21 przypadkach udało się wykwaterować sprawców przemocy w celu umożliwienia pozostania rodziny w dotychczasowym miejscu zamieszkania. Obowiązująca od dnia 28 maja 2015 r. nowa uchwała Rady Miasta Opola w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Opola stworzyła warunki umożliwiające osobom (rodzinom) z udokumentowaną przemocą otrzymanie w pierwszej kolejności mieszkań socjalnych i chronionych. Do dnia zakończenia kontroli nie przyznano lokalu socjalnego lub lokalu do remontu na podstawie tej uchwały.

<sup>50</sup> Nr VII/28/15 z 25 marca 2015 r.

<sup>51</sup> Poza osobami doświadczającymi przemocy w rodzinie do grupy uprzywilejowanej należały osoby: którym sąd w wyroku nakazującym opuszczenie lokalu orzekł o prawie do otrzymania lokalu socjalnego, które utraciły swoje miejsce zamieszkania w wyniku zdarzenia losowego, opuszczające pieczę zastępczą w związku z uzyskaniem pełnoletności, bezdomne w rozumieniu przepisów ustawy o pomocy społecznej, posiadające orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności oraz osoby za którymi przemawiają szczególne względy społeczne wynikające z ich sytuacji życiowej.



Wyniki kontroli wykazały, że cztery ze skontrolowanych gmin starając się o pozyskanie środków na rozbudowę bazy lokalowej, skorzystały ze wsparcia budżetu państwa na budowę mieszkań, na zasadach określonych w ustawie z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych.

- **Kędzierzyn-Koźle:** W latach 2012–2014 miasto realizowało inwestycję pn. *Przebudowa budynku przy ul. Dąbrowszczaków 9 w Kędzierzynie-Koźlu na mieszkania socjalne, która była objęta dofinansowaniem w ramach przepisów ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych. W budynku tym zostały utworzone 32 lokale socjalne i cztery lokale na czas nieoznaczony. Dofinansowanie wynosiło 1.242.307,61 zł.*
- **Zielona Góra:** *Miasto podejmowało działania w kierunku zwiększenia liczby lokali socjalnych, korzystając ze wsparcia budżetu państwa w tym zakresie, na zasadach określonych w ustawie z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych. Od roku 2013 wybudowano 18 lokali socjalnych. Kolejne przedsięwzięcie inwestycyjne związane z budową 35 lokali socjalnych jest w trakcie realizacji (przedsięwzięcie rozpoczęte w 2014 r., planowany termin zakończenia – rok 2016).*
- **Nowy Dwór Gdański:** *Gmina trzykrotnie skorzystała ze środków budżetu państwa na podstawie ustawy z 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, w 2010 r. otrzymała dotację w wysokości 617.871 zł na budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego, w wyniku czego utworzono 24 lokale socjalne, również w 2010 r. gmina otrzymała dotację w wysokości 15.780 zł na pokrycie części kosztów zakupu budynku mieszkalnego jednorodzinnego i w 2014 r. otrzymała dotację w wysokości 223.687,74 zł na pokrycie kosztów przebudowy budynku, wraz ze zmianą sposobu użytkowania, w wyniku którego utworzono 7 lokali socjalnych. W latach 2004–2014 gmina utworzyła łącznie 51 lokali socjalnych.*

### Diagnoza sytuacji w środowisku domowym

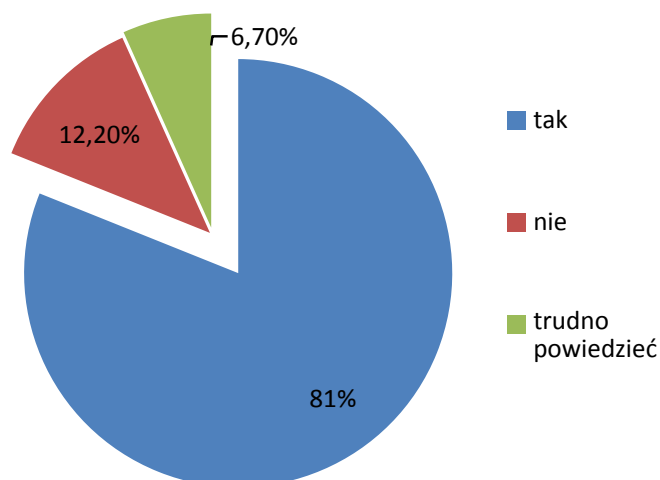
W ramach procedury NK członkowie zespołu lub grupy roboczej zapraszają osobę doznającą przemocy na spotkanie i w obecności zaproszonej osoby dokonują analizy sytuacji w środowisku domowym oraz wypełniają formularz „Niebieska Karta-C”<sup>52</sup>, tj. dokonują diagnozy sytuacji osoby, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą domową, opracowują indywidualny plan pomocy, określają działania przedstawicieli poszczególnych służb, ustalają cele oraz sposób ich realizacji. W ocenie NIK rozmowa członków zespołu lub grupy roboczej z osobami pokrzywdzonymi może przyczynić się do dokonania pogłębionej diagnozy tej rodziny i poznania jej oczekiwań, a przez to do opracowania właściwego planu pomocy.

Osoby doznające przemocy domowej biorące udział w przygotowanej przez NIK anonimowej ankiecie, zostały poproszone o odpowiedź na pytanie, czy ktoś przedstawił im przebieg i cele procedury NK. Z uzyskanych odpowiedzi wynika, że 81% odpowiadających (602 osoby) zostało poinformowanych o przebiegu i celach wszczynanej w ich sprawie procedury, 12,2% ankietowanych (91 osób) nie zostało zapoznanych z przebiegiem i celami NK, a 50 osób (6,7%) nie potrafiło wskazać, czy prawidłowo przedstawiono im procedurę NK.

<sup>52</sup> § 8 ust. 2 i § 16 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie procedury NK.

Wykres nr 4

Przedstawianie osobom doznającym przemocy domowej celów i przebiegu procedury NK



Źródło: Opracowanie własne NIK.

W większości gmin, w których ośrodki były kontrolowane zespoły interdyscyplinarne lub utworzone grupy robocze zapraszały na spotkania osoby doznające przemocy. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w trzech jednostkach, w których nie w każdym przypadku osoby doznające przemocy były zapraszane do udziału w posiedzeniach, podczas których omawiana była ich sprawa. Przyczyną była duża liczba napływających kart powodująca spiętrzenie prac.

- **OPS Dzielnicy Praga Południe m.st. Warszawy:** W 27 z 30 badanych szczegółowo sprawach członkowie ZI lub GR nie zaprosili na posiedzenia osób dotkniętych przemocą i nie wypełnili formularza NK-C, w którym znajduje się m.in. część dotycząca sytuacji rodziny. Wynikało to m.in. z braku możliwości dodatkowego zaangażowania się członków ZI lub GR w prace Zespołu.
- **OPS Dzielnicy Wola m.st. Warszawy:** W 11 sprawach, z 30 badanych, na spotkania/posiedzenia ZI/GR nie zapraszano osób, co do których istniało podejrzenie, że są dotknięte przemocą domową, nie wypełniono też formularza NK-C, a w czterech przypadkach formularze te wypełniono po upływie od 1,5 miesiąca do nawet roku od daty przekazania NK-A do zespołu interdyscyplinarnego.
- **MOPS w Skarżysku-Kamiennej:** W 10 spośród 30 szczegółowo badanych spraw członkowie grupy roboczej nie zaprosili na spotkania osób, co do których istniało podejrzenie, że są dotknięte przemocą, w 12 (40%) przypadkach członkowie grupy nie wypełnili też formularza NK-C.

W pięciu z 24 skontrolowanych jednostek NIK stwierdziła przypadki, w których grupy robocze, mimo obecności na spotkaniach osób doświadczających przemocy, nie dokonały analizy sytuacji rodziny i nie wypełniały formularzy NK-C, zawierających indywidualny plan pomocy.

- **MOPS w Lubinie:** W 4 z 30 skontrolowanych procedur NK na posiedzeniach grupy roboczej ich członkowie nie dokonali analizy sytuacji rodziny i nie wypełnili formularza NK-C w obecności zaproszonej osoby, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą.
- **MOPS w Zawierciu:** W dwóch przypadkach grupa robocza nie wypełniła części formularza NK-C, chociaż osoby, doświadczające przemocy stawiały się na spotkaniu. Powodem niewypełnienia formularza był brak procedur oraz nieprzydatność (w ocenie koordynatora grupy roboczej) części C formularza NK do prac grupy.

Rozporządzenie w sprawie procedury NK nakłada na przewodniczącego zespołu interdyscyplinarnego obowiązek wezwania na spotkanie zespołu lub grupy roboczej osoby, wobec której istnieje podejrzenie, że stosuje przemoc w rodzinie. Członkowie zespołu lub grupy, w obecności tej osoby wypełniają formularz NK-D<sup>53</sup>. Zdaniem NIK rozmowa członków zespołu

<sup>53</sup> § 17 ust. 1 i § 8 ust. 6 rozporządzenia w sprawie procedury NK.

interdyscyplinarnego lub grupy roboczej, wśród których zazwyczaj jest funkcjonariusz Policji, ze sprawcami przemocy jest bardzo ważna, ponieważ może mieć charakter dyscyplinujący, służyć poinformowaniu ich o konsekwencjach popełnionych czynów i o koniecznych do zrealizowania działaniach w celu zaprzestania stosowania przemocy. Może także przyczynić się do większego zmotywowania tych osób do skorzystania z oferowanych form pomocy, w tym uczestnictwa w programach korekcyjno-edukacyjnych. Kontrola wykazała, że przewodniczący trzech zespołów nie w każdym przypadku wzywali na spotkania osoby stosujące przemoc, co zazwyczaj tłumaczyli nakładającymi się obowiązkami służbowymi.

- **OPS Dzielnicy Praga-Południe m.st. Warszawy:** W 25 przypadkach z 30 badanych Przewodnicząca ZI nie wezwała na posiedzenia ZI lub GR sprawców przemocy. W tych sprawach nie zostały także wypełnione formularze NK-D.
- **MOPS w Skarżysku-Kamiennej:** Szczegółowe badanie 30 spraw wykazało, że Przewodnicząca zespołu nie wezwała na spotkania 14 osób, wobec których istniało podejrzenie, że stosują przemoc w rodzinie, w 19 sprawach członkowie GR nie wypełnili formularza NK-D.
- **OPS Dzielnicy Wola m.st. Warszawy:** W 11 z 30 badanych spraw nie wzywano osoby, wobec której istniało podejrzenie że stosuje przemoc w rodzinie, nie wypełniono także formularzy NK-D.

**Ustawodawca nakładając na przewodniczących zespołów obowiązek wzywania sprawców, nie wyposażył ich jednocześnie w narzędzia służące wyegzekwowaniu udziału w posiedzeniu. Tak więc sprawca może, ale nie musi stawić się na posiedzenie i nie ponosi z tego tytułu żadnych konsekwencji. W praktyce skutkuje to na ogół niestawiennictwem osób stosujących przemoc, gdyż tylko około 10–20% sprawców odpowiada na wezwanie. Sprawca nie musi także realizować działań przewidzianych dla niego w planie pomocy. Brak konieczności współpracy z instytucjami składającymi propozycje pomocy utwierdza te osoby w poczuciu braku konieczności podejmowania działań oraz – w przeciwieństwie do ofiar – poczuciu pewności i bezpieczeństwa.**

W ocenie NIK należy uregulować postępowanie w sytuacji, kiedy osoba stosująca przemoc wobec najbliższych nie stawia się na spotkanie grupy roboczej oraz wprowadzić stosowne rozwiązania prawne, które umożliwią zdyscyplinowanie osób stosujących przemoc do współpracy i podjęcia działań umożliwiających skuteczne rozwiązanie problemu. Być może dobrym rozwiązaniem byłoby wzywanie sprawców przemocy przez Policję lub organizowanie posiedzeń grup roboczych na komisariatach Policji.

Na powyższe zwracały uwagę osoby dotknięte przemocą, uczestniczące w badaniu ankietowym przeprowadzonym w ramach kontroli NIK.

#### **Osoby dotknięte przemocą o braku możliwości oddziaływania na sprawców:**

*Zespół interdyscyplinarny nie jest mi w stanie realnie pomóc ponieważ nie ma odpowiednich narzędzi. Sprawca nie stawia się na wezwania.*

*Oczekuję uświadomienia sprawcy przemocy, że może być ukarany.*

*Sprawca pomimo, że od tego czasu otrzymał kilka wyroków, zawsze w zawieszeniu, chodzi na wolności i ma więcej praw niż ofiara. Nasz system działa kiepsko.*

*Sprawca czuje się całkowicie bezkarny. Zespół interdyscyplinarny nie ma narzędzi do skłonienia sprawcy do współpracy. W takim wydaniu to są jedynie kolejne pozorne działania.*

*Najbardziej oczekiwałabym postanowienia sądu o nakazie opuszczeniu mieszkania przez sprawcę przemocy na okres trzech miesięcy, skierowania do programów korekcyjno-edukacyjnych.*

*Oczekuję mocniej nakierowanego działania na sprawcę przemocy, oczekiwałabym aby Policja i prokuratura bardziej chroniła osoby doświadczające przemocy. W tym momencie chroniony jest sprawca, który jest bezkarny.*

*Jeśli nastąpi zmiana prawa, to instytucje będą miały narzędzia do odpowiedniej pomocy. Sprawca jest nadal chroniony.*

*Ta cała pomoc to wszystko bzdury! Nie ma żadnej pomocy! Policja mówi, że nie może pomóc, prokurator twierdzi, że nic nie może zrobić. Pomocy nie ma, sprawca ma się świetnie, ja i dzieci leczymy się, u syna początki zaburzeń psychiatrycznych.*

*Oczekiwałamby skuteczniejszej pomocy ze strony Policji. Tylko Policja, a nie zespół, ma jakiegokolwiek możliwości nacisku na sprawców przemocy, dlatego powinna bardziej z nich korzystać.*

*Zespół interdyscyplinarny nie był w stanie pracować ze sprawcą ponieważ on nie stawia się na wezwania a zespół nie może w żaden sposób go do tego zmusić. Sprawca czuje się bezkarny, a ja i dzieci tułamy się u rodziny.*

*Tylko ja chodziłam na wizyty do pracownika socjalnego. Mąż nie poszedł ani razu, miał to gdzieś. Zostałam przez niego wyśmiana, że opowiadam obcym bzdury.*

*Mój były mąż nie skorzystał z żadnej pomocy, bo uważa że nie ma problemu i on nie musi nic robić.*

Brak środków umożliwiających nakłonienie sprawców przemocy do współpracy jest problemem także w opinii członków zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych.

#### **Członkowie zespołów i grup roboczych o braku możliwości oddziaływania na sprawców:**

*Brak środków przymusu dla sprawców.*

*Jest problem z brakiem środków przymusu dla sprawców przemocy, np. zobowiązanie do leczenia odwykowego, długi okres oczekiwania na postanowienie sądu.*

*Zapisy ustawy są mało konsekwentne dla sprawców przemocy. Sprawcami powinna zajmować się Policja.*

*Nie mamy sankcji dla sprawcy za brak współdziałania w rozwiązywaniu trudnej sytuacji oraz nie mamy instrumentów umożliwiających uzyskanie pożądanych rezultatów.*

*Niewielka możliwość wyegzekwowania czegokolwiek od sprawców. Ich bezkarność.*

*Prawo naszym zdaniem jest zbyt łaskawe dla sprawców i to o nich martwi się prokuratura i Policja, a nie o ofiary. Ofiary nie są mile widziane na posterunkach Policji.*

*Potrzebne jest narzędzie którym można zobowiązać sprawców do podjęcia określonych działań.*

*Nie wykorzystuje się obowiązującego prawa - zbyt liberalne podejście sądów wobec sprawców przemocy.*

*Niechęć do współpracy osób wskazywanych jako sprawców, za mały dostęp do programów pracy ze sprawcami.*

*Szybsze i konkretniejsze działanie Policji, sądów, prokuratury, szybsza i dotkliwsza kara, orzekanie o udziale w programie dla sprawców przemocy.*

*Brak konsekwencji dla sprawcy z powodu niestawiennictwa na zebrania grup roboczych, co wpływa na poczucie bezkarności sprawcy.*

*Nadanie większych uprawnień zespołom i narzędzi do zmuszania sprawcy do podejmowania działań, bo sprawcy nie chcą realizować podjętych ustaleń.*

*Należy wprowadzić większe oddziaływanie prokuratury i sądów w stosunku do sprawców przemocy i zmiany prawne umożliwiające skuteczne oddziaływanie na sprawców przemocy.*

*Zespół interdyscyplinarny nie ma żadnej mocy sprawczej, sprawcy nie zgłaszając się na wezwania nie ponoszą żadnej kary.*

Część grup roboczych, mimo stawienia się na spotkania osób stosujących przemoc, nie wypełniała formularzy NK-D i nie zaplanowała działań w stosunku do tych osób. Taką sytuację stwierdzono w czterech zespołach.

- **GOPS w Rogoźnie:** Osoby stosujące przemoc w 14 sprawach uczestniczyły w spotkaniach grup roboczych, lecz w żadnej z nich nie został wypełniony formularz NK-D.
- **MOPS w Zawierciu:** W siedmiu przypadkach część D formularza NK nie została wypełniona chociaż sprawcy stawili się na spotkanie grupy roboczej, co tłumaczono brakiem wypracowanych procedur, nieprzydatnością (w ocenie koordynatora grupy roboczej) części D formularza NK oraz agresją sprawcy.

Zdaniem NIK, obowiązujący obecnie formularz NK-D utrudnia nawiązanie konstruktywnego kontaktu z osobą, która jest podmiotem działań i – tak jak pozostałe formularze – powinien zostać zmodyfikowany.

- **Dyrektor MOPS w Zawierciu:** *Problemów nastręcza mała elastyczność tego formularza. Opiera się on głównie na pytaniach zamkniętych i dlatego wydaje się być zbędny.*
- **Dyrektor MOPS w Bielsku-Białej:** *Formularz NK-D powinien być zmieniony w taki sposób, aby możliwe było podmiotowe podejście do osoby podejrzanej o stosowanie przemocy, co obecnie nie ma miejsca.*
- **Przewodnicząca ZI przy OPS Dzielnicy Praga-Południe m.st. Warszawy:** *Formularz NK-D skonstruowany jest w ten sposób, że próba uzyskania odpowiedzi na zadane w nim pytania powoduje silną reakcję obronną osób stosujących przemoc. Prowadzenie rozmowy w oparciu o ten formularz przypomina przesłuchanie i nie przyczynia się do zmotywowania osoby do zmiany. Stąd niechęć do stosowania tego narzędzia. Jednoczesne prowadzenie rozmowy (która nie powinna być czynnością administracyjną, ale działaniem o charakterze diagnostycznym, motywującym) i wypełnianie formularza (czynność administracyjna) – może nastręczać trudności osobom prowadzącym rozmowę.*
- **Przewodnicząca ZI przy OPS Dzielnicy Wola m.st. Warszawy:** *Karta D jest skonstruowana w ten sposób, że sugeruje zbieranie wywiadu z osobą podejrzaną o stosowanie przemocy i weryfikację zachowań. Druk NK-D powinien być dostosowany do celów rozmowy interwencyjnej.*

Przepisy, ze zrozumiałych względów, zabraniają organizowania spotkań z osobami dotkniętymi przemocą domową oraz osobami przemoc stosującymi, w tym samym miejscu i czasie<sup>54</sup>. W przypadku jednego skontrolowanego zespołu wymóg ten nie był dochowany.

- *W trakcie kontroli w GOPS w Rogoźnie stwierdzono jednostkowy przypadek, w którym zaproszono osobę doznającą przemocy i wezwano osobę stosującą przemoc na spotkanie grupy roboczej zorganizowane w tym samym miejscu i czasie. Kierownik GOPS i jednocześnie przewodnicząca ZI tłumaczyła ten fakt błędem pisarskim.*

**Nieobecność wezwanego nie wstrzymuje wprowadzie prac grupy roboczej względem rodziny, jednak znacznie je utrudnia.** Kontakt ze sprawcą przemocy daje pełniejszy obraz sytuacji, często też weryfikuje sytuację lub ukazuje ją w innym świetle. Kontakt ze sprawcą jest wyjściem naprzeciw oczekiwaniom ofiar przemocy, które często nie chcą karać sprawców, ale ich zmienić.

### Indywidualne plany pomocy

Członkowie zespołu interdyscyplinarnego lub grupy roboczej opracowują, w ramach wszczętej procedury NK, indywidualny plan pomocy dla osoby dotkniętej przemocą i jej najbliższych stanowiący część karty NK-C, zawierający propozycje działań pomocowych<sup>55</sup>. Plan pomocy obejmuje ogół działań podejmowanych przez osobę doznającą przemocy oraz podmioty uczestniczące w realizacji procedury<sup>56</sup>. **Stwierdzono, że nie we wszystkich planach pomocy opracowanych w celu poprawy sytuacji osoby i jej rodziny zawarto propozycje działań niezbędnych do wyeliminowania przemocy, co głównie tłumaczono zbyt dużym obciążeniem obowiązkami służbowymi pracowników realizujących procedurę NK.** Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w trzech jednostkach. Takie działania grup roboczych, w ocenie NIK należy uznać za nierzetelne.

- **GCPR w Gorzowie Wlkp.:** *W dwóch opracowanych przez grupę roboczą indywidualnych planach pomocy nie wskazano działań dla Policji, pomimo odnotowania faktu stosowania przemocy w tych rodzinach; w 10 planach pomocy nie wskazano działań w obszarze ochrony zdrowia, pomimo wystąpienia okoliczności uzasadniających podjęcie takich działań z powodu niepełnosprawności lub ciężkiej choroby osoby pokrzywdzonej, obrażeń fizycznych odniesionych przez ofiarę; w 11 przypadkach nie wskazano działań dla gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, pomimo stwierdzenia nadużywania alkoholu przez sprawcę przemocy. Powodem niezdefiniowania stosownych działań lub zadań była nieobecność na posiedzeniach grup roboczych przedstawicieli ww. służb, pomimo wystosowania do nich zaproszeń.*

<sup>54</sup> § 17 ust. 2 rozporządzenia w sprawie procedury NK.

<sup>55</sup> § 16 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia w związku z art. 9b ust. 3 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

<sup>56</sup> § 16 ust. 2 ww. rozporządzenia.

- **OPS Dzielnicy Wola m.st. Warszawy:** *Wśród badanych 30 spraw w 21 przypadkach występował problem alkoholowy w odniesieniu do osób stosujących przemoc, przy czym w dziewięciu sprawach członkowie ZI nie podjęli działań lub dokumentacja nie zawierała dowodów potwierdzających kierowanie tych osób do gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych.*

Rozporządzenie w sprawie procedury NK nie wskazuje co prawda terminów, w jakich członkowie zespołu lub grupy roboczej powinni przygotować indywidualny plan pomocy dla osoby pokrzywdzonej, jednak biorąc pod uwagę trudną sytuację ofiary, która nierzadko doznaje przemocy fizycznej grożącej jej zdrowiu czy życiu oraz szczególne znaczenie takiego planu dla poprawy sytuacji życiowej tej osoby i jej rodziny, czas jaki powinien upłynąć od przekazania członkom grupy roboczej formularza NK-A do dnia zorganizowania pierwszego posiedzenia grupy roboczej, na którym formułuje się plan pomocy, powinien – w ocenie NIK – być jak najkrótszy. **Tymczasem w 15 z 24 skontrolowanych zespołach interdyscyplinarnych opracowanie indywidualnych planów pomocy trwało ponad miesiąc, a w skrajnym przypadku nawet dwa lata.** Zdaniem NIK, przypadki w których ww. okres jest dłuższy niż miesiąc, nawet przy uwzględnieniu różnorodnych okoliczności i uwarunkowań, wskazują na nierzetelność działań grup roboczych.

- **MOPS w Zielonej Górze:** *Posiedzenia grup roboczych, na których opracowywano indywidualne plany pomocy, w 10 spośród 30 skontrolowanych spraw odbywały się w terminie do 30 dni od dnia przekazania członkom grupy formularza NK-A, w pozostałych 20 sprawach takie plany tworzone były w okresie od 1,5 m-ca do nawet 2 lat (w 17 przypadkach do 1 roku, w 3 – powyżej 1 roku; najdłuższy okres tworzenia ipp to 2 lata). Główną przyczyną długotrwałego procesu tworzenia indywidualnych planów pomocy było późne powołanie Zespołu Interdyscyplinarnego, który powstał dopiero w 2013 r., ponadto na tempo prac wpłynęła także mała liczba pracowników socjalnych.*
- **GCPR w Gorzowie Wlkp.:** *Czas oczekiwania przez osobę pokrzywdzoną na przygotowanie indywidualnego planu pomocy mieścił się w przedziale od 10 do 99 dni i aż w 15 na 30 zbadanych spraw przekraczał 30 dni od dnia otrzymania formularza NK, przy czym w 13 przypadkach wynosił od 31 do 60 dni; natomiast w dwóch skrajnych przypadkach osoby doznające przemocy na przygotowanie takiego planu musiały oczekiwać powyżej 60 dni – 80, a nawet 99 dni. Dodatkowo ustalono, iż w sytuacjach, w których czas oczekiwania na przygotowanie ipp wyniósł 99 oraz 46 dni, ofiary nosiły ślady przemocy fizycznej, np. w postaci zasinień. W innym przypadku, gdzie okres oczekiwania wyniósł 48 dni, sprawa dotyczyła osoby schorowanej, o orzeczonym stopniu niepełnosprawności, a sprawca stosował wobec niej wiele rodzajów przemocy fizycznej. Powodem tak długiego oczekiwania na opracowanie ipp była m.in.: duża liczba wszczętych procedur NK i odbywających się grup roboczych, ograniczona baza lokalowa oraz brak współpracy osoby pokrzywdzonej.*
- **MOPR w Kielcach:** *Z badanych 30 spraw, w pięciu przypadkach indywidualne plany pomocy uzgodniono z osobami pokrzywdzonymi po upływie jednego lub więcej miesięcy od wszczęcia procedury NK. Najdłuższy czas oczekiwania wyniósł 84 dni, a główną przyczyną powstałych opóźnień było niezgłaszanie się osób pokrzywdzonych na posiedzenie grupy roboczej mimo otrzymywanych zaproszeń.*

Dobre praktyki w zakresie szybkości opracowania indywidualnych planów pomocy NIK stwierdziła w **MOPS we Wrocławiu**, gdzie od stycznia 2012 r. wprowadzono zasadę, że po zaakceptowaniu przez zespół wniosku o powołanie grupy roboczej w ciągu 14 dni od daty akceptacji należy zwołać posiedzenie grupy. Kwestia ta została uregulowana w *Procedurach realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie oraz organizacji pracy grup roboczych powołanych przez Zespół Interdyscyplinarny ds. Przeciwdziałania Przemocy w rodzinie we Wrocławiu* oraz w **OPS Dzielnicy Wola m.st. Warszawy**, gdzie że od czerwca 2015 r. podjęto starania w celu skrócenia czasu pomiędzy wpływem NK-A, a pierwszym omówieniem sprawy na posiedzeniu podzespołu poprzez wprowadzenie zasady o sposobie procedowania w NK-A i podejmowanie decyzji przez przewodniczącego. Czas pomiędzy wpływem formularza NK-A, a omówieniem sprawy w podzespołe wynosi około dwóch tygodni.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli ważne jest podjęcie jak najszybszych działań przez grupę roboczą i udzielenie krzywdzonym realnej pomocy. Każda zwłoka może skutkować eskalacją przemocy i wzrostem poczucia bezkarności u sprawcy, a u osoby doświadczającej przemocy wzbudzać odczucie osamotnienia i utraty zaufania do organów władzy publicznej. **W trakcie kontroli nie stwierdzono przypadku, aby osoby znajdujące się w trudnej sytuacji z powodu doznawanej przemocy, oczekiwały na pomoc do momentu zorganizowania posiedzenia grupy roboczej i opracowania indywidualnego planu pomocy. Przedstawiciele poszczególnych instytucji i służb biorący udział w realizacji procedury, a w szczególności pracownicy socjalni i funkcjonariusze Policji, podejmowali działania mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa osób pokrzywdzonych.** Najwyższa Izba Kontroli dostrzegając wagę pomocy doraźnej, udzielanej jeszcze przez opracowaniem planu pomocy, zwraca jednak uwagę na znaczenie pomocy nieprzypadkowej, zaplanowanej indywidualnie.

- **MOPS w Zielonej Górze:** *Pomimo upływu długich terminów tworzenia indywidualnych planów pomocy (nawet dwa lata) pracownicy socjalni przystępowali do realizacji swoich obowiązków niezwłocznie po wpłynięciu NK-A do MOPS, bardzo często w tym samym dniu składając wizytę w środowisku, lub choćby kontaktując się telefonicznie. W zależności od sytuacji i rodzaju problemu będącego główną przyczyną przemocy (np. choroba alkoholowa), pracownik socjalny kierował do odpowiedniej terapii lub proponował adekwatną do sytuacji formę pomocy. Każdorazowo, zanim utworzony został ipp, pracownik socjalny monitorował sytuację poprzez wizyty w środowisku, pozostawał w kontakcie z Policją i ewentualnie innymi przedstawicielami zaangażowanych instytucji (najczęściej szkołą, kuratorem).*
- **G CPR w Gorzowie Wlkp.:** *W rodzinach, które na opracowanie indywidualnych planów pomocy musiały oczekiwać ponad 30 dni, pracownicy socjalni G CPR po otrzymaniu NK-A, odbyli przynajmniej jedną wizytę środowiskową przed sporządzeniem takiego planu.*
- **MOPR w Opolu:** *W okresie poprzedzającym pierwsze posiedzenie grupy roboczej i przygotowanie indywidualnego planu pomocy, w każdej z 30 spraw, były podejmowane działania wzmacniające poczucie bezpieczeństwa osoby lub rodziny doznającej przemocy poprzez wizyty dzielnicowego oraz pracownika socjalnego w miejscu zamieszkania tej osoby. Przed wyznaczonym terminem pierwszego posiedzenia – w trakcie wizyty w miejscu zamieszkania osoby pokrzywdzonej, pracownik socjalny dokonywał też ustalenia diagnozy sytuacji.*
- **MOPS w Kędzierzynie-Koźlu:** *Rodziny, dla których indywidualny plan pomocy jest opracowywany dłużej niż 30 dni, w zależności od oceny sytuacji, w tym czasie są monitorowane przez dzielnicowego, pedagoga szkolnego, w przypadku podejrzenia o popełnienie przestępstwa powiadamiana jest Prokuratura Rejonowa, a w przypadku rodzin z małoletnimi dziećmi Sąd Rodzinny.*

W opracowanych planach pomocy określano cele, którymi najczęściej było ustanie przemocy, wyjście z alkoholizmu sprawcy przemocy, poprawa sytuacji rodziny. Tylko w przypadku czterech zespołów lub grup roboczych wyznaczane cele były konkretne i wskazywały stan do osiągnięcia dzięki realizacji zaplanowanych zadań.

- **MOPS w Zielonej Górze:** *Do najczęściej zaplanowanych celów należało „wyjście z alkoholizmu”, który był jedną z głównych przyczyn stosowania przemocy, który to cel miał być osiągnięty dzięki terapii we właściwym ośrodku, terapii psychologicznej (w kilku przypadkach całej rodziny), skierowanie do gminnej komisji ds. rozwiązywania problemów alkoholowych oraz wsparciu asystenta rodziny i udzieleniu pomocy finansowej.*
- **OPS w Nysie:** *Badanie kontrolne próby 30 spraw wykazało, że jedynie w dziewięciu badanych planach wyznaczone cele zostały określone konkretnie i realistyczne. W pozostałych sprawach jako cel działań wpisano przykładowo: „praca socjalna”, „wypełnienie formularzy NK-C”, „monitoring w środowisku”, „kontakt z wychowawcami klas”, „zaproszenie na następne posiedzenie grupy roboczej”, a sposób realizacji np. „osobiście”, „odwiedziny w miejscu zamieszkania”, „wsparcie psychologiczne”.*
- **M-GOPS w Nowym Dworze Gdańskim:** *Indywidualne plany pomocy nie zawierały konkretnych celów. Zaplanowano w nich tylko działania, takie jak m.in. praca socjalna, współpraca z Policją, wprowadzenie asystenta rodziny, współpraca z pozostałymi członkami rodziny, konsultacje z psychologiem, zawiadomienie prokuratury, zajęcia korekcyjno-edukacyjne dla sprawców przemocy, wnioski do GKRPA.*

- **MOPR w Opolu:** *Formułowane cele w siedmiu przypadkach, na 30 analizowanych (23,3%) były bardzo ogólne, jak np. podniesienie własnej wartości, prawidłowy rozwój dziecka, rozmowa i terapia psychologiczna w SOW, zapewnienie poczucia bezpieczeństwa całej rodzinie, praca socjalna, uzyskanie porady prawnej dotyczącej rozwodu, nabycie wiedzy dotyczącej postępowania w sytuacji uzyskania separacji lub rozwodu.*

Grupy robocze wyznaczane przez dziewięć zespołów interdyscyplinarnych nie określały, w przygotowywanych indywidualnych planach pomocy, konkretnych wskaźników realizacji zakładanych celów. Mimo ich braku rezultaty udzielanej pomocy były oceniane. **NIK zwraca jednak uwagę, że przyjmowanie wskaźników jest zasadne z uwagi na potrzebę weryfikacji osiągnięcia zamierzonych celów.**

- **OPS Dzielnicy Praga-Południe m.st. Warszawy:** *W żadnym z opracowanych ipp nie określono w formie pisemnej wskaźników realizacji celów, ale na bieżąco monitorowano proces ich przebiegu i postępy realizacji. Osoby projektujące plany i wspierające ich realizację (głównie pracownicy socjalni) w notatkach służbowych podawali w szczególności informacje o rezultatach udzielonej pomocy.*
- **MOPS we Wrocławiu:** *IPP nie określały szczegółowych wskaźników realizacji zadań, albowiem każdorazowo podstawowym wyznacznikiem było zaprzestanie przemocy domowej poprzez realizację zaplanowanych działań, jednak w praktyce, na każdym posiedzeniu członkowie grupy roboczej dokonywali bieżącej oceny realizacji podjętych działań, co znajdowało odzwierciedlenie w zapisach protokołów z tych posiedzeń.*
- **OIK w Jeleniej Górze:** *Plany pomocy nie określały wskaźników realizacji zadań, lecz takiej oceny faktycznie dokonywano na bieżąco na każdym posiedzeniu grupy roboczej.*
- **OPS Dzielnicy Wola m.st. Warszawy:** *ZI/grupa robocza dotychczas nie przyjęła w toku swojej pracy metod związanych z określaniem wskaźników realizacji celów. Formułując plan pomocy cele są rozpisywane na poszczególne działania i przy kolejnej grupie roboczej lub posiedzeniu Podzespołu Monitorującego uczestnicy odnoszą się do tych działań i ich efektów, weryfikując tym samym, czy cel został osiągnięty. Na tej podstawie wspólnie określone są dalsze cele i opracowywane kolejne ew. zmodyfikowane działania.*

Zdaniem NIK, formularz NK-C także powinien zostać zmieniony, choćby w zakresie zawartego w nim planu pomocy, z którego nie wynika, czy stanowi on zobowiązanie dla instytucji, czy dla osoby doświadczającej przemocy ze strony najbliższych.

- **Dyrektor MOPS w Zawierciu:** *Struktura formularza NK-C utrudnia nawiązanie kontaktu z osobą, która jest podmiotem działań. Celem nie może być wypełnienie formularza i uzyskanie danych – jak ma to miejsce obecnie – ale zaangażowanie osoby w realizację działań na rzecz zmiany jej sytuacji.*
- **Dyrektor MOPS w Bielsku-Białej:** *Struktura formularza NK-C jest niewłaściwa i powinna zostać zmieniona. Przede wszystkim powinien zostać zmieniony plan pomocy dla osoby doświadczającej przemocy, należy zmniejszyć ilość zobowiązań wpisywanych przez grupy robocze w sposób deklaracyjny, na korzyść wynikających z analizy potrzeb i oczekiwań tej osoby lub rodziny.*
- **Przewodnicząca ZI przy OPS Dzielnicy Praga-Południe m.st. Warszawy:** *Warto też wskazać, że wypełnienie formularza NK-C jest często dla pracowników socjalnych dublowaniem wykonanej wcześniej pracy – opis sytuacji rodzinnej, zdrowotnej, zawodowej, mieszkaniowej, sytuacji dzieci, plan pomocy i ofertę pomocy pracownicy zawierają w wywiadzie środowiskowym lub w notatce, którą przesyłają do zespołu tuż po nawiązaniu pierwszego kontaktu z rodziną. Wypełnienie NK-C nie wzbogaca warsztatu pracy pracownika socjalnego. Nie służy także w szczególności osobie doświadczającej przemocy bo dokument ten nawet nie jest jej przekazywany, ani nie oczekuje się jego akceptacji przez osobę doświadczającą przemocy. Z oceny małej przydatności może wynikać pewna niechęć do stosowania NK-C.*

Aż 64,6% (477 z 738 ankietowanych osób pokrzywdzonych), wskazało, że zespół/grupa właściwie dokonał analizy ich sytuacji i określił potrzeby w zakresie pomocy. Negatywną ocenę wyraziło 12,2% ankietowanych (90 osób), a 6,2% (46 osób) nie potrafiło jednoznacznie ocenić, czy zespół lub grupa właściwie dokonał analizy ich sytuacji i określił potrzeby w zakresie pomocy.

Opracowany dla siebie plan pomocy dobrze oceniło 44,4% ankietowanych (328 osób), a 24,6% (182 osoby) bardzo dobrze. Natomiast 4,5% (33 osoby) przygotowany dla nich plan



i działania pomocowe oceniły źle, a 2,2% (16 osób) wystawiło ocenę bardzo złą. Z udzielonych odpowiedzi wynika też, że aż 10,6% (78 osób) nie знаło przygotowanych dla nich planów pomocy<sup>57</sup>.

Działania zaplanowane w indywidualnych planach pomocy były realizowane, pod warunkiem, że osoba doznająca przemocy i sprawca tej przemocy podejmowali zadania dla nich przewidziane. W przypadku zmiany potrzeb osób doznających przemocy lub zaistnienia nowych okoliczności wpływających na sytuację osoby, plany pomocy były modyfikowane, co miało miejsce w dziewięciu kontrolowanych ośrodkach.

- **OPS Dzielnicy Praga-Południe m.st. Warszawy:** *Badanie 30 planów pomocy wykazało, że zadania i działania w nich ujęte zostały zrealizowane. ZI, GR i inne osoby odpowiedzialne za realizację działań przestrzegali częstotliwości okresowej oceny ipp (np. dwa razy w miesiącu, raz w miesiącu, co trzy miesiące). Formułowali także wnioski, m.in. konieczność dalszej kontynuacji procedury w odniesieniu do osoby stosującej przemoc; dalsze monitorowanie sytuacji w rodzinie pod kątem bezpieczeństwa i uczestnictwa osoby stosującej przemoc w programie edukacyjno-korekcyjnym, a także korzystanie z pomocy psychologicznej osoby doznającej przemocy. W ośmiu sprawach dokonywano modyfikacji ipp, które polegały m.in. na przekierowaniu uwagi GR na osobę stosującą przemoc; wprowadzeniu spotkań mediacyjnych, motywowaniu sprawcy przemocy do podjęcia pracy; przedstawieniu propozycji terapii rodzinnej oraz indywidualnej; monitorowaniu rodziny przez asystenta rodziny w ramach projektu „Bądź aktywny w życiu”; wzięciu udziału przez osobę doznającą przemocy w grupie wsparcia (warsztatach) dla takich osób (w ramach programu Fenix). W pozostałych 22 sprawach nie zachodziła konieczność modyfikacji ipp, gdyż zaplanowane działania były wystarczające i ich realizacja przebiegała zgodnie z planem.*
- **OPS Dzielnicy Wola m.st. Warszawy:** *Badanie próby 30 indywidualnych planów pomocy wykazało, że zadania i działania w nich ujęte były realizowane. Członkowie zespołu i grupy oraz inne osoby odpowiedzialne za realizację działań przestrzegały częstotliwości okresowej oceny planu dokonywanej na kolejnych spotkaniach, w terminach wyznaczonych na poprzednich posiedzeniach. Dokonywano także modyfikacji opracowanych ipp, np. w zakresie zaangażowania w procedurę innych służb, np. pedagoga, kuratora zawodowego itp. czy monitorowaniu rodziny przez asystenta rodziny lub asystenta osoby starszej.*
- **MOPS w Skarżysku-Kamiennej:** *Zadania i działania ujęte w planach pomocy zostały zrealizowane. W 12 sprawach dokonywano modyfikacji przygotowanych planów, które polegały m.in. na motywowaniu sprawcy przemocy do podjęcia pracy, przedstawieniu propozycji terapii rodzinnej oraz indywidualnej. W pozostałych 18 sprawach nie zachodziła konieczność modyfikacji ipp, gdyż zaplanowane działania były wystarczające, ich realizacja przebiegała zgodnie z założeniami, a także nie pojawiły się nowe czynniki wpływające na sytuację rodziny.*

Nie wszystkie służby zaangażowane w realizację planów pomocy wywiązywały się z zaprojektowanych zadań, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym. Przykładowo, nie były realizowane zaplanowane wizyty dzielnicowego, działania pracownika socjalnego, nie odbywały się spotkania grupy roboczej lub grupa nie realizowała założonych działań. Takie przypadki zidentyfikowano w pięciu skontrolowanych jednostkach.

- **MOPR w Opolu:** *W każdym z 30 analizowanych planów pomocy, w celu zapewnienia poczucia bezpieczeństwa osobie krzywdzonej, ustalane były wizyty dzielnicowego w miejscu zamieszkania tej osoby lub rodziny, z częstotliwością 1–2 razy w miesiącu. W większości tych spraw (oprócz dwóch) brak było w dokumentacji NK notatek o realizacji systematycznych wizyt dzielnicowego w miejscu zamieszkania. W jednej ze skontrolowanych spraw nie zrealizowano działań zaplanowanych dla pracownika socjalnego – realizacja planu pomocy w zakresie cyklicznych wizyt w środowisku polegała na przeprowadzeniu łącznie siedmiu rozmów telefonicznych (w bardzo krótkich odstępach czasowych, np. 3.04.2012 r. i 6.04.2012 r. lub 4.06.2012 r. i 8.06.2012 r.). W jednym przypadku pytanie pracownika socjalnego o funkcjonowanie dziecka w domu (świadka przemocy) było skierowane do matki dziecka, która była sprawcą przemocy, w drugim przypadku – pedagog szkolny zapytał sprawcę przemocy, czy dziecko będące świadkiem przemocy nie sprawia problemów, co w obu sprawach stwarzało ryzyko nieotrzymania rzetelnej informacji. W jednym przypadku nie powstał ipp dla dzieci (świadków przemocy), a do składu grupy roboczej nie powołano pedagogów szkolnych. W jednej sprawie brak było notatek o monitorowaniu w przedszkolu lub w szkole sytuacji dzieci, świadków przemocy.*

<sup>57</sup> Ankietowani dokonywali oceny w skali od „bardzo dobrze” do „bardzo źle”, mogli też udzielić odpowiedzi „nie znam tego planu”.

- **MOPS w Zawierciu:** W jednej sprawie grupa robocza założyła comiesięczną ocenę sytuacji sprawcy, co nie było realizowane. Wg. wyjaśnień Kierownika, ocena taka odbywała się podczas stawiennictwa sprawcy na spotkaniach grup roboczych. Nie znalazło to jednak potwierdzenia w kontrolowanej dokumentacji. W innym przypadku, gdzie przemoc wobec czwórki dzieci stosowali rodzice, grupa robocza nie spotkała się ani razu przez ponad dziewięć miesięcy. Przyczyną było oczekiwanie na rozstrzygnięcie bieżących spraw sądowych oraz brak możliwości kontaktu z rodziną. Zdaniem NIK było to działanie nierzetelne, gdyż w sytuacji zaniedbań rodziców wobec czwórki dzieci oraz agresji przejawianej przez starsze dzieci, grupa robocza powinna zintensyfikować działania i podjąć próby kontaktu, zwłaszcza w sytuacji gdy pracownik socjalny nie był wpuszczany do mieszkania. Ponadto niektóre działania członków grupy roboczej nie były dokumentowane, przykładowo w sprawie nr 4/2015 na spotkaniach grupy roboczej ustalono, że dzielnicowy z pracownikiem socjalnym będą monitorowali sytuację w rodzinie. Realizacja tego zadania nie została udokumentowana, choć według wyjaśnień Kierownika, wizyty w środowisku odbyły się siedmiokrotnie. Nie znalazło to jednak potwierdzenia w kartach pracy socjalnej. W innej sprawie ustalono, że pracownik socjalny wraz z Policjantem będą monitorowali sytuację trzy razy w miesiącu w godzinach popołudniowych. Realizacja tego zadania również nie została udokumentowana. W kolejnej sprawie na spotkaniu grupy roboczej ustalono, że psycholog odwiedzi rodzinę (w czasie do dwóch tygodni) – realizacja tego zadania nie została udokumentowana.
- **OPS Dzielnicy Wola m. st. Warszawy:** W 20 sprawach NK stwierdzono, iż dokumenty: notatki dzielnicowych, prokuratorów, opinie psychologa szkolnego nie zostały podpisane przez osoby sporządzające, nie posiadały dat sporządzenia czy nie zostały opatrzone datą wpływu do OPS. W związku z tym trudno było stwierdzić jakiego okresu dotyczyły oraz kto je sporządził.

Działania podejmowane wobec rodzin, w których dochodzi do przemocy oraz ich efekty powinny być dokumentowane, co należy do zadań grup roboczych<sup>58</sup>. Wynika to z § 10 ust. 1 rozporządzenia w sprawie procedury NK. Co prawda członkowie zespołów i grup wskazują, że wraz z wprowadzeniem procedury NK w znaczący sposób zwiększyła się biurokracja, to jednak wytworzone dokumenty: notatki, wywiady, mogą być istotne w przypadku konieczności przekazania dokumentacji organom ścigania albo sądom. Przewodniczący zespołów tłumaczyli nieprawidłowości w tym zakresie brakiem odpowiednich uprawnień w zakresie nadzoru.

Osoby biorące udział w ankiecie NIK przeprowadzonej w ramach kontroli wyrażały zarówno pozytywne jak i negatywne opinie o pracy zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych.

#### **Osoby doświadczające przemocy o pracy zespołów i grup roboczych:**

*Najpierw przesłuchano męża, mimo, że ja zgłaszałam przemoc. Usłyszałam, że nie mają doświadczenia w przemocy psychicznej i nie wiedzą co mają ze mną zrobić!*

*Policjant będący w grupie drwił z mojego pobytu w szpitalu psychiatrycznym, który miał miejsce 13 lat temu!*

*Przed wszystkim przemoc traktowano głównie jako fizyczne znęcanie. Nie brano pod uwagę przemocy psychicznej, emocjonalnej czy choćby ekonomicznej.*

*Ogromne podziękowanie zespołowi interdyscyplinarnemu w Gdyni. DZIĘKUJĘ!*

*Członek zespołu interdyscyplinarnego - dyrektorka szkoły podstawowej w trakcie rozmowy śmiała się z mojej sytuacji. Skierowano mnie na przymusowe leczenie psychiatryczne bez zgody pacjenta (sprawa w sądzie). Jestem osobą normalną, ale różne przypadki się zdarzają.*

*Nie dokonano rzetelnej analizy. Chodzi o dziecko. Uwierzono matce. Dowody nic nie znaczą. Dziecko nie miało przedstawiciela. Podejrzana o przemoc matka.*

*Nie otrzymałam pomocy, członek zespołu – dyrektor szkoły, śmiała się w czasie rozmowy oraz tłumaczyła postępowanie osoby stosującej przemoc i odniosłam wrażenie że postępuje w domu tak samo jak sprawca przemocy w naszej rodzinie. Nikt nie przedstawił procedury Niebieskiej Karty, a sprawca przemocy został wezwany na spotkanie przede mną. Na koniec stwierdzono że członkowie zespołu nie posiadają odp. kompetencji i nie wiedzą co z tym problemem zrobić.*

<sup>58</sup> Art. 9b ust. 3 pkt 3 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

*Uważam, że informacje, które zostały przeze mnie podane na spotkaniu – o odczuciach dzieci, zostaną przekazane przez panią dyrektor sprawczyni przemocy i dzieci znów ucierpią z powodu rozmowy ze mną.*

*Analiza mojej sytuacji została dokonana rzetelnie. Pomoc, jaką otrzymałam w pełni wyczerpuje moje potrzeby.*

*Zespół interdyscyplinarny bardzo mi pomógł i pracownik socjalny też, więc nie potrzebuje pomocy i nie trzeba nic zmieniać.*

### Pomoc specjalistyczna

Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie zapewnia osobom dotkniętym przemocą dostęp do bezpłatnej pomocy w szczególności w formie poradnictwa medycznego, psychologicznego, prawnego, socjalnego, zawodowego i rodzinnego<sup>59</sup>.

**Nie wszystkie kontrolowane ośrodki zapewniały osobom doznającym przemocy podstawowe poradnictwo, tj. poradnictwo psychologiczne, prawne, rodzinne, medyczne i zawodowe.**

**We wszystkich jednostkach w pełnym zakresie zabezpieczona była jedynie pomoc socjalna**

– ośrodki zatrudniały pracowników socjalnych, którzy udzielali szeroko pojętych porad socjalnych. W okresie objętym kontrolą z poradnictwa socjalnego skorzystało 28.784 osób (40% wszystkich, które skorzystały z porad). Poradnictwo prawne dostępne było w 20 z 24 gmin, w różnym zakresie (np. dwie godziny na miesiąc w OPS Dzielnicy Wola m.st. Warszawy, 0,5 etatu w MOPS w Malborku i MOPS w Bielsku-Białej i ponad 10 etatów w MOPR w Gdańsku). Poradnictwo psychologiczne dostępne było również w 20 gminach, w różnym zakresie (np.  $\frac{3}{4}$  etatu w MOPR w Skarżysku Kamiennej, do 10 etatów w MOPR w Gdańsku). Z porad psychologicznych w tych jednostkach w okresie objętym kontrolą skorzystało 11.017 osób, w tym 1.322 dzieci (ponad 15%).

**Tylko w 14 ośrodkach zatrudnieni byli specjaliści udzielający poradnictwa rodzinnego, a w siedmiu specjaliści z zakresu pracy z dziećmi (psychologowie dziecięcy, terapeuci).** Liczba osób, którym udzielono takich porad wyniosła 5.027 (sprawy rodzinne) i 2.882 (praca z dziećmi), co stanowiło odpowiednio 7% i 4% wszystkich udzielonych porad. W pozostałych jednostkach konsultacji w zakresie spraw rodzinnych lub pracy z dziećmi udzielali asystenci rodziny, pracownicy socjalni lub pedagodzy szkolni.

**W niewielkim zakresie jednostki objęte kontrolą zapewniały poradnictwo medyczne lub zawodowe.** Tylko w pięciu jednostkach pracowali specjaliści poradnictwa medycznego, a w sześciu – poradnictwa zawodowego. Osoby potrzebujące takich konsultacji były kierowane do placówek służby zdrowia lub powiatowych urzędów pracy. Udzielone porady medyczne i zawodowe stanowiły margines wszystkich porad (ok. 0,45%).

- **MOPS w Bielsku-Białej:** *Osobom doświadczającym przemocy domowej zapewniono możliwość korzystania w MOPS z poradnictwa: psychologicznego, prawnego, socjalnego, rodzinnego, wychowawczego (specjalista pracy z dziećmi). Dostęp do pomocy medycznej zapewniono poprzez kierowanie do właściwych placówek służby zdrowia (poradni lekarzy rodzinnych, poradni pediatrycznych, poradni zdrowia psychicznego oraz szpitali), osoby dotknięte przemocą były też informowane o możliwości uzyskania bezpłatnego zaświadczenia lekarskiego o przyczynach i rodzaju uszkodzeń ciała związanych z użyciem przemocy). Poradnictwo zawodowe zapewniano poprzez kierowanie osób do powiatowego urzędu pracy oraz możliwość uczestnictwa w realizowanym przez MOPS programie „Bielsko-Biała łączy ludzi”. Ze wszystkich dostępnych w MOPS i POIK form poradnictwa skorzystały w ww. okresie 4.132 osoby, które najczęściej korzystały z porad socjalnych (83% wszystkich porad).*
- **GCPR w Gorzowie Wilkp.:** *Poza pracownikami socjalnymi w GCPR zatrudnieni byli radcy prawni oraz psycholog, dodatkowo w latach 2012–2015 zatrudniony był w ramach umowy cywilnoprawnej lekarz psychiatra, który świadczył poradnictwo medyczne. Od listopada 2015 r. w GCPR był zatrudniany psycholog pracujący wyłącznie z rodzinami dotkniętymi problemem przemocy. Pracownicy socjalni GCPR, w ramach platformy informatycznej*

<sup>59</sup> Art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o przemocy w rodzinie.

SEPI, współpracowali z Powiatowym Urzędem Pracy w Gorzowie Wlkp., czego efektem było formułowanie planów pomocy, które służyły m.in. ustaleniu działań w zakresie aktywności zawodowej klienta. W okresie od 2012 r. do końca pierwszego półrocza 2015 r. pracownicy GCPR oraz członkowie grup roboczych udzielili: ponad 1000 porad psychologicznych, prawie 600 prawnych, niemal 100 konsultacji medycznych i prawie 300 konsultacji w zakresie pracy z dziećmi.

- **OPS Dzielnicy Praga-Południe m.st. Warszawy:** Ośrodek zapewniał osobom dotkniętym przemocą poradnictwo prawne, psychologiczne, medyczne, socjalne, zawodowe i rodzinne. Specjaliści świadczący wsparcie, tj. psychologowie, pracownicy socjalni, konsultanci ds. bezrobotnych, pedagodzy byli pracownikami OPS, zatrudnionymi w różnych komórkach organizacyjnych OPS. Poradnictwo medyczne świadczone było przez pielęgniarki środowiskowe zatrudnione na umowę zlecenie. W miesiącach, w których pielęgniarki nie były zatrudnione, OPS kierował ofiary przemocy do Rejonowych Przychodni Zdrowia, niejednokrotnie pracownicy Ośrodka towarzyszyli klientom w takich wizytach oraz motywowali ich do posiadania aktualnego ubezpieczenia zdrowotnego. OPS nie zatrudniał specjalisty w zakresie pracy z dziećmi. Pracę z dziećmi prowadzili specjaliści ds. rodziny, tj. asystenci rodziny, wyspecjalizowani psychologowie i pedagodzy, świadczący poradnictwo rodzinne. Asystenci rodziny i pracownicy socjalni wspierali rodziny w korzystaniu z poradnictwa specjalistycznego np. umawiali spotkania, pomagali dotrzeć na miejsce spotkania, analizowali wraz z klientem uzyskaną poradę. W ośrodku pracowali także inni specjaliści mający kontakt z osobami dotkniętymi przemocą, tacy jak konsultant ds. osób niepełnosprawnych, konsultant ds. uzależnień, terapeuta uzależnień i przemocy. W latach 2012 – I połowa 2015 z porady psychologa skorzystało odpowiednio 305, 419, 507 i 301 osób; z porady prawnika 95, 127, 130 i 68 osób (pomimo nie zatrudniania w latach 2012–2013 prawnika przez OPS, liczba osób korzystająca z tej formy pomocy pozostawała w okresie kontrolnym na zbliżonym poziomie); z poradnictwa socjalnego 219, 529, 630, 387 osób; z poradnictwa medycznego 80, 85, 79, 25 osób; z poradnictwa rodzinnego 87, 137, 121 i 103 osoby; z innych form pomocy 101, 113, 112, 58 osób. OPS udzielał osobom doznającym przemocy także poradnictwa zawodowego.

Ośrodki, które nie były w stanie samodzielnie zapewnić pełnego doradztwa specjalistycznego nawiązywały współpracę z innymi podmiotami z terenu gminy lub z sąsiednich miejscowości.

- **GOPS w Rogoźnie:** W GOPS nie zatrudniano specjalistów świadczących pomoc z zakresu psychologii, poradnictwa medycznego, zawodowego, czy prawa pracy. Porad prawnych w kontrolowanym okresie udzielał jeden prawnik z GOPS, porad socjalnych udzielali zatrudnieni w GOPS pracownicy socjalni, a porad rodzinnych pracujący tam pracownicy socjalni i asystenci rodzinni. Na terenie gminy Rogoźno funkcjonował Punkt informacyjno-konsultacyjny dla osób z problemem uzależnień i przemocy w rodzinie, w którym udzielane były porady prawne, psychologiczne i rodzinne oraz porady z zakresu pracy z dziećmi (trzech specjalistów, w tym pedagog, pracownik socjalny i kurator społeczny).
- **GOPS w Imielnie:** Osobom doświadczającym przemocy ośrodek zapewniał bezpośrednio poradnictwo w zakresie: pomocy socjalnej (czterech pracowników socjalnych), pomocy terapeutycznej (zatrudniając dwóch terapeutów, tj. terapeutę ds. uzależnień i przemocy w rodzinie oraz terapeutę prowadzącego poradnictwo psychologiczno-pedagogiczne dla ofiar oraz świadków przemocy domowej) i poradnictwo medyczne w zakresie wydawania opinii sądowo-psychologicznej. W zakresie specjalistycznego poradnictwa psychologa, prawnika i specjalisty ds. przeciwdziałania przemocy ośrodek współpracował z Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Jędrzejowie. Osoby potrzebujące mogły też skorzystać z pomocy terapeutów udzielających porad w Rodzinnym Punkcie Informacyjno-Konsultacyjnym do Spraw Uzależnień i Przemocy, które odbywały się w każdy czwartek w godzinach od 15.00 do 18.00.
- **MOPS w Malborku:** Poradnictwo psychologiczne (terapia indywidualna i grupowa), rodzinne i medyczne zapewnione zostało dzięki porozumieniu zawartemu przez MOPS z Centrum Profilaktyki i Terapii Uzależnień w Malborku<sup>60</sup>.

Przykład dobrej praktyki w tym zakresie NIK stwierdziła w **OPS Dzielnicy Praga-Południe m.st. Warszawy**. W latach 2012 – 2013 Ośrodek nie zatrudniał prawnika z uwagi na ograniczenia budżetowe, ale w celu zapewnienia pomocy prawnej zawarł na początku 2012 r. porozumienie ze Stowarzyszeniem Centrum Informacji Społecznej CIS, prowadzącym Biuro Porad Obywatelskich, które w zamian za możliwość nieodpłatnego korzystania z lokalu zaoferowało udzielanie

<sup>60</sup> Porozumienie z 30 grudnia 2011 r. przewidujące zapewnienie podjęcia czynności na rzecz osoby lub rodziny, w ramach kompetencji i posiadanych zasobów (personalnych i finansowych) reprezentowanego podmiotu, zgodnie z ustaleniami Zespołu Interdyscyplinarnego lub grupy roboczej.

kompleksowych porad obywatelskich (w tym prawnych). Pracownicy Stowarzyszenia udzielali porad w sprawach mieszkaniowych, rodzinnych, zadłużeń, świadczeń/zasiłków, własności, dziedziczenia i zatrudnienia. Od marca 2014 r. zatrudniono dwóch prawników na umowę zlecenia.

Pomoc specjalistów generalnie dostępna była w godzinach pracy ośrodków, lecz 17 (71%) skontrolowanych placówek zapewniało specjalistyczne poradnictwo również w godzinach popołudniowych, wieczornych lub w dniach wolnych od pracy.

- **OPS Dzielnicy Praga-Południe m.st. Warszawy:** *Specjaliści zatrudnieni na etacie w Ośrodku udzielali porad w godzinach swojej pracy, tj. 8.00–16.00. W sytuacjach tego wymagających udzielali konsultacji po wcześniejszym umówieniu, również w godz. 16.00–20.00. Asystenci rodziny udzielali porad zgodnie z systemem zadaniowego czasu pracy i dostosowywali swój czas pracy do potrzeb klientów. Odbywali umówione spotkania do godziny 20.00, w miarę możliwości pracowali również w dni wolne od pracy. Nadpracowane godziny odbierali na bieżąco.*
- **MOPS w Bielsku-Białej:** *Wszystkie formy poradnictwa – poza poradnictwem prawnym były dostępne całodobowo przez siedem dni w tygodniu w Podbeskidzkim Ośrodku Interwencji Kryzysowej (praca specjalistów w systemie dyżurów). Natomiast w MOPS osoby zgłaszające się mogły korzystać z poradnictwa psychologicznego, socjalnego i rodzinnego od poniedziałku do piątku w godzinach pracy ośrodka.*
- **MOPR w Gdańsku:** *Od 2011 r. w celu zapewnienia całodobowej pomocy pracownika socjalnego w sytuacji przemocy domowej w Ośrodku uruchomiono dyżury interwencyjne pracowników socjalnych Ośrodka po godzinach pracy oraz w dni wolne i świąteczne oraz „Punkt chwilowego pobytu” dla osób w nagłym kryzysie nie wymagających wsparcia specjalistycznego, w którym podopieczni otrzymują odzież na zmianę, ciepłą herbatę, możliwość przygotowania się do naprawy sytuacji życiowej.*

Czas oczekiwania na specjalistyczne konsultacje we wszystkich skontrolowanych przez NIK przypadkach nie przekraczał 30 dni. Średni czas oczekiwania na porady wynosił od 5 do 7 dni.

- **M-GOPS w Szlichtyngowej:** *W celu wsparcia osób doświadczających przemocy domowej oraz sprawców przemocy w korekcji swoich zachowań, ZI kierował te osoby do udziału w psychoterapii, którą realizował zatrudniony w Punkcie Konsultacyjnym psychoterapeuta (1 osoba w wymiarze 4 godzin tygodniowo w godzinach popołudniowych). Średni czas oczekiwania na wizytę wynosił od dwóch do trzech tygodni, a w szczególnych przypadkach – do kilku dni.*
- **MOPS w Płocku:** *Czas oczekiwania na konsultacje specjalistyczne dostępne w OIK nie był długi, najdłużej oczekiwano na porady prawnika, średnio ok. dwóch tygodni, na pomoc innych specjalistów wynosił do kilku dni, w sytuacjach szczególnych wsparcia psychicznego udzielano w danym dniu.*
- **MOPS we Wrocławiu:** *Czas oczekiwania potrzebujących na udzielenie pomocy w przypadku wszystkich specjalistów nie przekraczał jednego miesiąca. Poradnictwo socjalne można było uzyskać w terminie do 14 dni, a w przypadkach nagłych do dwóch dni. Dodatkowo każdy mieszkaniec Wrocławia mógł skorzystać z natychmiastowej konsultacji psychologicznej w siedzibie Centrum Pracy Socjalnej i Rodziny, w ramach dyżuru interwencyjnego świadczonego od poniedziałku do piątku w godz. 7:30–15:30.*

**Zdaniem NIK w wielu przypadkach dostępność pomocy specjalistycznej daleko od miejsca zamieszkania może stanowić poważne utrudnienie w skorzystaniu z tej pomocy przez osoby potrzebujące.** Dla części tych osób poważną barierą jest brak środków na dojazd do specjalisty, zaś w przypadku osób, które sprawują opiekę nad małymi dziećmi, udział w spotkaniach ze specjalistami utrudnia brak możliwości zapewnienia w tym czasie dzieciom opieki. Takie trudności mogą zniechęcać osoby poszkodowane do korzystania z tej formy wsparcia. W skontrolowanych ośrodkach NIK stwierdziła przykłady dobrych praktyk polegających na zapewnieniu osobom potrzebującym środków na dojazd na konsultacje oraz zapewnienia wsparcia w miejscu zamieszkania klienta.

- **OPS Dzielnicy Praga-Południe m.st. Warszawy:** *W celu ułatwienia skorzystania z konsultacji osobom, które nie miały możliwości dojazdu do specjalisty, OPS zawierał z takimi osobami kontrakty socjalne, na podstawie których otrzymywali oni bezpłatne karty miejskie ZTM.*
- **MOPS w Skarżysku-Kamiennym:** *Część usług w zakresie wsparcia dla osób doświadczających przemocy była świadczona w sąsiednich miastach, co dla niektórych osób stanowiło poważne utrudnienie wynikające z braku środków na dojazd. W takich przypadkach MOPS przyznaje zasiłek na ten cel.*

- **MOPS we Wrocławiu:** Porady psychologów i specjalistów z zakresu wsparcia rodzinnego mogły być świadczone również w miejscu zamieszkania klienta.
- **OIK w Jeleniej Górze:** Ośrodek w ramach swoich działań interwencyjnych od lipca 2014 r. zabezpieczył także ewentualny transport dzieci dotkniętych przemocą poprzez podpisanie porozumienia o współpracy z lokalną korporacją taxi, na wypadek nagłych zdarzeń, gdzie koniecznym byłby transport dziecka m.in. do placówki opiekuńczo – wychowawczej lub pogotowia opiekuńczego.

Ponadto w **OPS Dzielnicy Praga-Południe m.st. Warszawy**, w celu ułatwienia rodzicom młodszych dzieci skorzystania z porady specjalistycznej, w Ośrodku zapewniano opiekę nad dziećmi na czas konsultacji. Dział Pomocy Specjalistycznej OPS dysponował salą dostosowaną do potrzeb dzieci – wyposażoną w zabawki i sprzęty sprzyjające spędzaniu czasu przez dzieci. Ponadto, w przypadku trudności klientów w dotarciu do siedziby Ośrodka ze względu np. na stan zdrowia: fizyczny lub psychiczny, opiekę nad dziećmi lub osobami zależnymi, poradnictwo psychologiczne, medyczne i rodzinne było też realizowane w miejscu zamieszkania klienta. Podobną praktykę stosował również **MOPS w Zawierciu**, gdzie w przypadku osób, które z różnych powodów miały problemy z dojazdem do psychologa, specjalista odwiedzał rodzinę w domu w zaplanowanym terminie.

**Kontrola wykazała, że tylko niewielka część osób doświadczających przemocy uczestniczyła w grupach wsparcia i grupach terapeutycznych.** Są to dodatkowe formy wsparcia, oferowane najczęściej już po zakończeniu procedury NK i zrealizowaniu indywidualnego planu pomocy, dzięki którym osoby uczestniczące zdobywają wiedzę na temat zjawiska przemocy, metod ochrony przed przemocą, dodają sobie wzajemnie odwagi w celu przezwyciężenia bezradności, budują poczucie własnej wartości, przezwyciężają poczucia wstydu. W okresie objętym kontrolą w 16 z 24 gmin, w których ośrodki były kontrolowane funkcjonowało łącznie 109 grup wsparcia, w których uczestniczyło 1.778 osób doświadczających przemocy. Grupy terapeutyczne zostały zorganizowane na terenie 11 gmin. Z pomocy działających w nich 92 grup terapeutycznych skorzystało 1.309 osób. **Oznacza to, że przeciętnie w okresie objętym kontrolą wskaźnik osób doświadczających przemocy z terenu jednostek objętych kontrolą, które uczestniczyły w grupach wsparcia wyniósł zaledwie 4,5%, a w przypadku grup terapeutycznych 3,3%.** W największym stopniu osoby doświadczające przemocy zostały objęte tą formą wsparcia w Mysłowicach oraz w Swarzędzu.

- **MOPS w Mysłowicach:** W okresie objętym kontrolą, na terenie Mysłowic funkcjonowało 25 grup wsparcia, w których uczestniczyło łącznie 410 osób, oraz 31 grup terapeutycznych, w których uczestniczyło łącznie 400 osób. Grupy były zorganizowane przez MOPS oraz Poradnię Psychologiczno-Pedagogiczną.
- **OPS w Swarzędzu:** W latach 2013–2015 funkcjonowało łącznie sześć grup wsparcia, w tym grupy dla dzieci będących ofiarami bądź świadkami przemocy domowej oraz grupa wsparcia dla członków rodzin z kręgu osób uzależnionych od alkoholu i stosujących przemoc. W spotkaniach tych grup uczestniczyły łącznie 92 osoby. W 2012 r. grup nie utworzono z uwagi na brak zainteresowania. Spotkania grup odbywały się w budynku OPS.
- **MOPS we Wrocławiu:** W ramach projektu „Wrocław Miastem Aktywnych”, którego MOPS był beneficjentem<sup>61</sup> w ośrodku działały grupy wsparcia. W 2013 r. w grupie wsparcia uczestniczyło 15 ofiar przemocy, w 2014 r. uczestniczyło 20 osób. Program zajęć w ramach grup obejmował m.in. integrację, pracę z użyciem arteterapii<sup>62</sup>, budowanie poczucia własnej wartości, przezwyciężenie poczucia wstydu. W pierwszym półroczu 2015 r. w ramach projektu zorganizowano grupę samopomocy dla osób doświadczających przemocy. W drugim półroczu, w ramach projektu aktywizacyjnego „Nadal Aktywni”<sup>63</sup>, kontynuowano wsparcie w grupie samopomocowej. W Ośrodku Interwencji Kryzysowej przy Nadodrzańskim Centrum Wsparcia we Wrocławiu planowane jest uruchomienie grupy terapeutycznej dla osób z doświadczeniem przemocy, lecz uruchomienie programu terapeutycznego uzależnione jest od możliwości pozyskania środków finansowych na ten cel.

<sup>61</sup> Projekt realizowany w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w latach 2009–2015 (I półrocze).

<sup>62</sup> Leczenie przez sztukę.

<sup>63</sup> Finansowany ze środków własnych Miasta.

Pomimo korzyści z udziału osób doświadczających przemocy w grupach wsparcia i grupach terapeutycznych osiem kontrolowanych ośrodków nie organizowało tego typu zajęć.

- **M-GOPS w Szlichtyngowej:** *W gminie nie funkcjonowały grupy wsparcia i grupy terapeutyczne dla osób doświadczających przemocy i sprawców przemocy. Powodem był braku środków finansowych na realizację zadań w tym zakresie.*
- **MOPS w Zawierciu:** *W MOPS w okresie objętym kontrolą nie funkcjonowały grupy wsparcia i grupy terapeutyczne, czego powodem była – zdaniem pracowników MOPS – niechęć ze strony osób dotkniętych przemocą do kontaktów z psychologiem i udziału w zajęciach grupowych.*

Uzupełnieniem oferty ośrodków była realizacja projektów, w ramach których osoby doświadczające przemocy mogły korzystać okresowo z różnych form wsparcia, w tym poradnictwa specjalistycznego. Projekty takie były realizowane w 15 z 24 gmin, w których ośrodki były kontrolowane.

- **GCPR w Gorzowie Wlkp.:** *Specjalistyczne poradnictwo było świadczone również okresowo, w trakcie realizacji konkretnych programów i tak np. w ramach realizowanego w latach 2012–2013 projektu systemowego „Zacznij od nowa budować swoją przyszłość”, jego uczestnicy (325 osób) zostali objęci doradztwem prawnym, psychologicznym oraz zawodowym, w latach 2014–2015, a w ramach projektu „Mieszkamy i wspólnie działamy” 64 osoby objęto m.in. poradnictwem prawnym, zawodowym i rodzinnym, a także przeprowadzono trening umiejętności społecznych. Konsultacje medyczne były realizowane w ramach projektu Schematom STOP!, w którym 104 osoby skorzystały z konsultacji ginekologicznych, kardiologicznych, stomatologicznych, chirurgicznych, okulistycznych, pulmonologicznych, dietetycznych oraz audiologicznych. W ramach tego projektu świadczone również poradnictwo prawne, psychologiczne oraz zawodowe.*
- **M-GOPS w Szlichtyngowej:** *Poradnictwo zawodowe świadczone było w ramach realizowanego corocznie (od 2008 r.) projektu unijnego pn. „Aktywizacja społeczno-zawodowa osób bezrobotnych z gminy Szlichtyngowa, w którym uczestniczyły także osoby doznające przemocy domowej. W ramach doradztwa zawodowego, osoby objęte projektem, uczyły się m.in. pisania CV, listu motywacyjnego, pracy w zespole, budowania wizerunku, przygotowania do rozmowy kwalifikacyjnej.*
- **OPS Dzielnicy Wola m.st. Warszawy** *wprowadził i realizował program skierowany do osób starszych doświadczających przemocy „Starszy Pan, Starsza Pani”. Program obejmował m.in. edukację osób starszych, co do umiejętności radzenia sobie w sytuacji przemocy, odzyskiwaniu sił oraz zdolności do obrony własnych praw i stabilizacji życiowej. W programie brało udział w 2012 r. – 64, w 2013 r. – 61, a w 2014 r. – 81 seniorów. Ponadto, w okresie objętym kontrolą prowadzono program indywidualnej pomocy realizowanej w miejscu zamieszkania „Asystent osoby starszej doświadczającej przemocy”. Programem objęto w latach 2012–2014 odpowiednio: 16, 14 i 23 osoby.*

**Skontrolowane ośrodki podejmowały działania mające na celu monitorowanie losów dzieci w rodzinach zagrożonych przemocą.** W ramach tego monitoringu ośrodki współpracowały z sądami rodzinnymi, prokuraturą, kuratorami sądowymi, placówkami oświatowymi, poradniami pedagogiczno-psychologicznymi i medycznymi, niemal wszystkie zatrudniały asystentów rodziny i w praktyce pełniły funkcję koordynatora prac innych służb. W następstwie apelu Rzecznika Praw Dziecka oraz Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 października 2012 r. skierowanego do wszystkich starostów, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast o wzmożoną aktywność w zakresie monitorowania losów dzieci zagrożonych przemocą, pracownicy socjalni 11 z 24 skontrolowanych ośrodków opracowali procedurę postępowania przy wykonywaniu czynności odebrania dziecka z rodziny w sytuacji bezpośredniego zagrożenia jego życia lub zdrowia w związku z przemocą.

- **MOPS w Kędzierzynie-Koźlu:** *Dyrektor ośrodka zarządzeniem z dnia 7 listopada 2013 r. wprowadziła dokument pn. Procedura postępowania w przypadku konieczności zastosowania art. 12a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Procedura określała szczegółowo zasady postępowania pracownika socjalnego podczas wykonywania czynności związanych z odebraniem dziecka, współpracy z innymi podmiotami oraz sposoby dokumentowania czynności. Załącznikami do procedury były m.in. wzory dokumentów: pouczenie o możliwości złożenia zażalenia w sytuacji odebrania dziecka; oświadczenie o powierzeniu dziecka odebranego przez pracownika socjalnego, wzór zawiadomienia składanego do sądu rejonowego przez pracownika socjalnego MOPS w Kędzierzynie-Koźlu.*

- W związku ze wspólnym apelem Ministra PiPS oraz Rzecznika Praw Dziecka, **MOPR w Gdańsku** podjął wiele działań mających na celu uwrażliwienie na krzywdę dziecka, m.in: ośrodek wystosował do wszystkich służb, instytucji i specjalistów, organizacji pozarządowych, parafii, spółdzielni mieszkaniowych w Gdańsku „Apel Wrażliwości” mający na celu łączenie sił w reagowaniu na losy dzieci; wprowadzono Procedurę interwencji w sytuacji krzywdzenia dziecka” zobowiązującą wszystkie podmioty i instytucje pracujące z dziećmi do opracowania i wdrażania polityk służących ochronie dziecka przed przemocą; MOPR wprowadził „Politykę ochrony dziecka przed krzywdzeniem; wdrożono Lokalny Proces Obiegu i Rozpatrywania Niebieskich Kart w Mieście Gdańsk, w zakresie działań logistyki szybkiego reagowania na sytuację podejrzenia przemocy domowej; w ośrodku powstała sieć łączników – Koordynatorów Grup Roboczych w 12 komórkach merytorycznych, których zadaniem było inicjowanie działań z zakresu profilaktyki przemocy, a w przypadku wystąpienia przemocy wspólnie z innymi specjalistami i służbami miejskimi ustalanie toku działań naprawczych; opracowano Poradnik dla Specjalistów (będący przewodnikiem jak szybko i skutecznie postępować w sytuacji przemocy) oraz Poradnik dla Mieszkańca jak funkcjonuje Procedura Niebieskiej Karty (w celu zwiększenia wiedzy i zmniejszenia lęku związanego z ujawnieniem przemocy domowej).
- **MOPR w Poznaniu:** W związku z pismem Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Rzecznika Praw Dziecka w Poznaniu podjęto działania w ramach Programu Wspólnotowego Daphne III – projekt „Taki mały a V.I.P. – tworzenie systemu ochrony dzieci w wieku do lat 5 przed krzywdzeniem i zaniedbywaniem”. W 2014 r. Miasto Poznań we współpracy interdyscyplinarnej z instytucjami i organizacjami działającymi na terenie Poznania wypracowało Procedurę odbioru dziecka w sytuacji zagrożenia zdrowia bądź życia.

Ankietowane przez NIK w toku kontroli osoby dotknięte przemocą domową najczęściej korzystały z pomocy ze strony pracownika socjalnego (77% osób) i wysoko oceniały zarówno profesjonalizm (4,4 pkt, w skali od 1 do 5), jak i skuteczność pomocy (4,1 pkt). Z pomocy psychologa skorzystała mniej niż połowa tych osób (46%), przy czym wysoko został oceniany profesjonalizm tej pomocy (4,3 pkt), ale niżej jej skuteczność (3,8 pkt). Z pomocy prawnika skorzystało 27% ankietowanych osób, a ocena profesjonalizmu i skuteczności była podobna jak w przypadku psychologa (odpowiednio 4 i 3,4 pka).

Najwyżej ocenionym specjalistą pod kątem skuteczności otrzymanej pomocy okazał się pracownik socjalny, uzyskując średnią 4,0 pkt, przy czym z porad tych specjalistów skorzystało 76,7% ankietowanych. Bardzo wysoko ankietowani ocenili też skuteczność pomocy psychologa, którego średnia ocen wyniosła 3,8 pkt, a z pomocy tych specjalistów skorzystało 45,9% osób odpowiadających. Najwięcej osób ankietowanych (77,9%) skorzystało z pomocy Policji, jednak skuteczność tej pomocy została oceniona nieco niżej – na 3,4 pkt. Najniższe noty, spośród specjalistów wymienionych w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie otrzymali prokuratorzy – średnia 2,2 pkt a z ich pomocy skorzystało tylko 17,3% osób.

W wypowiedziach osoby dotknięte przemocą wskazywały zarówno na pozytywne, jak i negatywne doświadczenia związane z korzystaniem z pomocy specjalistów.

#### **Osoby doświadczające przemocy o pomocy specjalistów – doświadczenia pozytywne:**

*Pani z opieki społecznej założyła niebieską kartę i starała się wspierać psychicznie, prawnie i pomagała pisać podania o udzielenie pomocy finansowej.*

*Wizyty u psychologa – wzmocniły moje poczucie wartości. Pracownik GKRPA podjął skuteczne działania zmierzające do przymusowego leczenia męża.*

*Pomoc była wystarczająca. Wszystkie działania zespołu interdyscyplinarnego były zadowalające. Korzystałam z pomocy w Punkcie Pomocy Rodzinie (porady prawnika, terapeuty d/s uzależnień, psychologa i pedagoga).*

*Pomoc prawna, psychologiczna oraz odwiedziny dzielnicowego, pracownika socjalnego i pielęgniarki z ośrodka zdrowia w miejscu zamieszkania pomogły mi w trudnej sytuacji.*

*Pomogła mi praca z psychologiem, uczestnictwo w grupie wsparcia i dostęp do bezpłatnej konsultacji prawnej.*



*Bardzo pomaga mi zespół interdyscyplinarny, Policja, pracownicy socjalni, a przede wszystkim psycholog, „piękni ludzie”, którzy uwierzyli, że mówię prawdę. Mąż ma dwa wyroki karne z art.207 kk pkt 1, i eksmisję, wcześniej 3 sprawy były umarzane, nie miałam dowodów, zaczęłam nagrywać przemoc w 4 ścianach w obecności syna, ale prokurator umarzała za każdym razem, mała szkodliwość społeczna, zmieniłam prokuratora, stąd wyroki.*

*Tak, dzięki spotkaniom nabrałam pewności siebie, przestałam się bać, poczułam, że mam bliskie osoby wokół mnie, nabrałam dystansu do sprawcy przemocy, mam lepsze relacje z dziećmi. Chodziłam na terapie-rozmowy do ośrodka ds. przemocy, co pomogło mi przetrwać i wyjaśniono mi co to jest przemoc i nauczono, że ja mam się zmienić. Rozmawiałam z pewnym skrępowaniem, ale po 5 latach już nie czuje skrępowania.*

*Terapia dla ofiar przemocy pomogła b. dużo, nabrałam pewności siebie, poczucia własnej wartości, sprawca przemocy wyprowadził się sam po 12 miesiącach po rozwodzie, teraz z dzieckiem czujemy się bezpiecznie!!*

*Pomoc psychologa najbardziej mi pomogła, sama zgłosiłam się do psychologa, żadna instytucja mi tego nie zasugerowała. W trakcie terapii „wyrzuciłam” byłego męża z domu, złożyłam pozew o alimenty, uniezależniłam się emocjonalnie od byłego partnera. Jednej rzeczy nie zmieniłam i nigdy nie zmienię – ciągle bardzo mnie ranią emocjonalne szantaże i manipulacje byłego partnera na dzieciach, to jedyne czym potrafi mnie teraz zranić.*

*Najbardziej potrzebuję pomocy i wsparcia rodziny, psychologa i pracownika socjalnego. Są to osoby, którym ufam i potrafią mi pomóc.*

*Nie miałam indywidualnego planu pomocy. Musiałam sama jej szukać. Sił dodała mi 3 m-czna terapia oczyszczająca z psycholog. Pozwoliło mi to nabrać sił, odsunąć się od sprawcy przemocy, zrozumieć, że cokolwiek sama bym zrobiła / zrobiłam to nie miał prawa do przemocy wobec mnie, że mam prawo żyć bez przemocy, żyć tak jak ja uważam dla siebie za słuszne i najlepsze – bez przemocy, bez niego. Znalazłam pracę, założyłam nową rodzinę, zaczęłam mówić o przemocy.*

#### **Osoby doświadczające przemocy o pomocy specjalistów – doświadczenia negatywne:**

*Brak kompetentnych osób, które umiałyby właściwie rozpoznać problemy przemocy i alkoholizmu w mojej rodzinie, brak diagnozy i pomocy. Powierzchowność w działaniach, zdawkowe traktowanie problemu, bagatelizowanie i umniejszanie wagi sprawy, powoduje, że tracę nadzieję i czuję, że się pogrążam.*

*Praktycznie pomocy nie mieliśmy. Do dziś doznajemy wiktyimizacji, braku zrozumienia. Pomagał mi kontakt z infolinią NL. Tutaj nas rozumiano.*

*Nie zaproponowano mi nawet pomocy psychologicznej, o materialnej nie wspomnę, jak mam się bronić wyczytałam z internetu, bo nikt mi nie wiedział jak doradzić.*

*MOPS powinien udzielać pomocy, a nie wysłuchać problem i pani dziękujemy, bo nie jest pani podopieczną mopr ze względu na dochody, ale jak stanie się tragedia to winnego nie będzie.*

*Terapia indywidualna zadowolająca, ale w krytycznym momencie terapeuta był na urlopie.*

*Najbardziej zadowolające – psycholog, do którego sama się zgłosiłam oraz rodzina. Prawnik wynajęty prywatnie, Policja – bardzo słabo – nie chciała przyjąć zgłoszenia o pobiciu dopiero znajoma Policjantka założyła mi niebieską kartę – przemoc fizyczna i psychiczna.*

*Największe korzyści przyniosłaby regularna terapia, ale do niej nie doszło.*

*Niestety nie otrzymałam pomocy w Ośrodku Interdyscyplinarnym od prawnika. Otrzymałam informację tylko, że powinnam się zająć wychowywaniem dziecka, a nie rozwiązywaniem problemów w Sądzie i Prokuraturze.*

*Lekarz...zupełny brak zrozumienia, brak empatii, zdziwienia, że „mąż może stosować przemoc, przecież on taki spokojny i wykształcony”...mimo, że lekarze w szpitalu psychiatrycznym orzekli, że jest zdrowy psychicznie i robi to z premedytacją i celowo, biegli sędziwi psychiatrzy i psycholog podobnie, to i tak on był „biedny”... Pani dr zastanawiała się, czy w ogóle może zrobić notatkę w karcie o pobiciu przez męża...bo nie ma uprawnień.*

*Potrzebne mi proste powiedzenie, jak z psycholem się postępuje. Czy mam siedzieć cicho i niech się wyciszy i mu przejdzie, czy go zaatakować i udowodnić wszystkie świństwa, tak to jest znęcanie psychiczne i wyniszczanie całej mojej rodziny.*

*Potrzebowałam indywidualnych konsultacji z psychologiem. W miejscu blisko mojego miejsca zamieszkania lub pracy. Potrzebowałam poczucia, że Policja jest po mojej stronie a nie sprawcy, a tak nie było.*

*Potrzebna by mi była możliwość pracy z psychologiem w godzinach popołudniowo-wieczornych i w weekendy, tak aby nie kolidowało z pracą. Większa świadomość w służbie zdrowia i procedury, na których mogliby się oprzeć. Więcej kampanii uświadamiających o tym, że przemoc ma różne formy, niekoniecznie tylko bicie i połamane żebra. Brak prawnika, który pokierowałby, jak poruszać się w świecie prawa. Po ucieczce z domu Policja nie chciała iść ze mną po osobiste rzeczy, urzędniczki z UM mnie wymeldowały mówiąc, że „poprawiłam sobie komfort życiowy”. Powinna być propozycja terapii małżeńskich, rodzinnych, prowadzonych przez specjalistów parami, równoległe z terapią indywidualną, jednak połączoną z opieką nad dziećmi w tym czasie – lub dofinansowanie takich. Sama mam trójkę dzieci i jest to dla mnie duża trudność zapewnić im opiekę na czas takich terapii, jednocześnie ze względu na obowiązki związane z rodziną i pracą niemożliwością jest udział w takich terapiach w tygodniu. Byłoby bardzo praktyczne, gdyby spotkania takie były w soboty. Nie było pomocy ze strony instytucji państwowych. Razem z dziećmi korzystałam z prywatnej pomocy psychologa. Zwróciłam się również o pomoc do szkoły, gdzie uczęszczają dzieci. Tam ją uzyskałam. Pracownicy są poinformowani o sytuacji i w razie zagrożenia wiedzą gdzie się mogą udać.*

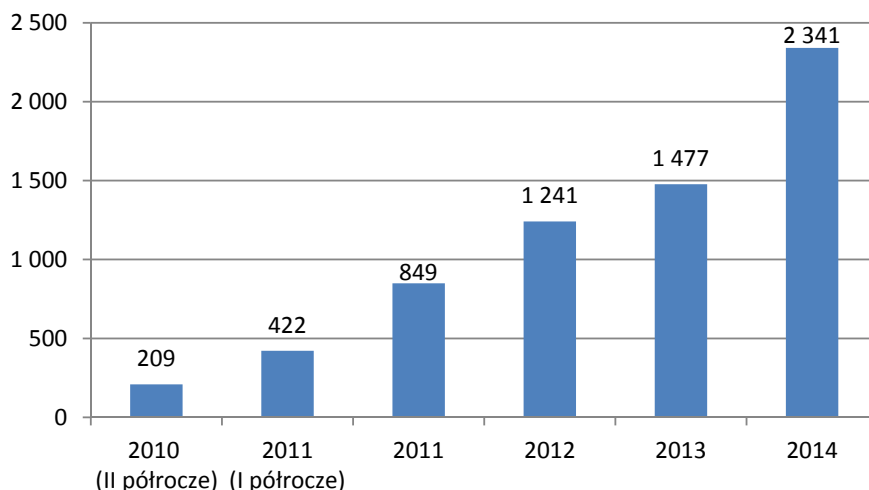
### 3.5 Niewystarczające działania wobec sprawców przemocy

#### Częściej stosowane nakazy opuszczenia mieszkania przez sprawcę

Obecnie zazwyczaj jest tak, że to osoba doświadczająca przemocy, w obawie o swoje zdrowie a nawet życie, musi opuszczać mieszkanie i szukać bezpiecznego schronienia. W 2010 r. do Kodeksu postępowania karnego wprowadzono art. 275a, przewidujący środek zapobiegawczy w postaci opuszczenia lokalu mieszkalnego zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym, jeżeli zachodzi uzasadniona obawa, że oskarżony ponownie popełni przestępstwo z użyciem przemocy wobec tej osoby, zwłaszcza gdy popełnieniem takiego przestępstwa groził<sup>64</sup>.

Wykres nr 5

Liczba podejrzanych, wobec których zastosowano środek zapobiegawczy w postaci nakazu opuszczenia lokalu mieszkalnego zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym



Źródło: Sprawozdanie z KPPPWR za 2014 r.

Z uwagi na fakt, że wymagania dotyczące sprawozdawczości nie obejmują obowiązku ewidencjonowania przypadków usunięcia sprawców przemocy z lokalu zajmowanego wspólnie z osobą krzywdzoną, dane w tym zakresie posiadało tylko osiem z 24 jednostek objętych kontrolą.

<sup>64</sup> Ustawa z dnia 10 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125, poz. 8420).

W przypadku tych jednostek nakaz opuszczenia lokalu został zastosowany w odniesieniu do 107 sprawców przemocy.

- **Kędzierzyn-Koźle:** Rada Miasta w uchwale z dnia 28 września 2011 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Kędzierzyn-Koźle, w § 11 pkt 3<sup>65</sup> postanowiła, że pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego przysługuje w trzeciej kolejności wnioskodawcom, wobec których sąd orzekł o eksmisji z lokalu i którzy zostali skazani prawomocnym wyrokiem sądu za znęcanie się nad członkami rodziny, o ile osoba skazana zamieszkuje w lokalu wraz z członkiem rodziny, nad którym się znęcała. W powyższym okresie wykwaterowano z mieszkania dziewięciu sprawców przemocy, z których dwóch otrzymało mieszkania socjalne w sierpniu 2012 r. na podstawie tej uchwały.
- **Opole:** W okresie objętym kontrolą w 21 przypadkach udało się wykwaterować sprawców przemocy w celu umożliwienia pozostania rodziny w dotychczasowym miejscu zamieszkania. Liczba wykwaterowanych sprawców przemocy wynosiła: w 2012 r. – czterech sprawców, w 2013 r. – pięciu sprawców, w 2014 r. – sześciu sprawców oraz do 30 czerwca 2015 r. – sześciu sprawców.
- **Zielona Góra:** Od 2013 r. nakaz opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym otrzymało łącznie 51 sprawców przemocy, po czym nastąpiło wykwaterowanie tych osób ze wspólnie zamieszkiwanego z ofiarą lokalu mieszkalnego.

Ze sprawozdania z realizacji KPPPwR za 2014 r. wynika, że w roku tym na 14.309 skazanych za stosowanie przemocy w rodzinie, sądy orzekły obowiązek powstrzymania się od przebywania w określonych środowiskach lub miejscach wobec 103 osób (0,7%), zakaz kontaktowania się z określonymi osobami wobec 745 osób (5,2%), zakaz zbliżania się do określonych osób wobec 545 osób (3,8%) oraz nakaz opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym wobec 630 osób (4,4%). Spośród 12.593 osób skazanych na karę pozbawienia wolności, 10.567 otrzymało karę z warunkowym zawieszeniem.

Co prawda nakaz opuszczenia przez sprawcę przemocy mieszkania zajmowanego wspólnie z ofiarą jest stosowany coraz częściej, jednak potrzeby w tym zakresie są znacznie większe<sup>66</sup>. Aby osiągnąć zamierzony skutek – przerwać przemoc, działania te muszą być szybkie, niemal natychmiastowe. Obecnie funkcjonariusz Policji<sup>67</sup> może zatrzymać sprawcę przemocy w rodzinie, który stwarza bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego (w 2014 r. było 13.922 takich przypadków przy 99.093 wypełnionych formularzy NK-A, tj. 14%). Środek zapobiegawczy w postaci nakazu opuszczenia lokalu mieszkalnego może również zostać zastosowany na etapie postępowania przygotowawczego<sup>68</sup> na wniosek Policji lub z urzędu.

- **Dyrektor MOPR w Kielcach:** Prokuratura i sądy rzadko stosują wobec sprawców środki zapobiegawcze, karne i probacyjne. Rzadko zapadają też wyroki z art. 11a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, a osoby pokrzywdzone, jak i pełnomocnicy tych osób rzadko występują do sądu z wnioskiem w tej sprawie. W Polsce nie ma uregulowań prawnych takich, jakie obowiązują np. w Austrii, pozwalających sprawcę natychmiast odizolować od osoby pokrzywdzonej i monitorować, czy realizuje zakaz zbliżania się. Potrzebna jest w tym zakresie dyskusja nad zmianą przepisów w kodeksie karnym i ustawie o Policji.
- **Dyrektor MOPS w Nysie:** W obecnej sytuacji izolowanie sprawcy przemocy od ofiary jest rzadkie. Zastosowanie przepisu umożliwiającego taką izolację spotyka się z pełnym poparciem – zauważamy jak wielką jest potrzeba izolowania sprawcy od ofiary. Zdarza się, że sędziowie nie wydają tego typu orzeczeń, a nawet jeśli po długim czasie zapadnie wyrok nakazujący izolację sprawcy od osoby pokrzywdzonej, jego wykonanie nie zawsze jest przestrzegane.
- **Dyrektor MOPS we Wrocławiu:** Korzystne dla osób doznających przemocy domowej rozwiązania, jak np. postanowienie o nakazie opuszczenia miejsca zamieszkania przez osobę stosującą przemoc są za mało wykorzystywane. Jeszcze rzadziej postanowienia tego rodzaju wydaje się z urzędu. Zdarza się też, że sąd w postanowieniu nie podaje podstawy prawnej eksmisji, co znacznie wydłuża wykonanie wyroku, a osoby pokrzywdzone nie mają często wiedzy, że mogą wystąpić o uzupełnienie.

<sup>65</sup> Po zmianie tej uchwały, uchwałą Rady Miasta Nr XLI/492/13 z dnia 28 sierpnia 2013 r., § 11 pkt 4.

<sup>66</sup> Na potrzebę częstszego orzekania takiego nakazu zwracali uwagę zarówno ankietowani, jak i kierownicy jednostek kontrolowanych.

<sup>67</sup> Art. 15a ustawy o Policji.

<sup>68</sup> Art. 275a § 2 Kpk.

- **Dyrektor MOPS w Skarżysku-Kamiennej:** Przepisy prawa dają możliwość reakcji służb związanych z wymiarem sprawiedliwości w sprawie natychmiastowej eksmisji ze wspólnie zajmowanego mieszkania. W praktyce jednak takie działania są zbyt powolne. Niedopuszczalne jest, że to osoba doznająca przemocy, często wraz z dziećmi, musi opuścić mieszkanie, bo postępowanie w sprawie eksmisji sprawcy jest przewlekłe. Należy podkreślić, że uzyskanie stosownego postanowienia o eksmisji z mieszkania to proces, który trwa zbyt długo. Wskazane byłoby skrócenie tej drogi.
- **Przewodnicząca ZI Dzielnicy Wola m.st. Warszawy:** W bardzo wielu przypadkach jedyną skuteczną formą pomocy dla ofiar jest izolacja sprawcy od ofiary. Mimo możliwości prawnych nakaz opuszczenia lokalu i zakaz zbliżania jako środki zapobiegawcze, karne i probacyjne, są zbyt rzadko stosowane. Należy też zwrócić uwagę, że czasem są orzekane, ale nie wykonywane i nie ma skutecznych mechanizmów ich egzekwowania, zwłaszcza, gdy ofiary same nie wykazują aktywności w tym zakresie. Z uwagi na istotę przemocy domowej i „wpisaną” zależność ofiary od sprawcy, winny być wprowadzone mechanizmy, powodujące wykonanie wyroku, chociażby w takich przypadkach, w czasie kolejnej interwencji organy ścigania winny „stać na straży” natychmiastowego wykonania wyroku i następnie monitorować to środowisko.

Osoby uczestniczące w badaniu ankietowym NIK podkreślały znaczenie odizolowania sprawcy przemocy i wskazywały na problemy z tym związane.

#### **Osoby doświadczające przemocy o zapewnieniu bezpiecznego schronienia:**

*Ofiary przemocy najbardziej oczekują postanowień sądów o opuszczeniu mieszkania przez sprawców, częstszych eksmisji sprawców przemocy, kierowania ich do programów korekcyjno-edukacyjnych.*

*Mimo, że agresor nie był zameldowany w moim własnym mieszkaniu, Policja nie chciała go z niego wyrzucić. Sama musiałam to zrobić uciekając z małymi dziećmi z własnego mieszkania i zmieniając zamki o 4 nad ranem, gdy pewnego dnia agresor nie wrócił do mojego mieszkania na noc. Sama sobie właściwie pomogłam. I nadal pomagam jako ofiara przemocy ekonomicznej.*

*Powinno być natychmiastowe odseparowanie sprawcy przemocy i pozostawienie osoby doznającej przemocy w miejscu zamieszkania. Sprawy sądowe w tym zakresie trwają tak długo. Ja niestety byłam zmuszona do przebywania wraz z dziećmi w ośrodku interwencji kryzysowej.*

*Bardzo potrzebne jest mieszkanie interwencyjne, gdzie osoba doświadczająca przemocy mogłaby uciec.*

*Policja nie ma możliwości uchronić dzieci przed oprawcą, jeżeli zamieszkują one w jego mieszkaniu (nawet gdy sam już w nim nie zamieszkuje).*

*Zdecydowanie najlepszą formą pomocy dla mnie byłoby otrzymanie mieszkania socjalnego lub komunalnego, aby nie musieć mieszkać pod jednym dachem ze sprawcą przemocy.*

*Uzyskana przeze mnie pomoc tylko w pewnym stopniu zmieniła moją sytuację. Nadal mieszkam pod jednym dachem ze sprawcą przemocy i nie mam poczucia bezpieczeństwa, tracę zdrowie i choć mówię o swojej sytuacji otwarcie i bez wstydu, to nie zawsze znajduję zrozumienie u niektórych ludzi, ponieważ przemoc nie przez wszystkich jest piętnowana.*

*Skuteczność działań Policji i prokuratora jest bardzo niska. Postępowania są umarzane, a agresor nadal jest na wolności i nęka mnie i moją rodzinę. Potrzebne są mieszkania interwencyjne, by dziewczyny miały gdzie uciekać od agresorów.*

*Prokuratorzy i Policja nie powinni lekceważyć zgłoszeń o przemoc domową i stosować procedury łącznie z izolacją sprawcy, nawet gdy jest właścicielem mieszkania, czy domu, aby uchronić zdrowie i życie kobiety, a także psychikę dzieci. Powrót kobiety do domu, po próbach obrony jest dla niej jeszcze większą traumą, a instytucje wtórnie wiktyimizują, nie udzielając ochrony osobie krzywdzonej i swoją bezczynnością i uznaniowością, a także stronniczością, chronią sprawców przemocy.*

*Sytuacja unormowała się dopiero kiedy po próbie usiłowania zabójstwa mamy (które zostało uznane przez Policję jako napaść) uciekliśmy całą rodzina z domu. Wynajmuję obecnie mieszkanie, niestety pochłania to nasze skromne fundusze. Lecz mamy spokój psychiczny, w końcu możemy spokojnie spać, nie bać się i nie jesteśmy nękami. Ojciec za to zajmuje cały dom, z którego wszystko posprzedawał.*

*Działania sprawiają pomoc na chwilę, po czym przemocowiec odreagowuje na ofiarach ze zdwojoną siłą. Sprawca czuje się bezkarny, a ja i dzieci tułamy się u rodziny.*

Przeprowadzona przez NIK analiza rozwiązań funkcjonujących w innych krajach wskazuje, że za dobre rozwiązanie uważane jest natychmiastowe oddzielenie sprawcy przemocy od osoby krzywdzonej.

#### Przykłady rozwiązań z innych krajów na rzecz natychmiastowej izolacji sprawcy od ofiary

**Austria:** W Austrii od 1997 r. obowiązują przepisy i procedury policyjne umożliwiające natychmiastowe przerwanie przemocy i odizolowanie sprawcy od ofiary. Nakaz izolacji obowiązuje przez 10 dni, nawet wówczas, gdy ofiara wycofuje lub zaprzecza oskarżeniom. W ustawodawstwie austriackim bierze się więc pod uwagę psychologiczne uwarunkowania przestępstwa przemocy domowej, m.in. syndrom stresu pourazowego (PTSD). Warto przytoczyć brzmienie odpowiedniego artykułu z ustawy: „Jeśli na podstawie niezaprzeczalnych faktów, szczególnie wzięwszy pod uwagę poprzednie niebezpieczne napaści (ataki), istnieje niebezpieczeństwo zagrożenia życia, ciała lub naruszenia wolności drugiej osoby, to organy publicznych służb bezpieczeństwa są upoważnione do wydania osobie powodującej zagrożenie nakazu opuszczenia mieszkania, które zamieszkuje osoba zagrożona oraz jego najbliższej okolicy. Osobie wydalonej z mieszkania zostaje przedstawiony do wiadomości zakres działania nakazu opuszczenia mieszkania; zakres ten jest określony w taki sposób, aby umożliwiał rzeczywistą i skuteczną ochronę (profilaktyka) przed podobnymi zdarzeniami”. Taki nakaz przedstawia interweniujący Policjant. Następnie sprawa zostaje przekazana do jednego z 10 centrów interwencyjnych, w których specjaliści udzielają pomocy ofiarom przemocy, ustalają wspólnie z poszkodowanymi dalszy plan działania, informują ich o możliwościach wsparcia i przysługujących im prawach. Dalsze pozostawanie sprawcy przemocy poza miejscem zamieszkania zależne jest od decyzji sądu, który bierze pod uwagę opinię poszkodowanych. Uważa się, że po okresie 10 dni i nawiązaniu kontaktów ze specjalistami, ofiary mogą lepiej ocenić zagrożenie, a będąc pewne, że prawo i reprezentujące je instytucje i organy państwa mają na uwadze przede wszystkim ich dobro, przewyżają swój lęk i mogą lepiej współpracować z Policją i prokuratorem prowadzącym postępowanie. Natychmiastowe usunięcie domniemanego sprawcy przemocy ze wspólnego mieszkania jest sygnałem także dla sprawcy, że jego działania są bezprawne i musi on przyjąć za nie pełną odpowiedzialność, także w postaci ograniczenia jego prawa do dysponowania własnym mieszkaniem. Za naruszenie nakazu przewidziane są kary, z karą pozbawienia wolności włącznie. Nakaz narusza ok. 30% sprawców, co oznacza, że ok. 70% ofiar przemocy ma w ten sposób zagwarantowane bezpieczeństwo i pełną ochronę przed powtórzeniem się agresji.

**Szwecja:** W Szwecji przyjęto rozwiązanie jeszcze bardziej radykalne niż w Austrii. Nakaz izolacji wydaje prokurator na okres najpierw 30 dni (czas ten może być przedłużony), a sprawca może odwołać się od niego do sądu rejonowego. Obowiązkiem Policji po wydaniu nakazu izolacji jest doprowadzenie sprawcy na przesłuchanie. Jeśli ten wystąpi do sądu z odwołaniem, sąd przesłuchuje także osobę, która doznała przemocy. Złamanie nakazu przez sprawcę skutkuje karą grzywny lub pozbawienia wolności na okres do jednego roku (praktyka sądowa wskazuje, że z reguły są to kary 2–3 miesiące pozbawienia wolności). W wypadku apelacji, prokurator reprezentuje przed sądem osobę, która doznała przemocy. Doświadczenia szwedzkie wskazują, że ok. 70% osób, wobec których wydawany jest nakaz izolacji, podporządkowuje się mu. Na wniosek Narodowej Rady Zapobiegania Przemocy, rząd szwedzki rozważa zaostrenie nadzoru nad sprawcami przez wprowadzenie monitoringu elektronicznego.

**Luksemburg:** Obowiązkowe szkolenie z postępowania w przypadkach przemocy domowej dla wszystkich policjantów.

W 2003 r. Luksemburg przyjął ustawę o przemocy domowej, która zawiera m.in. przepisy dotyczące usuwania sprawcy przemocy ze wspólnego miejsca zamieszkania. U podstaw przyjęcia takiego rozwiązania leżało założenie, że to sprawca przemocy powinien je opuszczać, a nie osoba która doświadczyła przemocy. W związku z tym organizacje pozarządowe wspierające osoby doświadczające przemocy wraz z policją opracowały specjalny moduł szkoleniowy, realizowany jako obowiązkowa część wstępnych lub doskonalących szkoleń dla policjantów. Uzupełnieniem jest zestaw narzędzi dla policjantów, takich jak: listy sprawdzające, notatki z przebiegu interwencji, wskazówki dot. opracowania raportów dla prokuratury oraz karty informacyjne dla osób doświadczających przemocy oraz sprawców (dostępne w 13 językach).

Szkolenie składa się z trzech części:

- Psychologiczne aspekty przemocy.
- Interwencje policji szczególnie w kontekście usuwania sprawcy przemocy z domu oraz pracy z osobami doświadczającymi przemocy oraz sprawcami.

- Dokumentowanie przypadków przemocy oraz interwencji w notatkach służbowych i raportach dla prokuratury.

Szkolenie trwa tydzień i jednorazowo udział w nim bierze od 20 do 30 uczestników.

Dodatkowo uruchomiony został program wymiany z policją z sąsiadujących landów niemieckich, który pozwala na wzajemne korzystanie z doświadczeń w radzeniu sobie z przemocą domową.

Szkolenie okazało się być skutecznym narzędziem wdrażania prawa, ponieważ odnotowano stały wzrost aktywności policji w tym obszarze, jak również wzrost liczby sprawców usuwanych z miejsca zamieszkania, z bardzo niskim odsetkiem niewłaściwych decyzji (w 2011 r. w wyniku 801 interwencji usunięto z miejsca zamieszkania na 14 dni 357 sprawców, z tego w czterech przypadkach decyzja ta okazała się niewłaściwa).

**Chorwacja:** Chorwacka ustawa o przeciwdziałaniu przemocy domowej przewiduje środki ochrony osób doznających przemocy w postaci zakazu zbliżania się sprawcy do ofiary, zakazu niepokojenia lub nachodzenia i wydalenie sprawcy przemocy z mieszkania lub domu do innego lokalu mieszkalnego, a także zapewnienie ochrony osobie narażonej na przemoc, rozumianej jako umożliwienie zabrania z mieszkania rzeczy osobistych, ubrań, pieniędzy i innych przedmiotów niezbędnych w życiu codziennym, pod ochroną policji. Zakaz zbliżania się do osoby która doznała przemocy i niepokojenia jej wydaje sąd na okres nie krótszy niż miesiąc i nie dłuższy niż rok. Nakaz wydalenia z mieszkania obowiązywać może od miesiąca do trzech miesięcy.

Źródło: *Przemoc wobec kobiet. Badanie na poziomie Unii Europejskiej. European Union Agency For Fundamental Rights*  
<http://fra.europa.eu/en>

### Programy dla sprawców nie wszędzie i nie zawsze dostępne

Opracowanie i realizacja programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie to zadanie powiatu z zakresu administracji rządowej<sup>69</sup>. **Nie wszystkie powiaty opracowują i realizują programy oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych, lecz trzeba przyznać, że ich liczba się zwiększa – w 2013 r. takich programów nie prowadziła prawie połowa powiatów (160 spośród 380), w 2014 r. ponad 40% powiatów nie realizowało tego typu zajęć (153 powiaty), a w 2015 r. 28% (108) powiatów w Polsce. W ocenie NIK priorytetem powinna być dostępność programów dla sprawców, co w praktyce oznacza konieczność zwiększenia ich finansowania i wprowadzenie ułatwień proceduralnych oraz formalnych warunków ich prowadzenia.**

Kontrolą NIK zostało objęte 11 miast na prawach powiatu, w których takie oddziaływania były prowadzone. W miastach tych do programów korekcyjno-edukacyjnych przystąpiło łącznie 1.379 osób stosujących przemoc w rodzinie, a 792 z nich (57,4%) te programy ukończyło. Najwięcej osób uczestniczyło w programach w 2014 r. (533 osoby), lecz wskaźnik ukończonych programów był wówczas najniższy i wynosił tylko 44,5% (programy ukończyło 237 osób).

- **SOW w Gorzowie Wlkp.:** W latach 2012–2015 corocznie odbywała się jedna edycja programu oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych, przy czym program każdego roku był realizowany w kilku grupach: po cztery w latach 2012–2013 oraz po trzy w latach 2014–2015.
- **MOPR w Opolu:** Działania wobec sprawców przemocy realizowane były w SOW i obejmowały w całym skontrolowanym okresie dziewięć edycji programów grupowych, z których jedna odbywała się w warunkach wolnościowych, pozostałe osiem – w warunkach odbywania aresztu tymczasowego lub kary pozbawienia wolności.
- **MOPS w Mysłowicach:** W Mysłowicach odbyło się osiem edycji programu korekcyjno-edukacyjnego dla osób stosujących przemoc: po dwie edycje rocznie, z czego jedna dla osób przebywających na wolności i jedna w areszcie.

W dwóch kontrolowanych ośrodkach wystąpiły przerwy w realizacji takich programów, co w ocenie NIK **mogło wpłynąć na obniżenie motywacji sprawców przemocy do uczestnictwa w zajęciach i spowodować rezygnację części z nich z udziału w programie.**

<sup>69</sup> Art. 6 ust. 4 pkt 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

- **MOPS w Płocku:** OIK w badanym okresie realizował oddziaływania edukacyjno-korekcyjne dla osób stosujących przemoc w rodzinie w 2012 oraz 2014 i 2015 roku. W 2013 r. programu nie realizowano z powodu braku środków finansowych. W tym czasie zidentyfikowano 320 osób stosujących przemoc.
- **MOPS w Zielonej Górze:** W 2015 r. wystąpiła 5,5 miesięczna przerwa w realizacji oddziaływań, tj. program nie był prowadzony w okresie od 1.01.2015 do 14.06.2015 r. Przyczyną przerwy były zmiany organizacyjne związane z połączeniem miasta Zielona Góra z gminą Zielona Góra, co spowodowało przesunięcie w czasie powołania nowej komisji konkursowej do wyłonienia realizatora programu. W okresie tym do MOPS wpłynęło 125 Niebieskich Kart i w wyniku prowadzonych postępowań związanych z tymi sprawami grupy robocze nie mogły proponować osobom stosującym przemoc wobec najbliższych uczestnictwa w programie.

**Sprawcy przemocy, jeśli już zdecydują się na wzięcie udziału w oddziaływaniach korekcyjno-edukacyjnych powinni do nich przystąpić natychmiast, bez oczekiwania na rozpoczęcie kolejnego cyklu, grupy. Takie zajęcia/warsztaty powinny być zatem prowadzone w systemie ciągłym i otwartym, co dawałoby możliwość przystąpienia do nich w każdym momencie.** Tymczasem tylko w czterech, spośród 11 kontrolowanych jednostek, takie programy były dostępne przez cały rok, w siedmiu prowadzono je cyklicznie – przez kilka miesięcy w roku.

- **MOPR w Poznaniu:** W latach 2012–2015 Program Partner realizowany był w systemie ciągłym i otwartym, wobec czego nie wystąpiła konieczność zapewnienia zajęć indywidualnych podczas oczekiwania na jego rozpoczęcie.
- **MOPR w Kielcach:** Program korekcyjno-edukacyjny dla sprawców przemocy był dostępny całorocznie w latach 2012–2013. Każda osoba zgłaszająca się była przyjmowana po wypełnieniu zgody dotyczącej przestrzegania zasad obowiązujących w Ośrodku Korekcyjno-Edukacyjnym podczas realizacji programu. W latach 2014–2015 w związku ze zmianą finansowania od marca 2014 r., osoby zgłaszające się do programu kierowane były na indywidualne zajęcia konsultacyjne, które były integralną częścią Programu.

Z uwagi na fakt, że nie wszystkie powiaty w kraju realizują zadania wynikające z 6 ust. 4 pkt 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o NIK, zwróciła się do 23 takich powiatów o podanie przyczyn nieprowadzenia przez nie programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych. Jednym z głównych powodów nieprowadzenia programów był brak osób chętnych do wzięcia w nich udziału.

- **PCPR w Grudziądzu:** Powiat nie prowadził programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych, gdyż gminne ośrodki pomocy społecznej wytypowały zbyt małą liczbę osób rokujących szanse na ukończenie takiego programu, jak również ze względu na to, że właściwe sądy rejonowe w postępowaniach o przestępstwa przemocy w rodzinie nie orzekały o środkach probacyjnych w postaci obowiązku uczestnictwa o takich oddziaływaniach.
- **PCPR w Miechowie:** W latach 2012–2015 powiat nie prowadził programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla sprawców przemocy. Wynikało to z braku zapotrzebowania na realizację tego typu programu. Zarówno Sąd Rodzinny jak i funkcjonujące na terenie powiatu zespoły interdyscyplinarne nie zwracały się z prośbą o objęcie tą formą pomocy rodzin dotkniętych przemocą.
- **PCPR w Świeciu:** Powiat prowadził w latach 2012–2015 systematyczny nabór sprawców przemocy skazanych z art. 207 KK i chętnych do udziału w programie korekcyjno-edukacyjnym. Z uwagi na brak zainteresowania, program jednak nie został opracowany i wprowadzony. W 2012 r. Sąd Rejonowy w Świeciu nie zastosował ani jednego obowiązku uczestnictwa w programach korekcyjno-edukacyjnych, a w latach 2013–2014 po jednym sprawcy zobowiązał do uczestnictwa w takich programach.
- **PCPR w Wieruszowie:** Pomimo współpracy z ośrodkami pomocy społecznej z terenu powiatu, Komendą Powiatową Policji w Wieruszowie, Sądem Rejonowym w Wieluniu oraz Prokuraturą Rejonową w Wieluniu w zakresie pozyskania osób chętnych do udziału w programie, nie udało się zebrać grupy, wobec której można byłoby zastosować oddziaływania.

O problemach związanych z prowadzeniem programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych mówili eksperci podczas panelu zorganizowanego przez NIK.

**Eksperti podczas panelu o problemach związanych z prowadzeniem programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych:**

*W pierwszej kolejności dostępność. Program powinien przychodzić do sprawcy, a nie sprawca do programu. Uważam, że taniej i prościej będzie, jeżeli osoby prowadzące mogłyby realizować programy w małych gminach jadąc do nich, a nie koniecznie sprawcy pokonywać dalekie odległości kosztem np. dochodów rodziny, w dalszej perspektywie należy zmienić sposób motywacji sprawców do uczestnictwa w programie.*

*Obecnie prawo pozwala na skierowanie sprawcy do programu po wyroku. Taki sprawca nie ma już motywacji do uczestnictwa, gdyż w jego odczuciu nic to nie zmieni w jego sytuacji prawnej. Tymczasem możliwość uczestniczenia w programie w zamian za umorzenie postępowania lub zakończenie procedury NK byłoby znacznie lepszym rozwiązaniem. Wzmocnienia i upowszechniania wymaga przede wszystkim idea, że to sprawcy są źródłem zjawiska przemocy w rodzinie i to wobec nich powinny być podejmowane zasadnicze działania.*

*System oddziaływania wobec sprawców powinien składać się z: natychmiastowej izolacji sprawcy po zgłoszeniu przemocy, zakazu zbliżania się sprawcy do ofiary i konieczności opuszczenia przez niego miejsca zamieszkania oraz obowiązku uczestnictwa w programie nałożonym przez sąd, konieczności długotrwałego udziału sprawcy w programie i wnikliwej ewaluacji jego funkcjonowania.*

*Sądy niestety nie orzekają konieczności udziału sprawcy w programie edukacyjno-korekcyjnym.*

*Należy zwiększyć skuteczność działań przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości w zakresie orzekania oddziaływań wobec sprawców przemocy. W 2014 r z 14.309 skazanych za stosowanie przemocy w rodzinie tylko wobec 731 osób orzeczono obowiązek uczestnictwa w programach korekcyjno-edukacyjnych lub terapeutycznych dla sprawców przemocy. Nadal rzadko stosowane są: zakaz zbliżania i nakaz opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym. Trudności związane w udziałem w programach tzw. „wolnościowych” – w większości gmin programy takie nie funkcjonują lub dostęp do nich jest utrudniony – albo za daleko trzeba dojechać, albo program jest realizowany dwa razy czy raz w roku.*

*Poważnym problemem jest motywacja sprawców przemocy do uczestniczenia w całym programie. Znaczna część osób rozpoczynających program nie kończy go. Może tu większą rolę powinien wykazywać wymiar sprawiedliwości orzekając obowiązek uczestnictwa w programie i egzekwowania go. Brakuje profesjonalistów przygotowanych do kontaktu ze sprawcami przemocy w rodzinie. Zbyt mała liczba nakazów, zakazów i obowiązków nakładanych na sprawców przemocy w postępowaniu przygotowawczym, które chroniłyby bezpieczeństwo osób pokrzywdzonych (owe środki zapobiegawcze/środki karne/obowiązki probacyjne też się nieco zmieniły i musi wzrosnąć świadomość tych zmian nie tylko u organów ścigania, ale także pokrzywdzonych i podmiotów zaangażowanych w interwencję/pomaganie).*

**Wobec nieprowadzenia przez część powiatów programów korekcyjno-edukacyjnych dla sprawców przemocy w rodzinie, realizacji takich zajęć podjęły się niektóre gminy nie będące miastami na prawach powiatu, które jednak z powodu ustawowego przypisania tego zadania powiatom, nie mogą aplikować o środki z budżetu państwa.** W ocenie NIK, gminy, które opracowały program, posiadają wykwalifikowaną kadre, przystosowany lokal i – co najważniejsze – sprawców chętnych do podjęcia tego wyzwania, **powinny mieć możliwość ubiegania się o dotację z budżetu państwa.** Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej nie zbierało danych w tym zakresie i w związku z tym nie posiadało wiedzy ile gmin w Polsce, nie będących miastami na prawach powiatu, prowadzi zajęcia ze sprawcami przemocy wobec najbliższych. Jedną z takich gmin jest Gmina Wyszków, która zawierając porozumienia ze wszystkimi gminami powiatu wyszkowskiego, prowadzi w ramach Gminnego Punktu Promocji Zdrowia i Profilaktyki, m.in. zajęcia ze sprawcami przemocy domowej. Grupa prowadzona jest od 2013 r. w sposób otwarty i ciągły. Warsztaty finansowane są ze środków własnych poszczególnych gmin. Gmina Wyszków finansuje program ze środków na realizację Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, przeznaczając na ten cel ok. 9–10 tys. zł rocznie.



- **Burmistrz Wyszkowa:** *Podjęcie tych działań jest rezultatem potrzeb wynikających z realizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie (w naszej gminie większość osób uzależnionych jest sprawcami przemocy w rodzinie), prowadzenia interdyscyplinarnej pomocy rodzinom w ramach prowadzonej procedury NK oraz braku realizacji tego zadania przez powiat wyszkowski. Obserwacje pokazały, że systematyczna praca z osobami doświadczającymi przemocy w rodzinie daje bardzo słabe wyniki w sytuacji, gdy równocześnie pomocą i oddziaływaniami nie są objęci sprawcy. Z psychologicznego punktu widzenia dochodzić może nawet do wtórnej wiktymizacji ofiar, które mają poczucie, że tylko one „muszą” coś ze sobą zrobić, a sprawca czuje się bezkarny. W mojej opinii to gminy, z racji prowadzenia procedury NK mają największą wiedzę dotyczącą problemu przemocy w rodzinie i to przez te samorzady powinna być prowadzona kompleksowa pomoc dla osób doświadczających przemocy i ją stosujących. Gmina nie aplikowała o środki na realizację programu, gdyż mogą się o nie ubiegać tylko powiaty. W mojej ocenie podział zadań na różne szczeble samorządu terytorialnego utrudnia interdyscyplinarną pracę z rodziną. Gminy powinny mieć możliwość aplikowania o środki na działania skierowane do sprawców, co wielu gminom ułatwiłoby podjęcie takich działań. W mojej opinii ważnym byłoby konsekwentne wymaganie od powiatów realizacji takich zadań i współpracy w tym zakresie z gminami.*

Zgodnie z Wytycznymi do tworzenia modelowych programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie, stanowiących załącznik do KPPPwR na lata 2006–2013, łączny czas programu powinien obejmować nie mniej niż 60–120 godzin. W trakcie kontroli w trzech jednostkach stwierdzono, że czas trwania programów był krótszy niż 60 godzin. Główną przyczyną skrócenia czasu trwania programów była chęć objęcia oddziaływaniami większej liczby osób.

- **MOPS w Płocku:** *Łączny czas trwania programu pod względem liczby godzin zajęć w ciągu roku, był niezgodny z wytycznymi, tj. obejmował 60 godzin w dwóch cyklach, w podziale po 30 godzin dla uczestników jednego cyklu (grupy).*
- **Wrocławskie Centrum Zdrowia we Wrocławiu:** *W 2012 r. odbyło się pięć edycji programu, w 2013 r. dwie edycje, w 2014 r. trzy i w pierwszej połowie 2015 r. dwie edycje. W latach 2012–2014 czas trwania każdego programu grupowego wynosił 48 godzin, natomiast w 2015 r. program liczył 60 godzin.*
- **OIK w Jeleniej Górze:** *W 2012 r. OIK zorganizował dwie edycje programów korekcyjno-edukacyjnych, tj. „Partner” i „Stop przemocy” (prowadzony dla trzech grup), z których program „Partner” obejmował 42 godziny zajęć (sześć godzin indywidualnych i 36 godzin grupowych), natomiast program „Stop przemocy” obejmował odpowiednio: grupa I – 42 godziny (dwie godziny indywidualne i 40 godzin grupowych), grupa II – 30 godzin (dwie godziny indywidualne i 28 godzin grupowych), grupa III – 42 godziny (dwie godziny indywidualne i 40 godzin grupowych). Łączny czas programu „Partner” i programu „Stop przemocy” dla poszczególnych grup nie obejmował minimum 60 godzin.*

#### Niemcy: Standard programów dla sprawców przemocy

37 organizacji pracujących z mężczyznami – sprawcami przemocy w Niemczech podjęło wspólną inicjatywę opracowania standardów pracy. Standardy zostały opracowane po trzech latach, ich prowadzenie było finansowane ze środków publicznych. W pracach wykorzystano wnioski z oceny wcześniejszych projektów oraz doświadczenia osób pracujących ze sprawcami. Projekt standardów był ponadto skonsultowany z organizacjami zapewniającymi wsparcie kobietom, które doświadczyły przemocy, w tym zajmującymi się doradztwem oraz prowadzącymi telefoniczne linie pomocowe lub schronienie dla kobiet.

Podstawą podejścia jest prowadzenie ze sprawcami pracy w grupach liczących od pięciu do 10 osób, przez okres sześciu miesięcy, w czasie których odbywają się cotygodniowe spotkania. Praca w grupach jest prowadzona pod kierunkiem dwóch specjalistów. Przystąpienie do grupy poprzedza przeprowadzenie wstępnego rozpoznania, w czasie którego m.in. sprawdzane są kryteria kwalifikowalności oraz analizowana jest dokumentacja incydentów przemocy. Ze sprawcą zakwalifikowanym do udziału zawierana jest umowa, w której określone są m.in.: zakres programu, obowiązkowy i regularny udział w spotkaniach, zasady pracy w grupie, procedury wykluczenia, w tym konsekwencje wybuchu agresji podczas spotkania grupy, jak również zasady wnoszenia wkładu finansowego. W umowie sprawca wyraża również zgodę na kontakt ze swoją obecną lub byłą partnerką, jak również na zwolnienie z poufności w stosunku do partnerki, instytucji która go skierowała do grupy oraz jednostki wspierającej kobietę lub interwencyjnej właściwej dla danej sprawy. Kontakt z partnerką obejmuje: informowanie partnerki o zakresie, celach oraz ograniczeniach programu realizowanego przez sprawcę, wskazanie poziomu zagrożenia i możliwości zapewnienia bezpieczeństwa osobistego, zaproponowanie partnerce możliwości nawiązania kontaktu z prowadzącymi grupę o każdej porze na wypadek incydentu przemocy.

Program pracy ze sprawcami obejmuje m.in.: rekonstrukcję incydentów przemocy oraz analizę oddziaływania przemocy na osoby jej doświadczające, bezprzemocowe strategie działania, sposoby komunikacji w związku, odpowiedzialność rodzicielską.

<http://www.bagtaeterarbeit.de>

Zgodnie z § 9 rozporządzenia w sprawie standardu podstawowych usług, oddziaływania korekcyjno-edukacyjne prowadzone są przez osoby, które: ukończyły studia II stopnia na jednym z kierunków: psychologia, pedagogika, pedagogika specjalna, nauki o rodzinie, politologia, politologia i nauki społeczne w zakresie pedagogiki opiekuńczo-wychowawczej, resocjalizacji lub pracy socjalnej, albo na innym kierunku uzupełnionym studiami podyplomowymi w zakresie psychologii, pedagogiki, resocjalizacji; posiadają zaświadczenie o ukończeniu szkoleń w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie w wymiarze co najmniej 100 godzin, w tym w wymiarze 50 godzin w zakresie pracy z osobami stosującymi przemoc w rodzinie; mają udokumentowany co najmniej 3-letni staż pracy w instytucjach realizujących zadania na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

W trzech z 11 badanych ośrodków osoby prowadzące oddziaływania korekcyjno-edukacyjne nie spełniały warunków określonych w rozporządzeniu. Zawieranie umów z osobami nie posiadającymi uprawnień tłumaczono trudnościami ze znalezieniem specjalistów z zakresie pracy ze sprawcami przemocy.

- **OIK w Jeleniej Górze:** W 2012 r. trzy z czterech osób prowadzących programy korekcyjno-edukacyjne dla sprawców przemocy nie spełniały warunków dotyczących kwalifikacji, określonych w rozporządzeniu, tj.: dwie osoby nie spełniały wymogu odnośnie ukończenia szkoleń oraz jedna osoba nie ukończyła studiów II stopnia na jednym z kierunków uprawniających do prowadzenia tego typu zajęć. W 2013 r. dwie osoby nie spełniały wymogu odnośnie ukończenia szkoleń, przy czym jedna z nich uzyskała uprawnienia w trakcie trwania programu.
- **MOPS w Płocku:** Dyrektor MOPS zawarł umowę z psychologiem na realizację programu oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych wobec sprawców przemocy, pomimo iż osoba ta nie spełniała wymogu, co do ukończenia szkoleń w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie w wymiarze co najmniej 100 godzin, w tym w wymiarze 50 godzin w zakresie pracy ze sprawcami przemocy.
- **SOW w Gorzowie Wlkp.:** Kwalifikacje dwóch osób prowadzących w 2015 r. oddziaływania korekcyjno-edukacyjne nie spełniały wszystkich kryteriów wskazanych w rozporządzeniu. Jedna z osób nie posiadała wykształcenie wskazanego w § 9 pkt 1, zaś druga nie spełniła kryteriów dotyczących ukończonych szkoleń oraz stażu pracy w instytucjach realizujących zadania na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Osoby te nie prowadziły oddziaływań korekcyjno-edukacyjne w dniu wejścia w życie ww. rozporządzenia, zatem nie znajduje w tym przypadku zastosowania § 10 rozporządzenia w sprawie standardu.

Brak osób posiadających odpowiednie kompetencje, uprawniające ich do prowadzenia zajęć ze sprawcami przemocy domowej, był jednym z powodów nieorganizowania takich programów przez część powiatów<sup>70</sup>.

- **PCPR w Pabianicach:** Środki przyznane przez Łódzki Urząd Wojewódzki na realizację oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych nie zostały wykorzystane, ponieważ na zaproszenie do złożenia oferty na prowadzenie ww. programu nie wpłynęła żadna oferta spełniająca wymagane kryteria dotyczące wykształcenia, doświadczenia i ukończonych kursów. PCPR starało się również pozyskać specjalistów pochodzących z powiatów ościennych, jednak proponowane środki były zbyt niskie ze względu na wysokie koszty i czas dojazdu.
- **PCPR w Siedlcach:** W latach 2012–2015 powiat nie realizował zadania z zakresu administracji rządowej polegającego na opracowaniu i realizacji programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie. Trudność w realizacji programu stanowi m.in. brak specjalistów przygotowanych do prowadzenia takich programów zgodnie z przepisami określonymi w § 9 rozporządzenia.

<sup>70</sup> Informacje uzyskane na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o NIK.

- **PCPR w Brzezinach:** Program korekcyjno-edukacyjny dla sprawców przemocy w rodzinie opracowano i realizowano w latach 2009–2012. Późniejszy od 2013 r. taki program nie jest realizowany, m.in. z powodu braku możliwości pozyskania osoby spełniającej wymagania kwalifikacyjne i zbyt niskiej dotacji, aby istniała możliwość zlecenia realizacji takich warsztatów zewnętrznemu wykonawcy.
- **PCPR w Starogardzie Gdańskim:** Jednym z czynników utrudniających bądź uniemożliwiających realizację programów dla sprawców przemocy, jest brak osób posiadających wymagane kwalifikacje, kompetencje oraz umiejętności do prowadzenia zajęć z osobami stosującymi przemoc.

Osoby prowadzące oddziaływania korekcyjno-edukacyjne wobec osób stosujących przemoc w rodzinie, które nie spełniały wymogów dotyczących kwalifikacji w dniu wejścia w życie rozporządzenia, mogły je kontynuować do dnia 31 grudnia 2015 r.<sup>71</sup>. W dwóch kontrolowanych ośrodkach, część osób prowadzących warsztaty ze sprawcami przemocy, mogła je realizować tylko do dnia wskazanego ww. przepisie.

- **MOPS w Zielonej Górze:** Osoby realizujące program nie posiadały zaświadczeń o ukończeniu szkoleń w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie w wymiarze co najmniej 100 godzin, w tym w wymiarze 50 godzin w zakresie pracy z osobami stosującymi przemoc w rodzinie, niemniej spełniając warunek dotyczący daty zatrudnienia przed wejściem w życie ww. rozporządzenia, mogły prowadzić program do końca 2015 r. Ewentualna realizacja programu przez te osoby w roku 2016 możliwa będzie po ukończeniu ww. szkolenia w wymaganym zakresie.
- **SOW w Gorzowie Wlkp.:** Jedną spośród osób prowadzonych zajęcia ze sprawcami przemocy, mimo że nie spełniała wszystkich wymogów dotyczących kwalifikacji, mogła je kontynuować na podstawie § 10 ww. rozporządzenia.

Zarówno przeprowadzona kontrola, jak i informacje uzyskane od jednostek niekontrolowanych, wskazują na duży problem z pozyskaniem wykwalifikowanych specjalistów do prowadzenia programów korekcyjno-edukacyjnych dla sprawców przemocy w rodzinie. Od początku 2016 r., w związku z brakiem możliwości prowadzenia takich programów przez osoby nie posiadające wskazanych uprawnień, a które zajęcia te realizowały przed wejściem w życie rozporządzenia, problem ten może się nasilić. Zdaniem NIK, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej powinno podjąć działania mające na celu zwiększenie liczby szkoleń dla osób chcących uzyskać profesjonalne przygotowanie do zajmowania się tak ważnym i trudnym zajęciem. Potrzebę zorganizowania szkoleń w zakresie pracy ze sprawcami przemocy potwierdzają wyniki ankiety skierowanej do członków zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych, z których wynika, że aż 42% ankietowanych (833 odpowiedzi) chciałoby wziąć udział w szkoleniu z tego zakresu.

**Brak chętnych do prowadzenia programów dla sprawców przemocy może wynikać również ze zbyt niskiego poziomu ich finansowania, na co zwracali uwagę eksperci uczestniczący w panelu zorganizowanym przez NIK.** Ich zdaniem stawka wynosząca 846 zł brutto na osobę kończącą program<sup>72</sup> jest zbyt niska, biorąc pod uwagę fakt, że obejmuje wynagrodzenie realizatorów programu (2–3 spotkania indywidualne i 24 grupowe), koszty sali, materiałów powielanych dla uczestników, koszty administracyjne, w tym dokumentacja programu, monitoring losów absolwentów po trzech latach od ukończenia programu, koszty ogólne (podatki, ubezpieczenia itd.).

### Sądy wiedzą, lecz nie stosują

**W skali kraju do programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych przystępuje tylko 9,7% sprawców przemocy.** W jednostkach objętych kontrolą NIK było to tylko 2–3%. Obowiązek orzekania przez sądy udziału sprawcy w takich programach – w przypadku wydania kary w zawieszeniu – został określony w art. 72 §1 Kodeksu karnego, zgodnie z którym zawieszając

<sup>71</sup> § 10 rozporządzenia w sprawie standardu podstawowych usług.

<sup>72</sup> Źródło: Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014–2020.

wykonanie kary sąd zobowiązuje sprawcę przemocy w rodzinie do uczestnictwa w oddziaływaniach korekcyjno-edukacyjnych, a jeżeli sąd orzeka środek karny to może zobowiązać skazanego do uczestnictwa w tego rodzaju oddziaływaniach. Nienakładanie przez sądy na sprawców przemocy obowiązku uczestnictwa w tego typu zajęciach jest powodem przystępowania do nich małej liczby osób, lub nawet nieprowadzenia takich programów.

- **Dyrektor MOPS w Płocku:** *Brak orzeczeń i zobowiązań sądów oraz należytego zaangażowania prokuratorów prowadzi do całkowitej dobrowolności udziału sprawców przemocy w programach korekcyjno-edukacyjnych. Rekrutacja odbywa się głównie poprzez motywowanie osób wskazanych w procedurze NK jako sprawcy przemocy przez członków grup roboczych. Powinien zostać wprowadzony ustawowy obowiązek orzekania przez sąd postanowień o obowiązkowym udziale osób skazanych za przestępstwo znęcania się w programach korekcyjno-edukacyjnych.*
- **Przewodnicząca ZI Dzielnicy Praga-Południe m.st. Warszawy:** *Pierwszorzędne znaczenie miałyby obligatoryjne kierowanie sprawców przemocy do programów korekcyjno-edukacyjnych i w sytuacji nierealizowania tego obowiązku – odwieszanie kary za stosowanie przemocy albo stosowanie innych środków probacyjnych.*
- **Dyrektor MOPR w Opolu:** *Osoby stosujące przemoc wobec bliskich niezwykle rzadko kierowane są przez opolskie sądy do programów w ramach zasądzonego wyroku lub stosowania środków zapobiegawczych, probacyjnych, a na etapie postępowania przygotowawczego lub pozostawania pod kuratelą sądową zarówno kuratorzy sądowi jak dzielnicowi nie wykorzystują tej oferty jako udzielenia skutecznej pomocy swoim klientom. Główną przyczyną jest brak konieczności i obowiązku przystępowania osoby stosującej przemoc i objętej procedurą Niebieskie Karty do programów korekcyjno-edukacyjnych. Taki obowiązek powinien zostać wprowadzony.*
- **Dyrektor MOPS we Wrocławiu:** *Rozwiązania korzystne dla osób doznających przemocy w praktyce są w zbyt małym stopniu stosowane, m.in. zobowiązanie do uczestnictwa w zajęciach korekcyjno-edukacyjnych dla sprawców przemocy.*

Należy przy tym podkreślić, że wszystkie kontrolowane ośrodki, które prowadziły oddziaływania korekcyjno-edukacyjne informowały o tym fakcie instytucje zajmujące się przeciwdziałaniem przemocą domową, w tym organy ścigania i sądy.

- **MOPS w Mysłowicach:** *O rozpoczęciu każdej edycji programu korekcyjno-edukacyjnego MOPS informował działające na terenie Mysłowic: Sąd Rejonowy, Prokuraturę Rejonową, zespół kuratorskiej służby sądowej oraz Komendę Miejską Policji. Pomimo wystosowywanych dwa razy w roku pism informujących o kolejnych edycjach programu nie otrzymano zgłoszeń.*
- **MOPR w Kielcach:** *O rozpoczęciu każdego programu korekcyjno-edukacyjnego dla osób stosujących przemoc w rodzinie ośrodek informował Sąd Rejonowy w Kielcach, Prokuratury Rejonowe Kielce-Wschód i Kielce-Zachód oraz Komendę Miejską Policji w Kielcach. Do informacji załączano program, wskazywano miejsce jego realizacji oraz harmonogram zajęć grupy korekcyjno-edukacyjnej dla osób stosujących przemoc. W okresie objętym kontrolą do programu sądy skierowały łącznie 11 sprawców przemocy: w 2012 r. dwie osoby, w 2013 r. – jedną oraz w 2014 r. i 2015 r. (do 30 czerwca) – po cztery osoby.*
- **OIK w Jeleniej Górze:** *OIK kierował pisma do sądów, ośrodka pomocy społecznej, kuratorów sądowych, aresztu śledczego i przewodniczących ZI informujące o warsztatach korekcyjno-edukacyjnych dla sprawców przemocy. Informacja o programach zamieszczana była także na stronach internetowych Ośrodka. Informacje o programach sprawcy przemocy otrzymywali również od swoich kuratorów, pracowników OIK i pracowników socjalnych MOPS.*

Także jednostki, w których NIK zasięgała informacji, informowały organy ścigania i sądy o prowadzonych przez nie programach korekcyjno-edukacyjnych<sup>73</sup>.

- **MOPR w Białymstoku:** *Ośrodek cyklicznie informuje m.in. prokuraturę, Policję i kuratorów sądowych o realizowanym w OIK programie oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych. W 2013 r. sąd zobowiązał do udziału w programie cztery osoby, a w 2014 r. jedną osobę, zaś kuratorzy sądowi zobowiązali do uczestnictwa w programie łącznie siedem osób.*
- **PCPR w Łęcznej:** *Liczba orzeczeń sądowych nakładających na sprawcę przemocy w rodzinie obowiązek odbycia programu oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych jest niestety bardzo niska. W 2015 r. na 12 uczestników programu tylko jeden z nich został do tego zobowiązany przez sąd, a jest to najskuteczniejsza motywacja do udziału w tego rodzaju zajęciach.*

<sup>73</sup> Informacje uzyskane na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK.

- **PCPR w Strzyżowie:** *Pomimo przeprowadzania przez centrum akcji informacyjnej o realizacji programu oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla sprawców przemocy, na terenie powiatu istnieje małe zainteresowanie programem ze strony sądu i prokuratury. Nabór uczestników spoczywał głównie na pracownikach PCPR, którzy przecież nie mają bezpośredniego kontaktu z tymi osobami. Wszyscy uczestnicy zgłosili się do programu dobrowolnie, żaden z nich nie został skierowany przez sąd.*

W trzech ośrodkach w których NIK zasięgała informacji, mimo starań podejmowanych przez pracowników w celu utworzenia grupy oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych, w latach 2012–2015 taka grupa nie powstała.

- **PCPR w Rykach:** *Centrum opracowało program korekcyjno-edukacyjny dla osób stosujących przemoc w rodzinie, który został zaprezentowany w środowisku prokuratorów, sędziów, kuratorów sądowych, policji i pracowników pomocy społecznej. Mimo tych działań, przychylności ze strony instytucji współpracujących oraz bardzo dużych potrzeb nie udało się stworzyć grupy, która mogłaby realizować ten program.*
- **PCPR w Sanoku:** *Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie mając na względzie skalę zjawiska przemocy w powiecie sanockim, w 2013 r. opracowało program oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie. Biorąc pod uwagę fakt, że dotychczas Sąd Rejonowy ani razu nie informował Centrum o wydanych wyrokach dotyczących zobowiązania osób skazanych za przemoc do udziału w programach korekcyjno-edukacyjnych, PCPR nie wnioskowało do Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego o przyznanie środków na realizację tych programów i nie prowadziło oddziaływań względem osób uznanych za sprawców przemocy.*
- **PCPR w Wieluniu:** *Powiat pozyskał środki na prowadzenie programów korekcyjno-edukacyjnych, lecz z powodu braku osób zainteresowanych program nie mógł być realizowany. Każdego roku przeprowadzano konsultacje z gminnymi ośrodkami pomocy społecznej z terenu powiatu, Sądem Rejonowym w Wieluniu oraz Komendą Powiatową Policji w Wieluniu, informując o możliwości realizacji takiego programu z prośbą o podanie liczby osób, potencjalnych uczestników oraz o kierowanie ich do udziału w programie.*

**Wobec sprawców przemocy w rodzinie, sądy stosują najczęściej wyroki w zawieszeniu – dotyczy to prawie 73% wyroków pozbawienia wolności, nie orzekając na ogół obowiązku uczestnictwa w oddziaływaniach korekcyjno-edukacyjnych.** Przykładowo w 2014 r. z 14.309 skazanych za stosowanie przemocy w rodzinie, obowiązek uczestnictwa w oddziaływaniach korekcyjno-edukacyjnych orzeczono na etapie wyrokowania wobec 731 sprawców przemocy.

#### Bez nakazu – niewielki efekt

**Do programów przystępuje niewielka liczba sprawców, a dodatkowo tylko połowa z nich je kończy.** Powodem nieukończenia programu zazwyczaj jest rezygnacja uczestników, wydalenie z grupy lub programu indywidualnego na skutek niedotrzymania warunków uczestnictwa, zmiana adresu zamieszkania, osadzenie w zakładzie karnym i – najważniejszy z nich – niedostateczny poziom motywacji wewnętrznej przy braku podstawowego czynnika motywacyjnego w postaci obowiązku nałożonego przez sąd.

- **MOPS w Bielsku-Białej:** *W kolejnych latach okresu 2012–2014 do programu przystąpiło odpowiednio: ośmiu (z 391 zidentyfikowanych sprawców), dziewięciu (na 429 sprawców) i ośmiu (z 403 zidentyfikowanych sprawców), z których ukończyło: pięciu (62,5%), ośmiu (88,9%), sześciu (75%), z zajęć programu korekcyjno-edukacyjnego corocznie korzysta zaledwie ok. 2% sprawców przemocy. Sprawcy nie chcą korzystać z pomocy ponieważ: nie identyfikują się z problemem, mają poczucie krzywdy, są uzależnieni od środków psychoaktywnych, dziedziczą negatywne wzorce z rodzin pochodzenia, mają zaburzenia psychiczne, osobowościowe i charakterologiczne, nie potrafią konstruktywnie radzić sobie z negatywnymi emocjami (złość, agresja), kierują się stereotypami w myśleniu o przemocy w rodzinie, uważają, że to jest ich prywatna sprawa.*
- **MOPR w Gdańsku:** *Co prawda w kolejnych latach okresu 2012–2014 do programu przystępowało coraz więcej osób, odpowiednio: 12, 8 i 126 uczestników, to każdego roku odsetek kończących program był coraz niższy, i tak: w 2012 r. program ukończyli wszyscy uczestnicy (100%), w 2013 r. pięć osób (62,5%), a w 2014 r. program ukończyło tylko sześciu uczestników (4,8%). Dyrektor MOPR wskazał przy tym, że powinno zostać wprowadzone obligatoryjne zobowiązanie sprawcy przemocy przez sąd do podjęcia i ukończenia programu korekcyjno-edukacyjnego, przy jednoczesnym zawiadomieniu prokuratury i wydaniu nakazu opuszczenia lokalu.*

- **MOPR w Poznaniu:** W 2012 r. do programów przystąpiło 60 osób, w 2013 r. 100 osób, w kolejnym roku 136 osób, a w pierwszej połowie 2015 r. 25 osób. Spośród uczestników programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych ukończyło je odpowiednio 73%, 39%, 48%.
- **Przewodnicząca ZI Dzielnicy Praga-Południe m.st. Warszawy:** Działania podejmowane w ramach procedury NK przyniosłyby lepsze efekty, gdyby działania grup roboczych i zespołu szły w parze ze zrozumieniem problemu i zaangażowanymi, konsekwentnymi działaniami prokuratury, policji, sądu wobec sprawców przemocy, którzy nie zgłaszali się na wezwania zespołu, nie podejmowali współpracy w kierunku zmiany swoich postaw, pozorowali te działania lub wycofywali się z nich i stanowili zagrożenie dla swoich bliskich.

Dane w tym zakresie przedstawiają się podobnie także w jednej z jednostek prowadzącej takie programy, w której NIK zasięgnęła informacji.

- **PCPR w Wejherowie:** W 2012 r. oddziaływaniami korekcyjno-edukacyjnymi objęto 10 sprawców spośród 478 prowadzonych procedur NK, w 2013 r. do terapii zakwalifikowano 13 na 403 sprawców przemocy (ukończyło 10), w 2014 r. dziewięciu (na 428 sprawców) rozpoczęło udział w programie, a siedmiu go ukończyło; w 2015 r. do programu zakwalifikowało się dziewięciu sprawców (na 493), przy czym sześciu program ukończyło.

**Dobłą praktykę** w zakresie realizacji programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc domową NIK stwierdziła w **MOPR w Kielcach**, gdzie opracowano zasady uczestnictwa oraz zasady wydawania zaświadczeń o realizacji i ukończeniu programu. Zasady określały formalne wymogi dotyczące systematycznej obecności na zajęciach w grupie oraz obowiązek zgodnego z zasadami współżycia społecznego zachowania w trakcie zajęć. Postanowiono, że osoby zobowiązane przez sąd do udziału w programie, w przypadku nieprzestrzegania ustalonych zasad, będą usuwane z listy uczestników, o czym będzie informowany sąd.

### Brak monitoringu powodem braku ewaluacji

Przebieg i efekty oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych wobec sprawców przemocy powinny być objęte działaniami monitorującymi i ewaluacyjnymi prowadzonymi przez powiat lub podmioty, którym powiat zlecił realizację zadań, a wyniki tych działań powinny być wykorzystywane w pracach nad udoskonaleniem i upowszechnieniem dalszych metod oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych<sup>74</sup>. Ponadto, w myśl postanowień zawartych w obszarze 3 pkt 3.3.6. Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014–2020, badanie skuteczności programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych kierowanych do osób stosujących przemoc wobec najbliższych poprzez monitorowanie ich zachowań powinno się odbywać przez okres do trzech lat po ukończeniu programu korekcyjno-edukacyjnego. Monitoring uczestników programów dla sprawców pozwala na udoskonalenie metod oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych. Podczas kontroli w siedmiu spośród 11 badanych ośrodków stwierdzono, że nie dokonywano monitoringu i ewaluacji zgodnie z powyższymi przepisami.

Tylko dwa z kontrolowanych ośrodków dokonywały monitoringu po zakończeniu uczestnictwa w programach korekcyjno-edukacyjnych, lecz monitoring ten był prowadzony przez okres krótszy niż trzy lata, maksymalnie trwał sześć miesięcy, lecz tylko w jednym przypadku wyniki monitoringu posłużyły do przeprowadzania ewaluacji.

- **MOPS w Płocku:** MOPS–OIK monitoruje rodziny, w których osoby stosujące przemoc biorą udział w Programie Edukacyjno-Korekcyjnym dla Sprawców Przemocy – poprzez kontakt telefoniczny z przedstawicielami rodziny, w miesiąc oraz pół roku po zakończeniu Programu.
- **SOW w Gorzowie Wlkp.:** W SOW monitoring odbywał się w trakcie trwania programu oraz w okresie od miesiąca do pół roku od jego ukończenia. Monitoringiem obejmowano wszystkich sprawców, którzy ukończyli program. SOW prowadził ewaluację efektów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych wobec osób stosujących przemoc

<sup>74</sup> § 8 rozporządzenia w sprawie standardu podstawowych usług.

w rodzinie. W odniesieniu do każdej z grup sprawców objętych programem sporządził opis i ewaluację efektów programu korekcyjno-edukacyjnego dla sprawców przemocy w rodzinie, który zawierał m.in.: zestawienie ocen z arkuszy obserwacyjnych wypełnianych przez osoby prowadzące zajęcia; zestawienie ocen dokonanych przez uczestników po zakończeniu programu – w tym celu posłużono się anonimowym kwestionariuszem wypełnianym po zakończeniu zajęć grupowych, który odnosił się zarówno do zawartości programu (m.in. przydatność przekazywanych treści, wartość proponowanych narzędzi i sposobów zachowania), jak i do osób prowadzących zajęcia (np. komunikatywność, obiektywizm), a także sposobu organizacji zajęć (np. jakość przygotowanych materiałów, czas trwania zajęć); zestawienie ocen prowadzonych oddziaływań, dokonywane po zakończeniu programu przez pracowników pełniących funkcję nadzorującą wobec uczestników.

W dwóch kontrolowanych ośrodkach przeprowadzanie monitoringu i ewaluacji rozpoczęto dopiero po upływie dwóch lat od zakończenia programów.

- **OIK w Jeleniej Górze:** OIK rozpoczął monitorowanie losów sprawców po zakończeniu uczestnictwa w programach korekcyjno-edukacyjnych począwszy od 2014 r., obejmując monitoringiem programy zrealizowane w 2012 r. i 2013 r. Na podstawie opracowanego i przeprowadzonego badania ankietowego u wszystkich respondentów, którzy zakończyli oddziaływania korekcyjno-edukacyjne sporządzony został raport z monitoringu efektów programów korekcyjno-edukacyjnych za lata 2011–2013. W 2015 r. podjęte zostały działania celem przeprowadzenia monitoringu po zakończeniu programów za lata 2012–2014.
- **MOPS w Mysłowicach:** Trzyletni okres monitorowania obowiązuje dopiero od czerwca 2015 r. i jest efektem kontroli przeprowadzonej w lutym 2015 r. przez Wojewodę Śląskiego pn. Ocena funkcjonowania gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie w Mieście Mysłowice, w tym wykonywanie przez Miasto na prawach powiatu zadań wskazanych w art. 6 ust. 2–4 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Wcześniej monitorowanie losów uczestników było realizowane przez okres jednego roku. Monitorowanie uczestników po zakończeniu programu polegało na utrzymywaniu w okresie trzech lat kontaktu z: samym uczestnikiem, przedstawicielami sądu rejonowego, prokuratury rejonowej, zespołu kuratorskiego służby sądowej, komendy miejskiej Policji, MOPS, placówek oświatowych, komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, a także członkami rodzin.

Podczas kontroli stwierdzono także dwa przypadki, gdzie realizacja programów korekcyjno-edukacyjnych dla sprawców przemocy została powierzona realizatorowi na podstawie umowy podpisanej przez władze samorządowe i realizatorzy ci nie wywiązywali się z obowiązku dokonywania monitoringu i ewaluacji zgodnie z przepisami.

- **Wrocławskie Centrum Zdrowia we Wrocławiu:** Centrum nie prowadziło działań monitorujących i ewaluacyjnych programów korekcyjno-edukacyjnych dla sprawców przemocy w rodzinie w okresie do trzech lat po ich zakończeniu, a uczestnicy programu wypełniali tylko ankiety ewaluacyjne kończące program. Powodem tego był zakres zlecenia, jaki Centrum przyjęło do realizacji. W CZ prowadziło zajęcia na zlecenie Gminy Wrocław, które nie obejmowało monitorowania i ewaluacji tych działań, dlatego Centrum nie pozyskiwało adresów uczestników programów.
- **MOPS w Zielonej Górze:** W latach 2012–2015 programy oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych wobec osób stosujących przemoc w rodzinie realizowane były przez Terenowy Komitet Ochrony Praw Dziecka z Zielonej Góry (TKOPD), w ramach powierzenia mu jako organizacji pożytku publicznego realizacji zadania publicznego przez Miasto Zielona Góra. Z treści ogłoszeń konkursu ofert na powierzenie przez Miasto realizacji zadania wynika, że powierzenie obejmowało organizowanie i prowadzenie programu oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych zgodnie z wytycznymi Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, który przewiduje m.in. obowiązek monitorowania udziału osób stosujących przemoc w rodzinie w oddziaływaniach korekcyjno-edukacyjnych oraz badanie skuteczności programów. W opracowywanych i realizowanych przez TKOPD programach na lata od 2012 do 2015 zawarte zostały zapisy o 3-letnim okresie monitorowania osób stosujących przemoc, które ukończyły program. Według deklaracji Przewodniczącej TKOPD monitoring taki miał miejsce i odbywał się m.in. poprzez kontakt telefoniczny z tymi osobami, kontakt z kuratorami i partnerami życiowymi osób, które zakończyły realizację programu. Realizator programu nie dokumentował jednak podejmowanych działań związanych z monitorowaniem osób stosujących przemoc, które ukończyły program. Takiego monitoringu i ewaluacji nie prowadził też MOPS, lecz Dyrektor zadeklarowała, że od następczej edycji programu monitoring będzie kompleksowo realizowany przez MOPS.

Ośrodki, które monitorowały losy osób po zakończeniu uczestnictwa w programach korekcyjno-edukacyjnych posiadały też wiedzę w zakresie ponownego wszczęcia procedury NK z powodu stosowania przez nich zachowań przemocowych, pozostałe kontrolowane jednostki takich danych nie posiadały.

- **MOPS w Bielsku-Białej:** W latach 2012–2015 (I półrocze) procedura NK została ponownie wszczęta w przypadku dziewięciu uczestników programu korekcyjno-edukacyjnego (każdy z nich ukończył program). Powodem ponownego wdrożenia NK był każdorazowo powrót do zachowań agresywnych po spożyciu alkoholu.
- **MOPR w Opolu:** W przypadku dwóch sprawców przemocy, którzy ukończyli program korekcyjno-edukacyjny (po jednej osobie w 2012 r. i 2014 r.) nastąpiło ponowne założenie dokumentacji NK. W pierwszym przypadku ponowne wszczęcie procedury NK nastąpiło po upływie dwóch lat i siedmiu miesięcy, a w drugim – po upływie pięciu miesięcy.
- **MOPS w Mysłowicach:** W latach 2012–2015 (I półrocze) procedura NK została ponownie wszczęta w przypadku pięciu (8%) uczestników programu korekcyjno-edukacyjnego, z których trzy osoby udział w programie rozpoczęły i go nie ukończyły, a dwie program ukończyły. Powodem ponownego wdrożenia NK były każdorazowo powtórne zachowania agresywne współwystępujące z powrotem do picia alkoholu.
- **MOPR w Kielcach:** W toku prowadzonego monitoringu wobec osób, które ukończyły program korekcyjno-edukacyjny nie stwierdzono przypadków ponownego stosowania przez te osoby przemocy.

### 3.6 Zaplanowany efekt działań – słuszne podejście, niepełna skuteczność

#### Zamknięcie procedury NK

Procedura NK może zostać zakończona: z powodu rozstrzygnięcia o braku zasadności podejmowania działań lub ustania przemocy i uzasadnionego przypuszczenia o zaprzestaniu dalszego stosowania przemocy oraz po zrealizowaniu indywidualnego planu pomocy. W skontrolowanych jednostkach w latach 2012–2015 (I połowa) wszczęto ogółem 19.887 procedur NK, z których zakończono 13.457. W 30% przypadków (4.039) procedurę zakończono z powodu rozstrzygnięcia o braku zasadności podejmowania działań, a 69% procedur (9.268) zakończono z powodu ustania przemocy.

Ze sprawozdania z realizacji KPPPwR wynika, że w 2014 r. łącznie zakończono 56.373 procedur NK, z tego 41.522 sprawy zostały zakończone z powodu ustania przemocy, a 14.851 z powodu braku zasadności podejmowania działań. W 2013 r. liczby te wynosiły odpowiednio 34.809 i 12.123. Powyższe wyniki wskazują, że w ponad 26% zakończonych procedur nie było uzasadnienia do podejmowania działań pomocowych. W ramach Programu nie są gromadzone dane dotyczące ponownego wszczęcia procedur.

**Zdaniem NIK nieokreślenie przesłanek, jakie powinny być brane pod uwagę przy zakończeniu procedury przez grupy robocze powoduje dużą uznaniowość decyzji o zakończeniu procedury.** Dotychczas nie wypracowano bowiem jednolitego i precyzyjnego sposobu mierzenia skuteczności działań w tym zakresie, brakuje zatem wyznacznika skuteczności pomocy. **Z kontroli wynika, że decyzje o zakończeniu procedury podejmowane są często wyłącznie na podstawie oświadczenia osoby krzywdzonej o zaprzestaniu przez sprawcę stosowania przemocy. W ocenie NIK zamknięcie procedury nie powinno następować bez rzetelnej weryfikacji sytuacji rodziny.**

- **MOPR w Opolu:** W ponad połowie kontrolowanych przypadków (16 spraw) decyzja o zakończeniu procedury NK opierała się na twierdzeniu ofiary przemocy o odzyskaniu poczucia bezpieczeństwa, ustaniu przemocy, jak również o usamodzielnieniu się – decyzja o zamknięciu procedury była podejmowana na tym samym lub na następnym posiedzeniu grupy. W protokołach z zakończenia procedury NK każdorazowo ujmowano stwierdzenia o ustaniu przemocy i uzasadnionym przypuszczeniu o zaprzestaniu dalszego stosowania przemocy, jednocześnie w połowie przypadków nie wskazano faktów, świadczących o tym, że przemoc ustała, co stwarzało ryzyko przedwczesnego przyjęcia przez grupę stanowiska o ustaniu takiej przemocy.



- **GCPR w Gorzowie Wlkp.:** Procedura NK była zamykana w przypadku zaistnienia różnych okoliczności, tj. np. opuszczenie przez domniemanego sprawcę przemocy lokalu zajmowanego przez ofiarę, rozpoczęcie odbywania kary pozbawienia wolności przez sprawcę, jego śmierć, oświadczenie ofiary o zaprzestaniu przez sprawcę stosowania wobec niej przemocy.
- **M-GOPS w Szlichtyngowej:** Stwierdzono, że w 12 sprawach (40%) postępowanie zostało zakończone – bez sporządzenia indywidualnego planu pomocy – z uwagi na zgodne oświadczenia członków rodziny o chęci zakończenia procedury NK na pierwszym posiedzeniu ZI, a nawet jeszcze przed posiedzeniem.

W jednostkach objętych kontrolą ponowne wszczęcie procedury nastąpiło w przypadku 13% zamkniętych wcześniej NK (1.750 z 13.457).

- **OPS w Nysie:** W latach 2012–2015 (I półrocze) w 10 przypadkach na 30 zbadanych miało miejsce wznowienie procedury NK. W jednym przypadku, od zamknięcia NK do ponownego jej założenia minęły tylko cztery miesiące, w trzech przypadkach od pięciu do 12 miesięcy, a w sześciu przypadkach powyżej 12 miesięcy (najwięcej 18 miesięcy).
- **MOPS w Płocku:** W trzech przypadkach z 40 zbadanych spraw zakończona procedura NK została wznowiona ponownie po upływie zaledwie dwóch tygodni, trzech tygodni oraz sześciu miesięcy od zamknięcia procedury prowadzonej poprzednio. Wznowienie procedury wynikało z następujących przyczyn: w pierwszym przypadku osoba wróciła do mieszkania sprawcy, w drugim sprawca nie chciał poddać się leczeniu przeciw alkoholizmowi, w trzecim pokrzywdzona mieszkała w Domu dla Osób Pokrzywdzonych, później w Hostelu i także wróciła do sprawcy.
- **MOPR w Opolu:** W sześciu sprawach, na 30 kontrolowanych, nastąpiło powtórne założenie dokumentacji NK, w tym w czterech ponowne wypełnienie formularza NK-A było w sytuacji niezakończonych procedury NK. W ocenie NIK ponowne wszczęcie procedury w tych przypadkach mogło być konsekwencją zbyt wczesnego jej zakończenia, tylko na podstawie oświadczenia osoby dotkniętej przemocą.

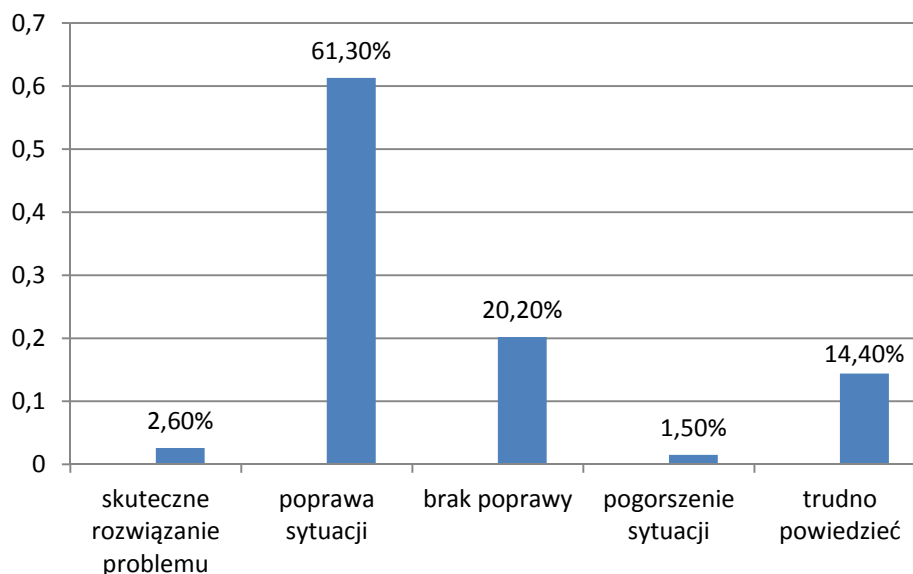
**Zdaniem NIK niski procent wznowień procedury NK nie musi świadczyć o wysokiej skuteczności działań podjętych w zakresie pomocy osobom doświadczającym przemocy. Może on bowiem wynikać z braku wiary w skuteczność procedury lub obawy osób krzywdzonych przez najbliższych przed reakcją sprawcy przemocy.** Potwierdzeniem może być opinia jednej z osób uczestniczących w badaniu ankietowym, która stwierdziła, że: *Niestety to tylko pogorszyło sprawę, bo sprawca zniknął akurat wtedy, gdy toczyło się postępowanie, gdy tylko zamknięto niebieską kartę ze względu na brak kontaktu ze sprawcą, wrócił z powrotem i jest dwa razy gorzej niż było. Teraz boję się znów zawiadomić o tym, bo wiem, że gdyby się dowiedział, że znów został podany np. na policję, to tym razem, gdyby od razu nie został zabrany i nie zostałoby mu zabronione prawem zbliżanie się, to wróciłby i podpaliłby nam dom albo zabił nas.*

**Powyższy wniosek uzasadnia fakt, że osoby doświadczające przemocy, które wzięły udział w badaniu ankietowym NIK, wskazywały na zdecydowanie niższą skuteczność otrzymanej pomocy.** Realizacja indywidualnego planu i pomoc uzyskana w ramach procedury NK spowodowała bowiem skuteczne rozwiązanie problemu tylko dla 2,6% osób. Poprawę sytuacji stwierdziło ponad 61% osób. Osoby te najczęściej zwracały uwagę na poprawę swojej kondycji psychicznej, wskazując, że dzięki pomocy zdobyły większą pewność siebie, czują się bezpieczniejsze i o swojej sytuacji są już w stanie mówić bez skrepowania i wstydu.

**W ocenie NIK o generalnie dobrej skuteczności procedury NK świadczy fakt, że po jej zrealizowaniu poprawę sytuacji – choć w różnym stopniu – odczuło ogółem prawie 2/3 osób doświadczonych przemocy, które wzięły udział w badaniu ankietowym NIK.**

Wykres nr 6

## Skuteczność procedury NK



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Część osób uczestniczących w badaniu ankietowym wskazywała na pozytywne efekty wynikające z realizacji procedury NK, które polegały m.in. na uniezależnieniu się od sprawcy przemocy, znalezieniu pracy, zdobyciu większej pewności siebie, większym poczuciu bezpieczeństwa, zmotywowaniu sprawcy przemocy do udziału w zajęciach terapeutycznych.

#### Osoby doświadczające przemocy o pozytywnych efektach procedury NK:

*Uniezależniłam się od sprawcy przemocy. Odzyskałam pewność siebie i wiarę w ludzi, uczę się mówić słowo „NIE”.*

*Poczucie bezpieczeństwa. Świadomość, że nie pozostaję sama ze swoimi problemami. Pewność siebie poparta wiedzą.*

*Uniezależnienie się od sprawcy zwiększyło poczucie bezpieczeństwa.*

*Zaczęłam samodzielnie podejmować decyzje. Zdobyłam poczucie bezpieczeństwa, potrafię reagować na agresję, w sytuacji zagrożenia dzwonię na Policję.*

*Moja sytuacja uległa zmianie. Zdobyłam większe poczucie pewności siebie, rozwiodłam się z mężem.*

*Spowodowała dużą zmianę, nie wstydę się mówić o problemie, uniezależniłam się od sprawcy przemocy, jestem silniejsza.*

*Stałam się odważniejsza, złożyłam wniosek do Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych o zobowiązanie męża do podjęcia leczenia, stałam się bardziej niezależna, zadbałam bardziej o dzieci.*

*Sytuacja moja zmieniła się diametralnie, mam poczucie bezpieczeństwa, spokój, mąż nie pije, podjął leczenie przeciwalkoholowe.*

*Uzyskana pomoc spowodowała, że stałam się bardzo otwarta, głośno mówię o swoich problemach. Nie wstydę się wyglądu i zachowań mojego alkoholika. Jest mi lżej.*

*Rodzina odzyskała poczucie bezpieczeństwa. Nie mam problemu rozmawiać szczerze o sytuacji w rodzinie z tym, że mąż do chwili obecnej ma kłopoty ze szczerą rozmową o swoich problemach, zwłaszcza alkoholizmie.*

*Zdobyłam dużą pewność siebie, doceniłam swoją wartość, stałam się niezależna w każdym calu, uwolniłam się z dziećmi od oprawcy i czuję się lepiej psychicznie.*

*Czuję się silniejsza po rozmowie z pracownikiem socjalnym. Zmotywowanie sprawcy do udziału w zajęciach terapeutycznych jest niewykonalne.*

*Ukończyłam kurs opiekunki dla osób starszych, pracuję na umowę zlecenie i finansowo nie jestem od nikogo zależna.*

*Znalazłam pracę, z której jestem bardzo zadowolona, myślę, że zmieniłam się na lepsze, mam lepszy kontakt z rodziną i przyjaciółmi.*

*Dzięki spotkaniom nabrałam pewności siebie, przestałam się bać, poczułam, że mam bliskie osoby wokół mnie, nabrałam dystansu do sprawy przemocy, mam lepsze relacje z dziećmi.*

*Uniezależnienie się od sprawy, zdobycie większej pewności, poczucia bezpieczeństwa, mój tata sam sobie poradził ze swoją agresją, bez udziału w zajęciach terapeutycznych, jestem jeszcze uczniem nie mam pracy, mówię już bez wstydu :).*

*Chodziłam na terapie-rozмовy do ośrodka ds. przemocy, co pomogło mi przetrwać wyjaśniono mi co to jest przemoc. I nauczono, że ja mam się zmienić. Rozmawiałam z pewnym skrepowaniem, ale po 5 latach już nie czuję skrępowania.*

*Terapia dla ofiar przemocy pomogła b. dużo, nabrałam pewności siebie, poczucia własnej wartości, sprawca przemocy wyprowadził się sam po 12 miesiącach po rozwodzie, teraz z dzieckiem czujemy się bezpiecznie!!*

*Znalazłam pracę, mąż nie jest już jedynym, który ma pieniądze, zaczął się ze mną liczyć, mam koleżanki w pracy, mam przez to otoczenie które mnie docenia.*

*Najbardziej pomógł mi psycholog i terapeuta, zrozumiałam, że to nie moja wina, denerwuje mnie tylko to, że minęły dwa lata, a sprawca dalej mieszka ze mną, prokuratura ciągle odmawia wszczęcia sprawy. Najlepszym dowodem było by, gdyby znaleziono mnie z nożem w plecach.*

*Na pewno zdobywam większą pewność siebie, ale jeszcze dużo mi brakuje. Sprawca przemocy (mąż) nie przyznaje się do żadnych nałogów i do przemocy. Odwraca sytuację twierdząc, że to ja stosowałam przemoc wobec niego. Zrobił z siebie ofiarę przed swoją rodziną i znajomymi. Na spotkaniach z psychologiem, pedagogiem i w grupie wsparcia zaczęłam mówić bez wstydu, chociaż na początku było trudno.*

*Moja sytuacja zmieniła się o tyle, że zajęłam się w większym stopniu sobą, to ja musiałam pozbyć się kilku obowiązków – ograniczyłam etat w pracy, dzięki temu mogłam więcej czasu poświęcać też rodzinie, stałam się bardziej samodzielna, aż po wyprowadzkę z domu, zaczęłam ogarniać swoje problemy, które utrudniały mi dobre funkcjonowanie. Dzieci trafiły do ogniska, gdzie odrabiają lekcje. Mąż zmienił do mnie stosunek, nie radykalnie, ale jednak. Nie chce terapii – chyba, że małżeńską.*

*Nie miałam indywidualnego planu pomocy. Musiałam sama jej szukać. Sił dodała mi 3 m-czna terapia oczyszczająca z psycholog. Pozwoliło mi to nabrać sił, odsunąć się od sprawy przemocy, zrozumieć, że cokolwiek sama bym zrobiła /zrobiłam to nie miał prawa do przemocy wobec mnie, że mam prawo żyć bez przemocy, żyć tak jak ja uważam dla siebie za słuszne i najlepsze – bez przemocy, bez niego. Znalazłam pracę, założyłam nową rodzinę, zaczęłam mówić o przemocy.*

Powyższe oceny poziomu skuteczności, rozumianej jako poprawa sytuacji osób doświadczających przemocy, znalazły potwierdzenie w odpowiedziach na pytanie, czy o doświadczanej przemocy może Pani/Pan mówić bez skrępowania i wstydu, na które 65,8% osób ankietowanych odpowiedziało twierdząco. Dla 16,6% ankietowanych nie było to jeszcze możliwe, a 17,5% nie umiało udzielić odpowiedzi. **Zdaniem NIK brak zahamowań w otwartym mówieniu o przemocy jest szczególnie istotny, ponieważ świadczy o kluczowej zmianie postawy tych osób wobec problemu – przestają się wstydzić i nie czują się już winne zaistniałej sytuacji.**

**Osoby doświadczające przemocy o możliwości otwartego mówienia o doświadczonej przemocy:**

*Tak, od kiedy uwolniłam się od przemocowca, mówię o tym bez skrepowania, aby móc pomóc innym kobietom, wiem, jakie brzemienię dźwigają, co przeżywają, co czują.*

*Kiedyś się wstydziłam i bałam mówić o tym co dzieje się w moim domu, dziś się nie krępuję, choć wiem, że i tak całkowitej pomocy chyba nigdy już nie otrzymam.*

*Tak, opowiadam znajomym i przyjaciółom choć odwagę żeby publicznie namawiać do bronięcia się będą dopiero jak córka będzie bezpieczna.*

*Nie jest to łatwe mówienie o latach cierpienia i upokorzenia, strachu, ale dzięki pomocy pań z GOPS wiem, że nie było w tym mojej winy.*

*To nie ja powinnam się wstydzić a mąż. Ale ogólnie to nikt nie rozumie mojej sytuacji bo on jest wykształcony i ma dobrą pracę, stać go na dobrych adwokatów.*

*Tak, ponieważ w końcu ktoś mądry powiedział mi, że to wina sprawcy a nie dzieci i nie moja!*

*Mogę obecnie mówić otwarcie i bez wstydu o przemocy w rodzinie ale nie u wszystkich niestety znajduję zrozumienie problemu.*

*Wcześniej unikałam tematu przemocy, jakby mnie nie dotyczył. Obecnie mogę w jakimś stopniu pomóc komuś, kto mojej pomocy będzie potrzebował.*

*Po prywatnej terapii psychologicznej oraz z upływem czasu potrafię o tym rozmawiać na głos. Jeszcze boli, pojawiają się łzy, ale nie jest to już temat tabu.*

Realizacja działań pomocowych nie w każdym jednak przypadku spowodowała polepszenie sytuacji domowej, dla nieco ponad 20% ankietowanych taka poprawa nie nastąpiła.

**Osoby doświadczające przemocy o braku zmian w wyniku realizacji procedury NK:**

*Trudno mi powiedzieć. Nie zmieniło się dużo od 2 lat prowadzenia karty. Nadal jest przemoc. I uzależnienie od sprawcy!*

*Tylko częściowo. Sprawca przemocy cały czas przebywa z nami w rodzinie, więc sytuacja jest trudna.*

*Terapia nic nie dała. Mąż się nie zmienił! Przez cały czas oskarża mnie, że wpakowałam go do miejsca, gdzie nie powinien przebywać! Nie pracuje. Ja muszę pracować i wszystko opłacać, utrzymywać cały dom. Chodziłam na terapię rzadko (brak czasu).*

*Wczoraj dostałem trzy razy w twarz.*

*Niestety tej pewności siebie jeszcze nie mam i nie wiem co będzie dalej. Mąż nadal nadużywa alkoholu, choć są to tylko piwa, ale jest agresywny, grozi mi. Nie widzi w tym problemu. Nie mam odwagi powiedzieć o tym rodzinie męża.*

*Nie udzielono dziecku pomocy. Matka dostała asystenta rodziny, który przychodzi w umówionych terminach i jest wszystko OK. Matka zmienia partnerów, zmienia mieszkania. Teraz zaczyna się problem w szkole. Kiedyś p. neurolog powiedziała „dziecko wychowane na bandytę”. A dziecko zagubione i swoim zachowaniem w szkole woła o pomoc. Ojciec nic nie może, bo ma dziecko rzadko, a w szkole jest dyskryminowany. Jest bardzo źle, a będzie gorzej w tej sytuacji. Dziecko ma dopiero 6 lat.*

*Żadnej pomocy, żadnego planu, sprawca przemocy nie podejmuje działań naprawczych – to taktyka procesowa podyktowana nieetycznymi podpowiedziami pełnomocnika i psychologa, który z góry oświadcza, że matce nie zabiera sąd dziecka i na tym KONIEC.*

*Nie było takich działań, nikt nie robił mi planów pomocy. Przecież sprawca jak nie przyjdzie na zespół interdyscyplinarny to nie ponosi konsekwencji. Sprawcy o tym wiedzą i dalej są sprawcami. A jak oddałam sprawę na drogę prawną, to Policja nie potrafi rozmawiać z osobą po tak głębokiej traumie.*

*Jestem po próbach samobójczych, sponiewierana ucieczkami z domu, wyzweśkami, groźbami, niebywałą agresją, zastraszona, ponieważ jestem uzależniona mieszkaniowo i finansowo od męża, a zdrowie nie pozwala mi na podjęcie pracy, po takich przeżyciach, tym bardziej, że mieszkam na wsi i jestem oszpecona, a także to mnie naznaczono chorobą psychiczną. Pomoc zespołu sprowadziła się do tego, że mąż daje mi czasem jakieś małe pieniądze, po wielkich prośbach, na leki.*

*Jako matka dziecka niepełnosprawnego walczę cały czas. Choć coraz częściej brakuje mi sił. Dłużnikowi odpuściłam, ważniejsze jest dziecko. Niestety, ci którzy pomagają mi teraz (rodzina) kiedyś odejdą, a ja...wolę nie myśleć.*

*Nikt takiego planu mi nie przedstawił, a założona niebieska karta była, dzielnicowy ją zakładał i nie wiem co się z nią stało. Sprawca przemocy dalej tkwi w nałogach i nielegalnej działalności, a ja jako ofiara wyprowadziłam się i walczę po sądach o uregulowanie spraw rodzinnych, nie otrzymałam żadnej konkretnej pomocy od państwa, ani jego organów. Szukam wsparcia sama. Zwracałam się do Rzecznika Praw Dziecka w tej sprawie, ale też nie otrzymałam pomocy.*

*Jaki plan pomocy? – proszę wzywać Policję jakie terapie? kiedy? a kto dzieci popilnuje? możliwość ucieczki i zabezpieczenie bytu ofiarom – to podstawa, bez tego nie pomogą żadne programy, za które ktoś bierze pieniądze, też się zajmują przemocą i wiem jak to wygląda w praktyce – fikcja.*

*Nikt nie pomógł moim dzieciom, ani mnie samej, musieliśmy uciekać przed katem i oprawcą, poczucie bezpieczeństwa?! Dopóki nie uciekłam z dziećmi bardzo daleko kat i oprawca czuł się całkowicie bezkarnie i robił co chciał śmiejąc się w twarz Sądom, Policji, Prokuraturze, a dzisiaj wypisuje wnioski do Sądów, że to on jest ofiarą przemocy psychicznej z mojej strony, bo nie ma kontaktu z dzieckiem. Na wnioski cywilne ma pieniądze, zaś na alimenty nie!*

*Plan pomocy to moje wizyty u pracownika socjalnego. Mąż nie poszedł ani razu, miał to gdzieś. Zostałam przez niego wyśmiana, że opowiadam wszystkim obcym bzdury. Miałam nadzieję na jakieś spotkania z psychologiem, pracownikiem socjalnym, który podtrzymałby moje postanowienie o odejściu od sprawcy przemocy. Po paru miesiącach wszystko powróciło do starej „normy”. Brakuje mi odwagi aby zacząć nowe życie od ZERA. Brak pracy i mieszkania dołuje. Sama nie zmienię mojego życia.*

**Niepokojący jest jednak fakt, że dla 1,5% osób ankietowanych nastąpiło pogorszenie sytuacji. W ocenie NIK, w prawidłowo funkcjonującym systemie nie powinno to mieć miejsca. Oczywiście, sytuacje rodzinne są bardzo różne i nie zawsze zastosowanie standardowych form pomocy przyniesie oczekiwany efekt, ale zdaniem NIK w żadnym wypadku realizacja procedury nie może doprowadzać do pogorszenia sytuacji osób doświadczających przemocy! Przypadki takie ilustrują poniższe wypowiedzi osób krzywdzonych.**

#### **Osoby doświadczające przemocy o pogorszeniu sytuacji w wyniku realizacji procedury NK:**

*Pomoc zespołu była niewystarczająca i zła, ponieważ interwencja Policji i rozmowa o przemocy domowej, która doprowadziła mnie do targnięcia się na własne życie, odbywała się przy mężu, głównym sprawcy przemocy, a także tajemnica nie została zachowana i pracownik socjalny- kobieta- przyjmowała stronę sprawcy przemocy, podobnie jak Policjanci i pani prokurator, która wcześniej nie zapobiegła tragedii, z samobójstwem, w tym rozszerzonym włącznie.*

*Nie miałam pomocy. Psycholog nas „zdradził”, szukaliśmy pomocy na własną rękę. Mąż poczuł się jeszcze bardziej bezkarny mając przyzwolenie instytucji d/s przemocy.*

*Nie miałam możliwości poznać indywidualnego planu, a sytuacja się pogorszyła.*

*Nie wierze już w pomoc instytucji są one same dla siebie nie dla ludzi pozostała tylko ucieczka. Wszyscy o tym wiedzą i tylko się uśmiechają.*

*Mąż miał roczną terapię, podczas pierwszego procesu sądowego, ale to nic nie pomogło, wręcz przeciwnie, agresja narastała, dzień po uprawomocnieniu się wyroku pierwszego 27.11.2013 pobił mnie, a terapię ukończył w czerwcu 2013, w następnym procesie połączono razem trzy sprawy i drugi wyrok uprawomocnił się 08.09.2015, policja dołożyła wszelkich starań i 09.10. br. eksmitowała męża. Boję się wychodzić, mąż nie ma zakazu zbliżania, nie pracuje, leczę się z powodu depresji i stanów lękowych.*

*Żenada, eskalacja znęcania na polu prawnym.*

*Wręcz odwrotnie. Działania sprawiają pomoc na chwilę, po czym przemocowiec odreagowuje na ofiarach ze zdwojoną siłą.*

*Nie wręcz przeciwnie. Działania jakie zostały podjęte albo też nie podjęte spowodowały tyle że nasz oprawca czuje się całkowicie bezkarny i posuwa się coraz dalej w swoich przemyślnych sposobach utrudniania nam życia. Na dzień dzisiejszy wchodzę i wychodzę z własnego domu jak złodziej rozglądając się czy cios mi nie spadnie na głowę albo gdzieś za rogiem nie czai się mój oprawca. Nie czuje się bezpieczna w swoim domu. Ciągłe wyzwiska, ubliżania. OTO POMOC JAKA OTRZYMAŁAM.*

### Monitorowanie sytuacji po zakończeniu NK ważną dobrą praktyką

**Co prawda przepisy prawa nie nakładają na członków zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych obowiązku monitorowania losów osób po zakończeniu procedury NK, lecz aż 15 ośrodków spośród 24 objętych kontrolą (62,5%), taki monitoring deklaruje.** Należy przy tym zaznaczyć, że żaden z zespołów nie opracował procedury dotyczącej monitorowania, można zatem stwierdzić, że ten monitoring odbywał się przy okazji innych działań, tzn. podczas wizyt w ośrodkach, spotkań w ramach grup wsparcia, czy korzystania z konsultacji psychologicznych lub pedagogicznych. Przeciwnicy takiej formy wsparcia ofiar przemocy tłumaczą, że w ramach procedury NK, osoby te zostały wyposażone w narzędzia i umiejętności natychmiastowego reagowania na ponowne przejawy przemocy. Wskazują ponadto, że przepisy dotyczące przeciwdziałania przemocy w rodzinie nie nakładają obowiązku monitoringu po zakończeniu procedury NK, a wręcz członkowie grup roboczych nie mają podstaw prawnych do przetwarzania danych osobowych osób, wobec których procedura została już zakończona. Ustaje również przemoc, czyli przesłanka dająca podstawę do ingerowania przedstawicieli służb – grup roboczych w system rodzinny. Argumentem przeciw monitorowaniu sytuacji osób pokrzywdzonych jest również fakt, że ingerencja wielu służb w życie rodziny wywołuje poczucie wstydu i skrępowania i po zakończeniu procedury (która kończy się w momencie zaprzestania przemocy i wprowadzenia zmiany) przestaje mieć uzasadnienie.

- **MOPS w Mysłowicach:** *We wszystkich kontrolowanych przypadkach monitorowano losy osób pokrzywdzonych po zakończeniu procedury NK i zrealizowaniu indywidualnych planów pomocy. Monitoring realizowano w trakcie comiesięcznych, niezależnych od siebie wizyt domowych: dzielnicowego i pracownika socjalnego, realizację poradnictwa dla osób poszkodowanych, zapewnienie pomocy pedagogiczno-psychologicznej w szkole dla dzieci, a także poprzez utrzymywanie bieżącego kontaktu z kuratorem sądowym.*
- **OPS w Swarzędzu:** *W trzech spośród 30 kontrolowanych spraw zespół interdyscyplinarny zlecił Ośrodkowi objęcie rodziny monitoringiem i pracą socjalną, a w jednym przypadku zlecono szkole monitorowanie losów dziecka. Informacje o rodzinie pozyskane w ramach monitoringu były przekazywane zespołowi interdyscyplinarnemu raz na kwartał.*
- **OPS w Nysie:** *Monitorowanie losów osób pokrzywdzonych po zakończeniu procedury NK polegało na okresowych wizytach pracowników socjalnych oraz dzielnicowych w rodzinach, przez okres trzech miesięcy po zamknięciu NK. Z notatek służbowych sporządzonych przez członków grupy roboczej wynikało ponadto, że osoby te wymieniały się informacjami dotyczącymi aktualnej sytuacji monitorowanych rodzin.*
- **OPS Dzielniczy Praga Południe m.st. Warszawy:** *Po zakończeniu procedury NK prowadzony był monitoring rodzin. W odniesieniu do 22 spraw na podstawie m.in. pisemnych notatek z wizyt w środowisku i wywiadów środowiskowych, stwierdzono, że przedstawiciele OPS (w tym m.in. pracownicy socjalni, psychologowie, terapeuci, asystenci rodziny) oraz policjanci dzielnicowi pozostawali w kontakcie z osobami pokrzywdzonymi, z uwagi na kontynuowanie terapii, czy spotkań z psychologiem oraz pobierania świadczeń z pomocy społecznej. W ośmiu sprawach osoby pokrzywdzone nie były zainteresowane dalszą współpracą ze służbami uczestniczącymi w procedurze lub odmówiły takiej współpracy, pomimo złożonej oferty. W jednej sprawie nie zachodziła konieczność monitorowania z uwagi na rozstanie się osób uczestniczących w procedurze.*

Niektóre ośrodki nie monitorowały bezpośrednio losów osób po zakończeniu procedury, ale informowały te osoby o możliwościach i formach uzyskania wsparcia lub powiadamiały odpowiednie służby o zamkniętych procedurach.

- **MOPS w Płocku:** Nie monitorowano losów osób po zakończeniu procedury NK, jednak informowano te osoby o możliwości ponownej pomocy ze strony OIK i MOPS, a także o innych miejscach i możliwościach uzyskania pomocy na terenie miasta. Ewentualny monitoring odbywał się mimowolnie, poprzez kontakt z tymi osobami w ramach terapii indywidualnych, poprzez zasięgnięcie informacji od pracownika socjalnego w MOPS, czy dzielnicowego.
- **OIK w Jeleniej Górze:** Losy osób pokrzywdzonych po zakończeniu procedur NK nie były bezpośrednio monitorowane. Po zakończeniu procedury NK na spotkaniu zespołu przekazywane są wszystkim członkom ustne informacje o zamkniętych procedurach NK. Dodatkowo przewodnicząca zespołu interdyscyplinarnego sporządzała pisemną informację do MOPS i dwóch komisariatów Policji w Jeleniej Górze wraz z wykazem osób, wobec których zamknięto procedurę NK.

Nieco inaczej zorganizowano to w **MOPS w Zielonej Górze**, gdzie grupy robocze celowo dość długo pozostawiały procedurę otwartą, właśnie po to, aby po skorzystaniu przez ofiarę i sprawcę z zaplanowanych form pomocy móc po upływie dłuższego czasu stwierdzić ich skuteczność, tzn. brak ponownej przemocy domowej, co można de facto zaliczyć do okresu monitorowania losów członków rodziny. Dopiero w przypadku maksymalnej pewności o zaprzestaniu przemocy, procedury są kończone. O trafności takiego rozwiązania świadczy niewielka liczba wznowień NK w Zielonej Górze.

**W ocenie NIK systematyczne upewnianie się o stanie bezpieczeństwa osób, wobec których zakończono już procedurę NK, przeprowadzane przez dzielnicowego lub pracownika socjalnego, niewątpliwie przyczyniłyby się do zwiększenia poczucia bezpieczeństwa osób doświadczających przemocy, a sama świadomość, że odpowiednie instytucje czuwają nad ich spokojem dodawałaby im większej pewności siebie, co byłoby szczególnie istotne w przypadku osób, których sytuacja na skutek realizacji procedury NK uległa pogorszeniu. Monitorowanie sytuacji po zakończeniu procedury byłoby także dyscyplinujące dla sprawców przemocy.**

Należy przy tym zaznaczyć, że osoby doświadczające przemocy domowej oczekują monitoringu po zakończeniu procedury NK.

#### **Osoby doświadczające przemocy o potrzebie monitoringu po zakończeniu NK:**

*Pomocy dzielnicowego, monitoringu nawet po zakończeniu procedury.*

*Najbardziej oczekiwałabym wizyt monitorujących, motywowania do zmian.*

*Dalszy monitoring męża, nawet po zakończeniu procedury NK. On wtedy wiedziałby, że ktoś się nim interesuje i nie jest zupełnie bezkarny.*

*Monitorowanie po zamknięciu NK.*

*Pomocy całkowitej, tj. odizolowania do końca życia człowieka, który niszczy nam życie z uwzględnieniem zakazu zbliżania, na który nie trzeba czekać długo oraz przez jakiś czas potem przyjazdów i kontrolowania sytuacji, czy ten człowiek się nie zjawia.*

*Powinny być wizyty w środowisku, miejscu zamieszkania przez dzielnicowego.*

#### **Świadomość społeczna**

Wszystkie jednostki objęte kontrolą podejmowały działania na rzecz zmiany postrzegania zjawiska przemocy. Działania te były realizowane w różnych formach, np. konferencje, spotkania, pikniki, rozpowszechnianie materiałów edukacyjno-informacyjnych, kampanie w lokalnych mediach i portalach społecznościach, zajęcia edukacyjne dla dzieci, młodzieży i rodziców.

- **MOPR w Opolu:** Ośrodek współpracował z Miastem Opole, z organizacjami pozarządowymi oraz pracownikami szkół w zakresie podnoszenia wiedzy i świadomości społecznej na temat zjawiska przemocy domowej, a także przyczyn i skutków przemocy. Przykładem działań mającym na celu zmianę postrzegania przez społeczeństwo problemu przemocy domowej była realizacja wspólnie z TVP Opole serii filmów pn. „Ukryte prawdy”, gdzie w kilkunastu odcinkach ukazany jest problem przemocy w ogóle, wobec osób starych, niepełnosprawnych, dzieci, przemocy seksualnej.

- **MOPR w Gdańsku:** W ramach realizacji miejskiego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie w 2014 r. oraz w I półroczu 2015 r. m.in. opracowano 1000 szt. materiałów informacyjno-edukacyjnych; zorganizowano 317 kampanii i spotkań obywatelskich, 123 seminaria; przeprowadzono 3.575 zajęć edukacyjnych, w których wzięło udział 38.368 osób; prowadzono platformę Gdańskiego Forum Profilaktyki Uzależnień; zorganizowano 549 grup warsztatowych „Szkoła dla rodziców”. Ośrodek współpracował z mediami przy organizacji kampanii edukacyjno-społecznych mających na celu podniesienie świadomości społecznej w obszarze przeciwdziałania przemocy, szczególnie z telewizją, prasą oraz portalami okolicznościowymi.
- **GOPS w Swarzędzu:** Ośrodek zorganizował m.in. spotkania edukacyjno-profilaktyczne z sędzią z wieloletnim stażem, skierowane do dzieci, młodzieży i dorosłych, jak również do pedagogów szkolnych, przedstawicieli Policji, oświaty i służby zdrowia, mające na celu podniesienie świadomości prawnej w zakresie przemocy wobec dzieci oraz zagrożeń cywilizacyjnych. W spotkaniach zorganizowanych w 2015 r. wzięło udział ok. 800 osób.

Pomimo tych działań wydaje się, że zmiana świadomości dotycząca przemocy nie następuje w zauważalnej skali. Badania przeprowadzone na zlecenie Ministerstwa<sup>75</sup> wskazują, że od kilku lat utrzymuje się na zbliżonym poziomie odsetek osób twierdzących, że istnieją sytuacje, w których przemoc jest usprawiedliwiona (2007 r. – 13,5%, 2014 r. – 14,4% wskazań). W 2014 r. aż 17,8% badanych twierdziło, że nie warto pomagać ofiarom przemocy, gdyż i tak wrócą one do sprawcy (w 2007 r. odsetek ten był istotnie niższy – 11,1%). Ponadto przeprowadzone w 2013 r.<sup>76</sup> badania opinii publicznej pokazują, że wśród Polaków nadal utrzymuje się wysoki poziom akceptacji przemocy wobec dzieci. Wyższa akceptacja dotyczy „łagodnych” form przemocy, tzw. „klapsów” (60% respondentów), choć poziom aprobaty nieznacznie spadł w porównaniu z poprzednimi latami. Należy jednak zauważyć, że aż 29% badanych uważa, że bicie dziecka w niektórych sytuacjach jest najbardziej skuteczną metodą wychowawczą, przy czym odsetek ten w ciągu trzech lat zwiększył się o 8%.

Na potrzebę działań na rzecz zmiany świadomości zwracały uwagę osoby dotknięte przemocą, które wzięły udział w ankiecie NIK.

#### **Osoby doświadczające przemocy oraz profesjonaliści o potrzebie działań na rzecz zmiany postrzegania przemocy:**

*Nauka w szkołach o rodzinie, o obowiązkach, o zdrowych relacjach, wsparcie dla rodzin mających małe dzieci, powstawanie klubików, gdzie mogłyby na kilka godz. je zostawić wypocząć, zrobić zakupy, posprzątać itp. Matki mogłyby pracować krócej do czasu kiedy dzieci nie ukończą szkoły. Promowanie modelu rodziny opartej na relacji mąż-żona-dzieci, nie odwrotnie. Organizowanie warsztatów dla ojców, aby czuli się ważni w rodzinie, by wiedzieli co mogą wnieść, co może zaszkodzić.*

*Uświadomienie społeczeństwa o problemie przemocy, informacja o pomocy i skuteczności udzielania jej. Profilaktyka.*

*Więcej filmów fabularnych i książek o przemocy, ale wskazujących ofiarom możliwości szukania pomocy (chyba nie ma ich wiele).*

*Jest już zmiana, ale jest dużo do zrobienia, praca już w przedszkolu, więcej w szkole, TV i inne.*

*Podstawą systemu oddziaływania na sprawców przemocy powinny być działania podejmowane znacznie wcześniej niż zastosują oni przemoc. Dla systemu zapobiegania przemocy w rodzinie kluczowym elementem powinna być profilaktyka, rozumiana jako socjalizacja chłopców do roli męskiej zakładającej sprzeciw wobec przemocy.*

*Zwiększa się wrażliwość społeczna, reagują sąsiedzi, osoby doświadczające przemocy – szczególnie młode – zwracają się wcześniej i częściej po pomoc.*

*Świadomość społeczna uległa zwiększeniu, jednak nadal w wielu środowiskach przemoc jest tematem tabu.*

<sup>75</sup> Badania porównawcze oraz diagnoza skali występowania przemocy w rodzinie wśród osób dorosłych i dzieci, z podziałem na poszczególne formy przemocy wraz z opisem charakterystyki ofiar przemocy i sprawców. Raport częściowy, 2014 r. [http://www.mpips.gov.pl/gfx/mpips/userfiles/\\_public/1\\_NOWA%20STRONA/Pomoc%20społeczna/przemoc%20w%20rodzinie/RC1-3.pdf](http://www.mpips.gov.pl/gfx/mpips/userfiles/_public/1_NOWA%20STRONA/Pomoc%20społeczna/przemoc%20w%20rodzinie/RC1-3.pdf)

<sup>76</sup> Badania przeprowadzone przez Rzecznika Praw Dziecka – Polacy wobec bicia dzieci. Raport 2013 r.



*Świadomość wzrosła lecz nadal mówiąc o tym zjawisku pojawia się wstyd obawa. Jest to charakterystyczne szczególnie dla małych gmin.*

*O zjawisku mówi się bez skrępowania i wstydu. Natomiast brakuje nam – społeczeństwu wrażliwości na temat przemocy i poczucia obowiązku reagowania na symptomy przemocy.*

*Świadomość wzrasta, lecz nadal pozostaje na niezadowalającym poziomie. Konieczna edukacja, kampanie społeczne itp.*

### 3.7 Niewystarczające programowanie działań

#### Planowanie strategiczne

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej, do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka. Strategia powinna zawierać m.in.: diagnozę sytuacji społecznej, prognozę zmian zagadnień ujętych w strategii, a także sposób realizacji i ramy finansowe (art. 16b ust. 2). Realizację strategii – na podstawie art. 110 ust. 4 – koordynuje ośrodek pomocy społecznej.

W latach objętych kontrolą we wszystkich skontrolowanych gminach obowiązywały strategie rozwiązywania problemów społecznych, przyjęte przez rady miast i gmin<sup>77</sup>. Zdaniem NIK odpowiednio przygotowane i wdrożone strategie powinny prowadzić do rozwiązywania kluczowych problemów społecznych na danym terenie, a podstawowym celem każdego dokumentu powinno być doprowadzenie do zmiany określonego niekorzystnego zjawiska społecznego, w tym zjawiska przemocy w rodzinie.

**Nie wszystkie dokumenty strategiczne stanowiące podstawę lokalnej polityki społecznej odnosiły się jednak do zagadnień związanych z przeciwdziałaniem przemocy. Takie treści nie zostały zawarte w strategiach obowiązujących w sześciu z 24 skontrolowanych gmin, zarówno małych, jak np. liczącej nieco ponad 5 tys. mieszkańców gminy Szlichtyngowa, jak i czwartej pod względem liczby mieszkańców w Polsce, gminy Wrocław. W ocenie NIK oznacza to, że część władz lokalnych nie dostrzega wagi i znaczenia problemu, jakim jest zjawisko przemocy w rodzinie.**

- **MOPS w Malborku:** *Na etapie tworzenia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Miejskiej Malbork na lata 2007–2015 tematyka przeciwdziałania przemocy w rodzinie nie została wskazana jako problem społeczny. Strategia nie zawierała odniesień do zagadnień związanych z przeciwdziałaniem przemocy, bowiem w owym czasie problem przeciwdziałania przemocy nie został zidentyfikowany jako priorytetowy.*
- **M-GOPS w Szlichtyngowej:** *Miejsko-Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta i Gminy Szlichtyngowa na lata 2011–2018 nie ujmowała zagadnień związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie, ponieważ w czasie gdy OPS przygotowywał projekt Strategii nie obowiązywała jeszcze nowelizacja ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, nakładająca na gminę dodatkowe zadania w zakresie obsługi ZI oraz realizacji procedury NK, uznano zatem, że nie ma potrzeby ujmowania tego zagadnienia w tak ogólnym i obszernym dokumencie jakim jest strategia.*
- **MOPS we Wrocławiu:** *W przyjętej przez Radę Miejską Strategii rozwiązywania problemów społecznych we Wrocławiu na lata 2006–2016 nie wskazano bezpośrednio zagrożeń wynikających ze zjawiska przemocy w rodzinie, zwrócono jednak uwagę m.in. na problem bezrobocia przekładającego się na sytuację rodzin i ich kondycję psychiczną sprzyjającą narastaniu patologii i przestępczości.*

<sup>77</sup> W przypadku Poznania były to Miejska Strategia Polityki Społecznej oraz Strategia Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030, a w przypadku Opola Strategia integracji i polityki społecznej dla miasta Opola. W gminie Swarzędz strategia na okres od 2015 r. nie została opracowana.

W pięciu gminnych dokumentach strategicznych kwestie dotyczące przeciwdziałania przemocy w rodzinie zostały ujęte w sposób ogólnikowy i niekonkretny, uniemożliwiający miarodajne dokonywanie weryfikacji poszczególnych celów i stopnia realizacji określonych zadań.

- **GCPR w Gorzowie Wlkp.:** *Wśród pięciu priorytetów zdefiniowanych w strategii, jako priorytet drugi wskazano rodzinę. Celem głównym w tym priorytecie była „poprawa warunków funkcjonowania osób i rodzin, wspieranie rodzin w realizacji funkcji opiekuńczo-wychowawczej”, która miała polegać m.in. na realizacji celu operacyjnego pn. „budowa systemu upowszechniania odpowiedzialnego partnerstwa w rodzinie oraz zbiorowej odpowiedzialności za zdrowie”. W ramach tego celu zdefiniowano „przedsięwzięcia”, „efekty” oraz „zadania”, którymi były: prowadzenie działań zapobiegających przestępczości, demoralizacji, przemocy w rodzinie i uzależnieniom; wspieranie rodzin w ograniczaniu przemocy wobec członków; tworzenie systemów przeciwdziałania przestępczości, przemocy w rodzinie, ze szczególnym naciskiem na przeciwdziałanie przemocy wobec dzieci. Główną przyczyną takiego ujęcia problematyki przemocy w gorzowskiej strategii był fakt, że jest to dokument określony na lata, zatem za zasadne uznano zachowanie sformułowań ogólnych, gdyż „nadmierne precyzowanie dokumentów strategicznych wpływa na przyrost pracy administracyjnej”.*
- **MOPS w Bielsku-Białej:** *W Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Bielsko-Biała na lata 2014–2020 nie wskazano podmiotów odpowiedzialnych za realizację poszczególnych zadań/działań, a także nie ustalono docelowych wartości poszczególnych wskaźników, przez co możliwość rzetelnej oceny stopnia realizacji zakładanych celów oraz zgodności z założeniami działań podejmowanych przez poszczególnych uczestników procesu jest ograniczona.*
- **MOPS w Skarżysku-Kamiennej:** *W Gminnej Strategii Polityki Społecznej miasta Skarżysko-Kamienna na lata 2005–2015 ujęto m.in. obszar problemowy dotyczący przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Celem strategicznym związanym z realizacją ww. obszaru było podniesienie świadomości społecznej na temat przemocy w rodzinie oraz zwiększenie skuteczności interwencji wobec osób stosujących przemoc. W strategii nie określono mierników służących do wyrażania stopnia osiągnięcia przyjętych celów i założonych efektów realizacji, wobec czego sprawozdania roczne z realizacji strategii nie zawierały oceny stopnia zrealizowania założonych celów.*

### Diagnozowanie zjawiska przemocy

Przygotowanie diagnozy zjawiska przemocy w rodzinie, w tym ustalenie odsetka populacji rodzin zagrożonych przemocą, zostało zalecone gminom zapisami Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie<sup>78</sup>. Tymczasem w dziewięciu z 24 gmin objętych kontrolą diagnoza taka nie została opracowana. Nieopracowanie diagnozy tłumaczono najczęściej wiedzą posiadaną przez pracowników socjalnych o rodzinach wykluczonych, ich problemach i potrzebach.

- **MOPR w Opolu:** *MOPR nie przeprowadził we własnym zakresie oraz nie zlecił na zewnątrz pełnego rozeznania skali zjawiska przemocy w rodzinie na terenie miasta Opola. Wobec nieopracowania diagnozy występowania zjawiska przemocy, skala problemu została określona przez Przewodniczącą ZI (przed rozpoczęciem funkcjonowania ZI) na podstawie informacji Komendy Miejskiej Policji, SOW, OIK, informacji z ośrodków pomocy społecznej w zakresie przemocy wobec osób starszych w województwie opolskim, a także na podstawie wyników analizy przeprowadzonej przez Obserwatorium Integracji Społecznej ROPS w Opolu. Zastępca Dyrektora MOPR potwierdziła, że pełniejsza diagnoza zjawiska przemocy byłaby możliwa po przeprowadzeniu badań ustalających zakres tego zjawiska, których w mieście nie przeprowadzono.*
- **MOPS w Płocku:** *MOPS nie przeprowadzał na terenie miasta Płocka diagnozy zjawiska przemocy w rodzinie. Przewodnicząca Zespołu Interdyscyplinarnego w trakcie kontroli NIK opracowała druk ankiety dla koordynatorów grup roboczych, w których zawarte zostały szczegółowe pytania dotyczące konkretnych rodzin, w celu zebrania informacji nie ujętych w dotychczasowej dokumentacji procedury NK. Dzięki temu sporządzona zostanie diagnoza zjawiska przemocy w rodzinie w Płocku za rok 2015.*

W pozostałych 15 gminach diagnozy wprawdzie zostały sporządzone, ale nie zawsze spełniały swoją rolę. Tylko w 11 diagnozach określono bowiem odsetek populacji rodzin zagrożonych przemocą, a w żadnej z diagnoz nie przedstawiono prognozy, czyli spodziewanych tendencji w czasie, na jaki planowane są działania.

<sup>78</sup> Obowiązek ten został uwzględniony zarówno w pierwszej edycji Programu, przyjętej uchwałą Rady Ministrów nr 162/2006 z dnia 25 września 2006 r. (rozdział III – Działania uprzedzające w pkt 1 Strategii diagnozujące), jak i w drugiej, przyjętej uchwałą nr 76 Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2014 r. (rozdział VI – Obszary, kierunki i działania Programu, obszar 1, pkt 1.1.2.).

- **MOPS w Zawierciu:** Miejski Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie i Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie zawierał diagnozę zjawiska przemocy w rodzinie, z tym, że diagnoza ta nie określała odsetka populacji rodzin zagrożonych przemocą w rodzinie.
- **MOPS w Bielsku-Białej:** Z częstotliwością co dwa lata sporządzane były raporty diagnostyczne dotyczące problemów społecznych Bielska-Białej. W 2013 r. opracowano raport pt. „Diagnoza zjawiska przemocy w rodzinie na terenie gminy Bielsko-Biała ze szczególnym uwzględnieniem środowisk zagrożonych przemocą w rodzinie”. Raport został sporządzony na podstawie badań ankietowych przeprowadzonych wśród mieszkańców miasta, przedstawicieli instytucji pomagających osobom dotkniętym przemocą w rodzinie, a także uczniów bielskich szkół podstawowych, gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych. W opracowaniu nie wskazano dla miasta odsetka rodzin zagrożonych przemocą. Powodem był brak metodologii wyliczenia.
- **OPS w Swarzędz:** W ramach przeprowadzonej diagnozy nie ustalono odsetka populacji rodzin zagrożonych przemocą w rodzinie, ponieważ, jak stwierdziła Dyrektor Ośrodka, zjawisko przemocy domowej jest zjawiskiem „nieoszacowywalnym”, a trudności w diagnozowaniu faktycznej jego skali wiążą się z tym, że osoby doznające przemocy nie zgłaszają się do instytucji, w których mogłyby otrzymać odpowiednie wsparcie. Dyrektor Ośrodka przyznała, że diagnoza nie określa w sposób jednoznaczny odsetka populacji rodzin zagrożonych przemocą, lecz pozwala w sposób rzetelny określić potrzeby i zakres niezbędnego wsparcia na terenie gminy.

Zdaniem NIK, diagnoza powinna zawierać rzetelne rozpoznanie sytuacji w tym zakresie na terenie miasta lub gminy i, wraz z jej aktualizacjami w kolejnych latach, stanowić podstawę opracowania gminnego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Problemy i wnioski wynikające z diagnozy powinny znaleźć w nim odzwierciedlenie, a także ułatwiać planowanie działań na kolejne lata. **W ocenie NIK skutkiem braku stosownej diagnozy zjawiska przemocy była niemożność określenia potrzeb dotyczących choćby działalności zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych w sposób odpowiadający skali faktycznych działań w poszczególnych latach, a także niemożność w pełni skutecznego doboru środków i działań na rzecz osób doświadczających przemocy w rodzinie, a także osób tę przemoc stosujących.**

Według NIK opracowanie diagnozy, w tym ustalenie odsetka populacji rodzin zagrożonych przemocą jest przede wszystkim istotnym narzędziem oceny zjawiska przemocy w rodzinie oraz funkcjonowania systemu jej przeciwdziałania, ponadto może być wykorzystywane do oceny skuteczności zapewnienia pomocy i ochrony ofiarom przemocy w rodzinie, czy też działań podejmowanych wobec sprawców.

NIK ustaliła ponadto, że przyczyną nieprzeprowadzania diagnoz może być niewłaściwe zrozumienie zapisów KPPPwR. W **GOPS w Rogoźnie** nie przeprowadzono żadnej diagnozy zjawiska przemocy w rodzinie na terenie gminy. Jednocześnie z danych przekazanych przez GOPS w sprawozdaniu z realizacji KPPPwR za 2014 r., Kierownik ośrodka wskazała na 41 opracowanych diagnoz zjawiska przemocy w rodzinie na obszarze gminy i ustalenia odsetka populacji rodzin zagrożonych przemocą w rodzinie. Okazało się, że jako diagnozę zjawiska przemocy w gminie potraktowano diagnozy sporządzone dla poszczególnych rodzin, w których była realizowana procedura NK.

### Lokalne programy przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy

Obowiązek opracowania i realizacji gminnego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy wynika z art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, a także z KPPPwR<sup>79</sup>. W Polsce w 2014 r. w gminach istniało 2.307 takich programów. W okresie objętym kontrolą wszystkie gminy, w których ośrodki były kontrolowane opracowały i przyjęły do realizacji programy przeciwdziałania przemocy w rodzinie. W jednym mieście program taki został wdrożony dopiero w 2014 r.

<sup>79</sup> Rozdział VI – Obszary, kierunki i działania Programu, obszar 1, pkt 1.5.1. W Programie z 2006 r. zagadnienia te ujęto w rozdziale VI – Działania wspierające – Strategie terapeutyczne.

Programowanie to planowanie działań zmierzających do osiągnięcia wyznaczonych celów. Planując działania należy przewidzieć metody pomiaru ich realizacji, a temu służą wskaźniki rezultatów i wyników, za pomocą których można dokonać oceny realizacji zamierzonych celów na poszczególnych etapach ich wdrażania, co umożliwi zarządzanie realizacją programu.

**W żadnym z programów nie wskazywano trybu i metod identyfikacji rodzin zagrożonych przemocą.** Dokumenty programowe obowiązujące w 11 (46%) skontrolowanych gminach nie zawierały harmonogramów realizacji zadań, a w siedmiu (29%) z nich nie wskazano także źródeł finansowania. W 11 programach nie ujęto również finalnego poziomu wskaźników pozwalających na ocenę stopnia osiągnięcia zakładanych celów, co utrudniało, a wręcz uniemożliwiało ocenę wywiązywania się z realizacji programu. Dwa programy nie wskazywały także podmiotów odpowiedzialnych za realizację poszczególnych zadań.

- **MOPS w Mysłowicach:** Miejski Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy na lata 2011–2020 nie zawierał harmonogramu realizacji oraz docelowego poziomu wskaźników pozwalających na ocenę stopnia osiągnięcia zakładanych celów. Główną przyczyną był brak możliwości określenia, na etapie przygotowywania programu, poziomu poszczególnych wskaźników pozwalających na wiarygodną ocenę realizacji zakładanych celów, z powodu nieopracowania diagnozy niekorzystnych zjawisk zachodzących na terenie miasta.
- **GCPR w Gorzowie Wilkp.:** W programie nie wskazano: częstotliwości podejmowania działań, harmonogramu ich realizacji, źródeł finansowania programu, wskaźników stopnia osiągnięcia zakładanych celów, sposobu ewaluacji jego rezultatów, trybu i metod identyfikacji rodzin szczególnie zagrożonych przemocą w rodzinie. Na taki sposób skonstruowania programu złożyło się wiele czynników, a wśród nich brak możliwości przewidzenia, które projekty zostaną zaakceptowane oraz jakie kwoty zostaną przyznane na realizację celów.
- **MOPS w Płocku:** W Miejskim Programie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie na lata 2011–2016 nie wskazano wysokości planowanych środków na realizację celów i zadań programu, nie określono trybu i metod identyfikacji rodzin szczególnie zagrożonych przemocą w rodzinie, skali zjawiska, harmonogramu, wskaźników realizacji działań, co uniemożliwiało ocenę wywiązywania się z realizacji programu. Kierownik OIK w Płocku przyznała, że program nie jest doskonały, zbyt ogólny i niespójny z programem wojewódzkim – zobowiązując się do wyeliminowania braków w następnym programie, który zostanie opracowany przez członków zespołu interdyscyplinarnego i przedłożony Radzie Miasta w roku 2016.

**W opinii NIK ogólnikowy sposób opracowania programów wskazuje, że są one traktowane wyłącznie jako formalne wypełnienie obowiązku, a nie jako narzędzie dla rzeczywistego programowania działań. Na taki sposób opracowania programów wpływa także brak wiedzy o możliwościach finansowania w kolejnych latach z budżetów gmin konkretnych działań.**

#### Monitoring i ewaluacja programów przeciwdziałania przemocy domowej

Zdaniem NIK, w celu aktualizacji programów, przyjmowane dokumenty powinny podlegać monitoringowi i okresowej ewaluacji<sup>80</sup>. Ewaluacja wiąże się z oszczędnością pieniędzy, czasu, energii i racjonalnym wykorzystywaniem zasobów ludzkich, a więc przekłada się na gospodarność wykorzystania środków publicznych. Wskaźnikom służącym do oceny realizacji programu powinno towarzyszyć zdefiniowanie oczekiwanego ich poziomu, a także określenie częstotliwości dokonywania ocen, stanowiących podstawę nanoszenia ewentualnych korekt. Tak skonstruowane narzędzie ułatwiłoby zarządzanie realizacją programu.

Siedem programów obowiązujących w zbadanych 24 gminach monitorowano, lecz tylko trzy z nich podlegały ewaluacji.

<sup>80</sup> Monitoring to bieżąca weryfikacja wdrażanych działań pod względem zgodności z celami i przyjętym harmonogramem. Ewaluacja natomiast to systematyczna i obiektywna ocena trwającego lub zakończonego programu, której celem jest określenie adekwatności i stopnia osiągnięcia przyjętych założeń, efektywności, skuteczności, użyteczności wpływu i trwałości.

- **MOPS we Wrocławiu:** Ewaluację przeprowadzono na potrzeby opracowania sprawozdania z realizacji programu za okres od 19 września 2013 r. do 31 grudnia 2014 r., w powiązaniu ze wskaźnikami stopnia osiągnięcia założonych celów oraz informacjami na temat podjętych działań przez jednostki i organizacje biorące udział w jego realizacji. W podsumowaniu, w ramach rekomendacji, wskazano na konieczność systematycznej kontynuacji głównych kierunków dalszych działań, w tym w szczególności na: poszerzanie wiedzy profesjonalistów poprzez specjalistyczne szkolenie kadr instytucji mających kontakt z ofiarami, świadkami lub sprawcami przemocy w rodzinie; działania zmierzające do zabezpieczania stałego, systematycznego wsparcia dla osób doświadczających przemocy przy jednoczesnym zabezpieczeniu oddziaływań kierowanych do sprawców przemocy; rozwijanie dodatkowych form wsparcia kierowanych do całej rodziny, jako kolejny krok w zmianie funkcjonowania rodziny, zmianie postaw partnerów wobec siebie i wobec dzieci; promocję działań zapobiegających przemocy w rodzinie oraz sposobów rozwiązywania konfliktów bez przemocy, poprzez edukację i informacje skierowane do społeczeństwa. W sprawozdaniu nie wskazywano na konieczność podejmowania działań naprawczych w związku z dotychczasową realizacją programu.
- **GOPS w Imielnie:** Nie dokonywano ewaluacji Gminnego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar w Rodzinie dla Gminy Imielno na lata 2013–2016, taka ewaluacja została przewidziana w związku z obecnie przeprowadzaną diagnozą problemów społecznych na terenie gminy i rozpoznaniu problemów, w tym związanych z występowaniem przemocy domowej.
- **GOPS w Rogoźnie:** W programie na lata 2014–2019 zapisano, że jego monitorowanie będzie odbywać się w oparciu o sprawozdawczość podmiotów zaangażowanych w jego realizację. Nie ustalano jednak terminu sporządzania tych sprawozdań i nie wskazano ich adresata. W latach 2012–2015 żaden z podmiotów zaangażowanych w realizację programu nie złożył w GOPS ww. sprawozdań, a ośrodek nie podejmował żadnych działań w celu ich wyegzekwowania. Ośrodek nie dokonywał oceny realizacji programu. W opinii Burmistrza, gmina monitorowała realizację programu na podstawie opisowych informacji Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych ze zrealizowanych wydatków w ramach Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w roku 2012, 2013 i 2014 oraz za I półrocze 2015 r. W informacjach tych nie prezentowano jednak działań zaplanowanych w Gminnym Programie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie zrealizowanych w rodzinach, w których stosowana jest przemoc.

**Zdaniem NIK wnioski wynikające z ewaluacji powinny wspierać podejmowanie decyzji odnośnie obecnych i przyszłych działań. W ocenie NIK brak takiego badania w kontekście założonych celów, uniemożliwia zapewnienie realizacji zasady wynikającej z ustawy o finansach publicznych<sup>81</sup>, zgodnie z którą wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad m.in. uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.**

#### Infrastruktura przeciwdziałania przemocy domowej

W połowie 2015 r. na terenie skontrolowanych 24 gmin funkcjonowało:

- 27 punktów konsultacyjnych;
- siedem ośrodków wsparcia, w tym pięć z miejscami całodobowymi, dysponujących łącznie 324 miejscami;
- pięć specjalistycznych ośrodków wsparcia, dysponujących łącznie 81 miejscami;
- trzy domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, dysponujących łącznie 150 miejscami.

Od 2012 r. infrastruktura ta zmniejszyła się, wprowadzicie przybyły dwa punkty konsultacyjne (po jednym w Płocku i w Poznaniu), natomiast ubyło osiem ośrodków wsparcia, dwa specjalistyczne ośrodki wsparcia oraz jeden dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży.

<sup>81</sup> Art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

W latach 2012–I połowa 2015 r. gminy, w których ośrodki były kontrolowane zasadniczo nie podejmowały działań na rzecz rozbudowy systemu wsparcia osób doświadczających przemocy w rodzinie. Działania na rzecz rozbudowy systemu wsparcia zostały zaplanowane tylko w trzech miastach, jednak ze względu na ograniczone środki finansowe nie doszło do ich realizacji.

- **MOPS w Skarżysku-Kamiennej:** W Gminnym Programie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie na lata 2014–2018 określone zostały zadania do wykonania na rzecz osób dotkniętych przemocą w rodzinie, wśród których znalazło się m.in. podjęcie inicjatywy utworzenia w latach 2014–2018 gminnego ośrodka wsparcia dla ofiar przemocy domowej. Jako realizatora tego zadania wskazano Urząd Miasta i organizacje pozarządowe. W planie budżetu MOPS na 2012 r. ujęte były środki finansowe w kwocie 50.000 zł na adaptację pomieszczeń w celu utworzenia ośrodka wsparcia. Kwota miała być przekazana z budżetu miasta, lecz ze względu na brak środków finansowych, gmina nie przekazała pieniędzy na ten cel.
- **MOPS w Zawierciu:** W Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2014–2020 w obszarze Mieszkalnictwo, demografia, rodzina ujęto m.in. zadania polegające na zwiększeniu liczby mieszkań socjalnych i chronionych skróceniu czasu oczekiwania na lokal mieszkalny z zasobu gminnego. Natomiast w Miejskim Programie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie i Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie na lata 2012–2016 zaplanowano rozwój sieci instytucji wspierających ofiary przemocy w rodzinie, gdyż obecna infrastruktura jest niewystarczająca. Zadanie to, jak dotąd nie zostało zrealizowane.
- **MOPS w Zielonej Górze:** W Programie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Mieście Zielona Góra na lata 2012–2016 zaplanowano m.in. zwiększanie skuteczności ochrony ofiar przemocy w rodzinie i dostępności pomocy ofiarom przemocy w rodzinie poprzez m.in.: dążenie do dostosowania ośrodka interwencji kryzysowej ze schroniskiem dla matki i dziecka do wymogów specjalistycznego ośrodka wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie, zapewnienie schronienia dzieciom – ofiarom przemocy poprzez zwiększenie miejsc w pieczy zastępczej, organizowanie miejsc pobytu dla mężczyzn, również z dziećmi – ofiarami przemocy, poprzez stworzenie interwencyjnych miejsc noclegowych.

Zdaniem NIK na potrzebę rozbudowy lokalnych systemów przeciwdziałania przemocy w rodzinie wskazuje fakt, że stopniowo rośnie liczba ujawnianych przypadków przemocy, co jest widoczne w systematycznym wzroście liczby zakładanych NK. Liczba ta jednak w dalszym ciągu nie odzwierciedla rzeczywistej skali przemocy, która jest znacząco większa – z diagnoz przeprowadzanych przez MPiPS wynika, że ujawniana jest jedynie ¼ przypadków przemocy<sup>82</sup>. Ustalenia kontroli NIK w tym zakresie potwierdzają informacje zawarte w sprawozdaniu z realizacji KPPPwR w 2014 r., z którego wynika, że postępuje stopniowy spadek liczby jednostek udzielających pomocy osobom doświadczającym przemocy w rodzinie.

**Ze sprawozdania z realizacji KPPPwR w 2014 r. wynika, że liczba instytucji pomagających ofiarom przemocy w rodzinie ulega zmniejszeniu.**

W 2014 r. w całej Polsce funkcjonowało łącznie 905 jednostek pomagających ofiarom przemocy w rodzinie, w tym 690 instytucji prowadzonych przez gminy oraz 215 prowadzonych przez powiaty. Wśród instytucji zdecydowaną większość stanowią punkty konsultacyjne 668 (74%), a następnie ośrodki interwencji kryzysowej – 163 (18%), specjalistyczne ośrodki wsparcia – 35 (4%) ośrodki wsparcia – 26 (3%) oraz domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży – 13 (1 %). W 2013 r. takich instytucji było 1.382, w tym 1.131 prowadziły gminy oraz 251 powiaty.

Spadek liczby jednostek odnotowuje się od 2007 roku. W 2014 r., w porównaniu do 2013 r., w całej Polsce ubyłoby 477 jednostek, w tym: 403 punkty konsultacyjne, 44 ośrodki wsparcia, 30 ośrodków interwencji kryzysowej. Jednakże należy zauważyć, iż w 2014 roku powstały również 93 placówki świadczące specjalistyczną pomoc dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie innego typu, z których to pomocy skorzystało ponad 26 tys. osób.

**Ważnym elementem systemu przeciwdziałania przemocy są telefony zaufania. Osoby doznające przemocy z 18 gmin, spośród 24 w których przeprowadzano kontrolę, mogły**

<sup>82</sup> Badania porównawcze oraz diagnoza skali występowania przemocy w rodzinie wśród osób dorosłych i dzieci, z podziałem na poszczególne formy przemocy wraz z opisem charakterystyki ofiar przemocy i sprawców. MPiPS, 2015 ([http://www.mpips.gov.pl/gfx/mpips/userfiles/\\_public/1\\_NOWA%20STRONA/Pomoc%20spoleczna/przemoc%20w%20rodzinie/RC1-3.pdf](http://www.mpips.gov.pl/gfx/mpips/userfiles/_public/1_NOWA%20STRONA/Pomoc%20spoleczna/przemoc%20w%20rodzinie/RC1-3.pdf)).

**skorzystać z porady telefonu zaufania.** Telefony zaufania zapewniają doraźną pomoc osobom, które doświadczają problemów natury psychologicznej, społecznej, lecz z różnych przyczyn nie mogą się nimi podzielić z bliskimi lub przedstawicielami instytucji publicznych. Dzięki takim telefonom uzyskują oni informacje o istniejących możliwościach wyjścia z sytuacji kryzysowych, kierowani są do odpowiednich instytucji pomocowych, a w przypadkach zagrażających ich życiu lub zdrowiu informacja o tym jest przekazywana do odpowiednich służb interwencyjnych.

- **MOPR w Kielcach:** W 2012 r. w MOPR działały dwa telefony zaufania, a w latach 2013–2015 – trzy. Jeden spośród dwóch telefonów działających w okresie 2012–2015 (I półrocze) czynny był od poniedziałku do piątku w godzinach od 8.00 do 18.00 natomiast drugi przez całą dobę. Utworzony w 2013 r. trzeci telefon zaufania, czynny całą dobę, przeznaczony był dla osób pozostających w kryzysie emocjonalnym. W kontrolowanym okresie przeprowadzono ogółem 1.570 rozmów, z czego w 527 przypadkach w wyniku rozmowy telefonicznej udzielono pomocy w związku z przemocą w rodzinie, a 187 rozmówcom wskazano możliwość uzyskania pomocy dotyczącej uzależnienia od środków psychoaktywnych ze współwystępującą przemocą w rodzinie. Innych trudnych sytuacji życiowych, których źródłem była przemoc dotyczyło 856 rozmów.
- **GCPR W Gorzowie Wlkp.:** Przy Specjalistycznym Ośrodku Wsparcia funkcjonował telefon zaufania, który był czynny przez całą dobę, 7 dni w tygodniu. W latach 2012–2015. (I połowa) przeprowadzono łącznie ponad 5 tys. rozmów, z czego niemal 1,9 tys. z osobami doświadczającymi przemocy w rodzinie.
- **MOPS w Zielonej Górze:** W latach 2012–2015 (I półrocze) na terenie miasta funkcjonował całodobowy lokalny telefon zaufania. W tym czasie przeprowadzono po około 1.000 rozmów w każdym roku, w związku z którymi podjęto łącznie 84 interwencje w związku z przemocą w rodzinie.

Nie wszystkie telefony zaufania funkcjonowały w ramach ośrodków pomocy społecznej, część z nich była prowadzona przez inne instytucje, np. Policję, ośrodki wsparcia lub stowarzyszenia. Powodem były ograniczone środki finansowe. W okresie objętym kontrolą w ramach telefonów zaufania funkcjonujących w jednostkach objętych kontrolą przeprowadzono łącznie ponad 28 tys. rozmów, z czego problemu przemocy dotyczyło aż ponad 10 tys., tj. około 35%. W związku z tymi rozmowami zostały podjęte 974 interwencje związane z przemocą w rodzinie. W sześciu kontrolowanych jednostkach takich telefonów nie utworzono, a w Mysłowicach, w 2012 r., z powodów finansowych gminny telefon zaufania został zlikwidowany, działał jeszcze w 2011 r. i odnotowano wówczas 121 rozmów, z czego tylko jedna dotyczyła przemocy.

**Ogólnopolski telefon dla ofiar przemocy w rodzinie „Niebieska Linia” (nr 801-12-00-02) istnieje przy Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.** Telefon działa od poniedziałku do soboty w godz. 8.00–22.00, a w niedziele i święta – w godz. 8.00–16.00. Nie jest to linia bezpłatna, opłata za połączenie wynosi: z telefonu stacjonarnego równowartość jednego impulsu, bez względu na długość połączenia (dotyczy abonentów TP S.A.), z telefonu komórkowego – opłata za każdą minutę zgodnie z posiadaną taryfą. Dzwoniąc pod ten numer można uzyskać wsparcie, pomoc psychologiczną, informacje o możliwościach uzyskania pomocy najbliższej miejsca zamieszkania.

**Poradnię Telefoniczną „Niebieskiej Linii” – pod warszawskim numerem: 22 668-70-00 – prowadzi Ogólnopolskie Pogotowie dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia” Instytut Psychologii Zdrowia Polskiego Towarzystwa Psychologicznego.** Poradnia jest czynna siedem dni w tygodniu, przez sześć godzin dziennie (w dni powszednie w godzinach 12.00–18.00 oraz w soboty i niedziele w godzinach 10.00–16.00). Dyżury pełnią w niej przeszkoleni specjaliści: psychologowie i prawnicy. Infolinia przeznaczona jest dla wszystkich osób pokrzywdzonych przestępstwem, ze szczególnym uwzględnieniem osób doświadczających przemocy w rodzinie oraz jej świadków<sup>83</sup>. Do końca listopada 2012 r. zadania Poradni realizowane były dzięki dofinansowaniu ze środków m.st. Warszawy pod nazwą Warszawska „Niebieska Linia”. W 2016 r. działalność Poradni dofinansowana jest ze środków prywatnych oraz ze środków Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym i Pomocy Postpenitencjarnej.

<sup>83</sup> Więcej informacji można uzyskać na stronie internetowej: [www.niebieskalinia.pl/pomoc/opopp](http://www.niebieskalinia.pl/pomoc/opopp).

### 3.8 Środki finansowe – niepełne ewidencjonowanie, niepełne zabezpieczenie potrzeb

#### Planowanie i ewidencjonowanie wydatków

Artykuł 236 ust. 3 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wskazuje, że w planie wydatków bieżących wyodrębnia się w układzie działów i rozdziałów planowane kwoty wydatków bieżących, w tym wydatki związane z realizacją zadań statutowych. W załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych<sup>84</sup> wskazano natomiast, że wydatki na realizację zadań, o których mowa w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie powinny być ujmowane w rozdziale 85205. W planach finansowych czterech kontrolowanych jednostek nie został wyodrębniony rozdział 85205. Ośrodki nie ujmowały wydatków na przeciwdziałanie przemocy w przeznaczonym do tego rozdziale klasyfikacji budżetowej, gdyż ze względu na występowanie tego zjawiska w połączeniu z innymi problemami (uzależnieniem, ubóstwem i bezradnością w sprawach opiekuńczo-wychowawczych), nie potrafiły ich wyodrębnić. Stąd koszty ponoszone na te działania były rejestrowane w innych rozdziałach klasyfikacji budżetowej, zazwyczaj w wydatkach bieżących ops.

- **MOPS w Lubinie:** W latach 2012–2014 w planie finansowym jednostki oraz budżecie gminy nie planowano specjalnie wydzielonych środków finansowych z przeznaczeniem na przeciwdziałanie przemocy domowej (rozdział 85205 klasyfikacji budżetowej). Jednak zadania te realizowano nie ponosząc dodatkowych kosztów lub poniesione koszty wynikały z innych form pomocy społecznej, z których korzystała osoba doświadczająca przemocy w rodzinie. W budżecie gminy na 2015 r. zaplanowano wydatki na przeciwdziałanie przemocy w rodzinie.
- **M-GOPS w Nowym Dworze Gdańskim:** W latach 2012–2015 M-GOPS nie zaplanował wydatków bieżących w rozdziale 85205, ujmującym wydatki związane z realizacją zadań określonych w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Według Kierownika ośrodka działania z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie były finansowane ze środków własnych M-GOPS.
- **MOPS w Kędzierzynie-Koźlu:** Wydatki na realizację zadań związanych z przemocą były ujmowane w budżecie miasta i w planach finansowych ośrodka łącznie z innymi wydatkami na pomoc społeczną w rozdziale 85219 – ośrodki pomocy społecznej, w odpowiednich paragrafach wynikających z klasyfikacji budżetowej. Dlatego też ośrodek nie dysponuje danymi o wysokości wydatków na poszczególne zadania związane z pomocą dla rodzin dotkniętych przemocą.

**Wynika z tego brak możliwości określenia całkowitej kwoty przeznaczanej w kraju, gdyż sprawozdania sporządzane przez jednostki samorządu terytorialnego nie pokazują rzeczywistej skali wydatków ponoszonych z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie.**

Spośród 2.479 gmin w Polsce, w 2012 r. rozdział przeznaczony do ewidencjonowania wydatków na przeciwdziałanie przemocy występował tylko w 1.050 gminach (wydatkowano wówczas kwotę w wysokości 17.292,8 tys. zł), w 2013 r. w 1.208 j.s.t (kwota w wysokości 19.429,5 tys. zł), w 2014 r. w 1.323 jednostkach (21.184,7 tys. zł), a 2015 r. wydatki w tym rozdziale zaplanowało 1.538 gmin (w I połowie roku wydano kwotę 13.808,5 tys. zł).

**Ponadto, nawet jeżeli rozdział taki był utworzony, to i tak znaczna część wydatków była ewidencjonowana w innych rozdziałach.** W latach 2012–2014 łączne wydatki na realizację zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy przez jednostki objęte kontrolą, oszacowane specjalnie na potrzeby NIK, zaewidencjonowane w różnych rozdziałach klasyfikacji budżetowej, utrzymywały się na podobnym poziomie i wynosiły aż około 66 mln zł rocznie. O skali niedoszacowania wydatków na te zadania w oficjalnej sprawozdawczości świadczy fakt, że wydatki tych jednostek zaewidencjonowane w rozdziale przeznaczonym do ujmowania wydatków na przeciwdziałanie przemocy (85205) wynosiły rocznie tylko około 3,5 mln zł.



Udział wydatków na przeciwdziałanie przemocy w rodzinie w wydatkach skontrolowanych gmin ogółem był bardzo niski i wynosił od 0,001% (Zawiercie, Dzielnice Wola, Praga Południe m.st. Warszawa) do 0,3% (Mysłowice w I połowie 2015 r.), zaś w wydatkach na pomoc społeczną od 0,02% (Jelenia Góra, Szlichtyngowa) do 2,7% (Kielce w I połowie 2015 r.).

- **MOPS w Bielsku-Białej:** W kolejnych latach okresu 2012–2015 (I półrocze) udział wydatków na przeciwdziałanie przemocy w wydatkach ogółem miasta Bielsko-Biała uległ zmniejszeniu z 0,04% w latach 2012–2013 do 0,02% w latach 2014–2015 (I półrocze). W tym samym okresie udział tych wydatków w łącznych wydatkach na pomoc społeczną (dział 852) stale malał, z 0,30% w 2012 r. do 0,29% w 2013 r., 0,15% w 2014 r. oraz 0,11% w I półroczu 2015 r.
- **MOPS w Mysłowicach:** W kolejnych latach okresu 2012–2015 (I półrocze) udział wydatków na przeciwdziałanie przemocy w wydatkach ogółem miasta stale wzrastał, z 0,23% w 2012 r. do 0,36% w I półroczu 2015 r. W tym samym okresie udział tych wydatków w łącznych wydatkach na pomoc społeczną (dział 852) wynosił: 1,56% w 2012 r. 1,49% w 2013 r., 1,64% w 2014 r. oraz 2,47% w I półroczu 2015 r.
- **MOPR w Kielcach:** Udział wydatków na przeciwdziałanie przemocy w rodzinie w wydatkach miasta ogółem w okresie objętym kontrolą wykazywał tendencję wzrostową i wynosił: 0,11% – w 2012 r., 0,13% – w 2013 r., 0,14% – w 2014 r. i 0,16% – w I półroczu 2015 r., natomiast udział wydatków na przeciwdziałanie przemocy w wydatkach na pomoc społeczną wynosił odpowiednio: 2,31%, 2,42%, 2,2% i 2,67%.
- **MOPR w Gdańsku:** W kolejnych latach okresu 2012–2015 (I półrocze) udział wydatków na przeciwdziałanie przemocy w wydatkach ogółem miasta utrzymywał się na zbliżonym poziomie i wynosił 0,06 % w 2012 r. oraz po 0,07 % w latach 2013–2014 i w I półroczu 2015 r. W tym samym okresie udział tych wydatków w łącznych wydatkach na pomoc społeczną (dział 852 klasyfikacji budżetowej) wynosił po 0,84 % (w 2012 r. i w 2014 r.), 0,87 % (w 2013 r.) oraz 0,82 % w I półroczu 2015 r. W latach 2012–2014 znacząco wzrosły wydatki na działania wobec sprawców przemocy, tj. z 10.200 zł w 2012 r. do 61.980 zł w 2014 r.

Choć w niektórych gminach udział wydatków na realizację zadań wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, w stosunku do wydatków ogółem, ulegał zwiększeniu, nie oznacza to jednak, że rosła wartość tych wydatków. W kolejnych latach obowiązywania ustawy, wydatki w tym zakresie ujmowane dotychczas w innych rozdziałach klasyfikacji budżetowej, były częściowo przenoszone do rozdziału przeznaczonego do ewidencjonowania wydatków na realizację tych zadań.

### Wykorzystanie środków z przeciwdziałania alkoholizmowi

Część jednostek samorządowych przeciwdziałanie przemocy w rodzinie finansuje lub współfinansuje ze środków pochodzących z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż alkoholu, co umożliwia zapis art. 4<sup>1</sup> ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, zgodnie z którym udzielanie pomocy psychospołecznej i prawnej, a w szczególności ochrona przed przemocą jest zadaniem własnym gmin realizowanym w ramach gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Z informacji uzyskanych od Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych wynika, że kwota środków pochodzących z tych opłat, przeznaczanych przez samorządy lokalne na działania związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie od kilku lat ulega systematycznemu zmniejszeniu. **W 2012 r. jednostki samorządowe na ten cel przekazały kwotę w wysokości 27.745,7 tys. zł (5% środków), w 2013 r. była to kwota 26.358,9 tys. zł (5%), a w 2014 r. samorządy przeznaczyły 25.133,4 tys. zł, co stanowiło 4,6% tych środków. W ocenie PARPA jest to niezwykle niska proporcja w stosunku do kwoty ogólnej uzyskiwanej przez gminy z opłat za sprzedaż alkoholu.**

Wyniki kontroli wykazały, że w połowie jednostek (12), w których kontrola była przeprowadzana, zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie częściowo finansowano ze środków pochodzących z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

- **MOPS w Płocku:** Miasto Płock ponosiło wydatki na przeciwdziałanie przemocy w rodzinie w rozdziale 85154. Były to zadania wynikające z Miejskiego Programu Profilaktyki Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Miejskiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii, które zawierały działania dotyczące przeciwdziałania przemocy w rodzinach z problemem alkoholowym i narkotykowym. Ze środków tych finansowano m.in. realizację programu oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych wobec sprawców przemocy. Wydatki na ten cel w latach 2012–2015 (I połowa) wynosiły odpowiednio: 12.000 zł, 00,0 zł, 11.960 zł, 7.800zł.
- **M-GOPS w Szlichtyngowej:** W ramach realizacji zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, gmina finansowała ze środków przewidzianych na funkcjonowanie gminnej komisji ds. rozwiązywania problemów alkoholowych wynagrodzenie psychoterapeuty oraz dwie kampanie pośrednio realizujące założenia Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie: „Postaw na rodzinę” i „Zachowaj Trzeźwy umysł”. Na ten cel z wpływów uzyskanych za wydane koncesje na sprzedaż napojów alkoholowych wydatkowano: 28,2 tys. zł w 2012 r., 26,4 tys. zł w 2013 r., 27 tys. zł w 2014 r., 13,3 tys. zł w I półroczu 2015 r.
- **MOPR w Kielcach:** W okresie objętym kontrolą na działania związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie, z gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych przeznaczono ogółem 73,3 tys. zł. Środki te wydatkowano na prowadzenie zajęć w ramach grup edukacyjno-motywacyjnych dla osób uzależnionych od alkoholu, treningów radzenia sobie ze złością, treningów umiejętności społecznych i treningów rozwoju osobistego.

**Zdaniem NIK, finansowanie zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie z tych środków jest szczególnie uzasadnione z uwagi na fakt, że alkoholizm jest głównym czynnikiem ryzyka pojawienia się przemocy w rodzinie.** W rodzinach z problemem alkoholowym akty przemocy fizycznej występują dwukrotnie częściej niż w rodzinach wolnych od problemu alkoholowego. Z raportu opracowanego przez Instytut Zdrowia i Trzeźwości Polskiego Towarzystwa Psychologicznego wynika, że 80% badanych żon alkoholików doświadczyło różnego rodzaju przemocy ze strony męża, w tym ponad połowa z nich doznała łagodniejszej przemocy fizycznej (popychanie, szarpanie, niszczenie sprzętów), co trzecia doznała ciężkiej przemocy fizycznej (bicie, kopanie, szarpanie za włosy) i przemocy seksualnej. Prawie wszystkie doznawały przemocy psychicznej<sup>85</sup>.

Ze sprawozdania z realizacji KPPPwR wynika, że w 2014 roku liczba sprawców przemocy będących pod wpływem alkoholu wynosiła łącznie 50.073 (63,8% tych osób), co w porównaniu z 2013 rokiem oznacza wzrost o 33% (2013 r. – 37.650). W omawianej liczbie 95,9% stanowili mężczyźni (2013 r. – 36.327; 2014 r. – 48.055; wzrost o 32,3%), 3,9% kobiety (2013 r. – 1.289; 2014 r. – 1.969; wzrost o 52,7%), a 0,1% osoby nieletnie (2013 r. – 34; 2014 r. – 49; wzrost o 44,1%). W ogólnej liczbie nieletnich, wobec których istnieje podejrzenie, że stosują przemoc w rodzinie będących pod wpływem alkoholu siedem osób to dziewczęta, a 42 chłopcy.

### Ograniczenia środków

Podkreślenia wymaga fakt, że wszyscy kierownicy kontrolowanych jednostek zaznaczali, iż środki otrzymywane na realizację zadań dotyczących przeciwdziałania przemocy w rodzinie nie zaspokajają w pełni potrzeb, przez co istnieje konieczność rezygnacji z części zaplanowanych działań. NIK zwraca uwagę, że **ograniczanie środków finansowych ma realny wpływ na rodzaj i poziom oferowanej pomocy oraz jej dostępność.**

- **MOPR w Kielcach:** Środki otrzymywane w ramach dotacji z budżetu państwa i miasta były niewystarczające do realizacji wszystkich zadań w obszarze przeciwdziałania przemocy. Ograniczenie środków finansowych nie pozwoliło na zrealizowanie 11 zadań, dotyczących m.in.: utworzenia całodobowego ośrodka interwencji kryzysowej, prowadzenia systematycznych oddziaływań terapeutycznych dla osób doznających i stosujących przemoc w rodzinie, kontynuowania pracy Punktu Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie funkcjonującego przy Świętokrzyskiej Wojewódzkiej Komendzie Ochotniczych Hufców Pracy w Kielcach, usprawnienia obsługi organizacyjno-technicznej ZI.

<sup>85</sup> <http://www.niebieskalinia.pl/pismo/wydania/dostepne-artykuly/5087-alkohol-i-przemoc-gra-bez-zwyciezcow>

- **MOPR w Gdańsku:** Ograniczenie środków spowodowało, że z opóźnieniem, bo dopiero w roku 2015 udało się zrealizować zadanie dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa i profesjonalnego wsparcia dla dzieci i młodzieży w formie specjalistycznych konsultacji z elementami terapii. Zadanie to jest obecnie realizowane ze środków pozyskanych w ramach Programu Ośłonowego „Wspieranie Jednostek Samorządu Terytorialnego w Tworzeniu Systemu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie” z MPiPS edycja 2015 r.
- **MOPS w Skarżysku-Kamiennej:** Brak środków w budżecie gminy spowodował, że nie utworzono, zaplanowanego w Gminnym Programie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie gminnego ośrodka wsparcia z ofertą kompleksowych form pomocy dostosowanych do indywidualnych potrzeb rodzin. Z powodu braku środków finansowych brak jest na terenie gminy mieszkań chronionych dla osób doświadczających przemocy domowej.

Z powodu ograniczeń finansowych, ośrodki nie zwiększały kadry w takiej liczbie, jaka byłaby wskazana dla pełnego zabezpieczenia potrzeb, co powodowało dodatkowe obciążenie pracowników już zatrudnionych.

- **M-GOPS w Szlichtyngowej:** Taka sytuacja wpływała na ograniczenia w procesie pomocowym, tj. brak możliwości zatrudnienia mediatora i zwiększenia wymiaru czasu pracy psychoterapeuty. Nie było też możliwości utworzenia grupy wsparcia dla osób dotkniętych przemocą.
- **GCPR w Gorzowie Wilkp.:** Niewystarczające środki są kompensowane zaangażowaniem i odpowiedzialnością pracowników. Dla podniesienia efektywności podejmowanych w tym zakresie działań niezbędne są specjalistyczne szkolenia. Takie szkolenia były organizowane, ale potrzeby ciągle są większe. Dział Pomocy Środowiskowej liczy 70 pracowników, z czego zdecydowana większość pracuje z ofiarami i sprawcami przemocy.
- **MOPS w Bielsku-Białej:** W latach 2012–2015 z powodu ograniczonej puli środków nie zaniechano żadnych działań w zakresie pomocy osobom dotkniętym przemocą w rodzinie. W praktyce skutkowało to jednak bardzo dużym obciążeniem i zwiększonym zakresem obowiązków (koordynowanie pracy grup roboczych, obsługa Zespołu Interdyscyplinarnego) pracowników ośrodka.

Na problemy finansowe wskazywali członkowie zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych biorący udział w ankiecie NIK.

#### **Praktycy o problemach finansowych:**

*Niewystarczające środki finansowe powodują brak możliwości zatrudnienia dodatkowych pracowników, którzy mogliby „odciążać” pracowników socjalnych.*

*Nakładanie na kogoś dodatkowych zadań może powodować problemy, jeśli w ślad za tym nie idą dodatkowe środki finansowe.*

*W budżecie państwa powinny być zabezpieczone środki finansowe na realizację zadań z ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, zatrudnienie pracownika, który będzie prowadził zadania tylko i wyłącznie z zakresu przemocy. Przy nadmiarze obowiązków służbowych jakie wykonują pracownicy ośrodków pomocy społecznej rzetelne wykonywanie zadań z przemocy jest raczej niemożliwe.*

*Brak środków finansowych na skuteczną pomoc rodzinom dotkniętym przemocą jest szczególnie widoczny w małych gminach, które nie potrafią lub nie mają możliwości zdobycia dodatkowych funduszy.*

*Ograniczanie środków finansowych może w konsekwencji doprowadzić do utraty wydolności – i tak już przecież przeciążonego systemu.*

#### **Inne źródła finansowania**

Dyrektorzy kontrolowanych jednostek, chcąc zabezpieczyć osobom krzywdzonym jak najszerszą pomoc, pozyskiwali środki ze źródeł zewnętrznych. Takie finansowe wsparcie uzyskało 10 skontrolowanych jednostek, w tym m.in.: z realizowanego przez MPiPS Programu Ośłonowego „Wspieranie jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie”, ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego, a także ze środków unijnych.

- **OPS Dzielnicy Praga-Południe m.st. Warszawa:** W 2014 r. w ramach Programu Ośłonowego „Wspierania Jednostek Samorządu Terytorialnego w Tworzeniu Systemu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie OPS realizował „Program pomocy dzieciom i młodzieży z rodzin zagrożonych i dotkniętych przemocą na terenie Dzielnicy Praga-Południe m.st. Warszawy „po-MOC”, w którym priorytetem było udzielania pomocy dzieciom i młodzieży z rodzin zagrożonych i dotkniętych przemocą w rodzinie. Całkowity koszt zadania wyniósł 122.768 zł, MPiPS przekazał na realizację zadania kwotę w wysokości 80.000 zł, a OPS przeznaczył środki własne w kwocie 42.768 zł.
- **MOPR w Kielcach:** W 2013 r. w ramach finansowanego przez budżet państwa Programu Ośłonowego „Wspieranie jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie” organizowano warsztaty dla dzieci i rodziców, spotkania z rodzicami w kwestii kompetencji wychowawczych i skutków przemocy w rodzinie. Prowadzono także bezpłatne mediacje rodzinne, uruchomiono Internetową Poradnię dla Rodziców z całodobowymi dyżurami specjalistów z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie.
- **MOPR w Gdańsku:** W 2012 r. oddziaływania korekcyjno-edukacyjne dla sprawców przemocy zostały zrealizowane przez Ośrodek w ramach projektu systemowego „Systematycznie do celu” współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Realizacja projektu odbywała się w formie spotkań grupowych, na których sprawcy przemocy dowiadawali się o konsekwencjach stosowania przemocy i możliwościach zmiany zachowań.
- **OPS w Nysie:** Na podstawie porozumienia o współpracy zawartego przez OPS ze Stowarzyszeniem na Rzecz Poradnictwa Obywatelskiego „Dogma” w Mikołowie, na terenie gminy realizowany był projekt pn. „Razem przeciwko przestępstwom”, w ramach konkursu organizowanego przez Departament Współpracy Międzynarodowej i Praw Człowieka w Ministerstwie Sprawiedliwości. Strony podpisały umowę partnerską na wdrożenie projektu pn. Wzmocnienie pozycji pokrzywdzonych przestępstwem oraz wsparcie świadków w postępowaniu karnym w ramach Programu Operacyjnego „Budowanie potencjału instytucjonalnego i współpraca w obszarze wymiaru sprawiedliwości/Poprawa skuteczności wymiaru sprawiedliwości” finansowanego ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego. Projekt obejmował udzielanie wsparcia psychologicznego oraz prawnego osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz członkom ich rodzin. Osobom dotkniętym przemocą udzielano bezpłatnej pomocy w Ośrodku Interwencji Kryzysowej. Z tej formy pomocy skorzystało łącznie w latach 2012–2015 (do końca czerwca) 787 osób.

Na niewystarczające środki finansowe, jako przyczynę niezapewnienia skutecznej pomocy osobom doświadczającym przemocy w rodzinie, zwracali też uwagę członkowie zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych biorący udział w anonimowej ankiecie przeprowadzonej w ramach kontroli NIK. Aż 30% osób odpowiadających wskazało, że jednym z największych problemów w zapewnieniu skutecznej pomocy jest właśnie brak środków finansowych.

### 4.1 Organizacja i metodyka kontroli

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Kontrolę przeprowadził Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny (koordynacja) oraz Delegatury NIK w Gdańsku, Katowicach, Kielcach, Opolu, Poznaniu, Wrocławiu i Zielonej Górze.

#### Przygotowanie kontroli

##### Panel ekspertów

W ramach przygotowania do przeprowadzenia kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny przeprowadził konsultacje zewnętrzne – panel ekspertów.

Do dyskusji zaproszeni zostali przedstawiciele administracji publicznej, m.in. Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Sprawiedliwości, jednostek samorządu terytorialnego i placówek pomocy społecznej, organów ścigania - Prokuratury i Policji, a także Ogólnopolskiego Pogotowia dla Ofiar Przemocy „Niebieska Linia” i Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. W dyskusji wzięło udział 12 osób.

Spotkanie panelowe odbyło się w dniu 24 czerwca 2015 r., z uwzględnieniem następujących zagadnień:

- Dostępność i adekwatność do rzeczywistych potrzeb istniejących form pomocy dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie, w szczególności infrastruktury zapewniającej czasowe miejsce schronienia.
- Skuteczność zapewnienia pomocy i ochrony ofiarom przemocy domowej oraz możliwości jej poprawy.
- Skuteczność działań podejmowanych wobec sprawców przemocy domowej, w tym m.in. oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych i możliwości jej poprawy.
- Mocne i słabe strony funkcjonującego systemu przeciwdziałania przemocy domowej.

Główne tezy wynikające z panelu:

- Brak współpracy i spójności działań wymiaru sprawiedliwości i samorządu w zakresie informowania o wyrokach orzekanych w sprawach za stosowanie przemocy domowej.
- Długi czas oczekiwania przez osoby doświadczające przemocy, po wszczęciu procedury NK, na podjęcie czynności przez przedstawicieli służb.
- Brak monitorowania losów osób pokrzywdzonych przez najbliższych, po zamknięciu procedury NK i zrealizowaniu indywidualnego planu pomocy.
- Niewywiązywanie się niektórych powiatów z obowiązku realizacji oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych.
- Zbyt mała liczba sprawców uczestniczących w programach oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych.
- Brak lub stosowanie nieskutecznych metod motywacji sprawców przemocy do uczestnictwa w programach korekcyjno-edukacyjnych.
- Zbyt krótki czas trwania programów korekcyjno-edukacyjnych (powinno być minimum jeden roku).

### Informacje od jednostek niekontrolowanych

W celu należytego zdiagnozowanie problemu, w ramach przygotowania do kontroli zebrano, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o NIK, informacje w dziewięciu wybranych urzędach gmin na temat oferowanych form pomocy osobom dotkniętym przemocą domową ich skuteczności oraz proponowanych zmian w obecnie obowiązujących uregulowaniach dotyczących udzielania pomocy osobom doświadczającym przemocy domowej, a także w 10 wybranych urzędach miast na prawach powiatu na temat oferowanych form pomocy osobom dotkniętym przemocą domową i ich skuteczności oraz działań podejmowanych przez powiat w zakresie oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie i proponowanych zmian w obecnie obowiązujących uregulowaniach w tym zakresie.

### **Badania kontrolne**

Badania kontrolne zostały zaprojektowane na dwóch poziomach:

- badanie programowania i realizacji zadań z zakresu pomocy osobom doświadczającym przemocy domowej na poziomie lokalnym, z uwzględnieniem planowania, tworzenia i zapewnienia infrastruktury wsparcia oraz ocen skuteczności i efektywności stosowanych form pomocy;
- bezpośrednie badania kontrolne przeprowadzone na próbie wybranych celowo indywidualnych planów pomocy oraz dokumentacji sprawców przemocy, którzy zakończyli udział w programach korekcyjno-edukacyjnych.

Istotnym elementem badań kontrolnych były anonimowe ankiety skierowane do osób doświadczających przemocy domowej na temat skuteczności otrzymanej pomocy, oczekiwań w tym zakresie, a także propozycji zmian oraz ankiety skierowane do członków zespołów interdyscyplinarnych/grup roboczych na temat pracy w tych strukturach i propozycji zmian mających na celu udoskonalenie prac zespołów i grup.

Kontrolę przeprowadzono od 7 września 2015 r. do 11 stycznia 2016 r. Dobór jednostek objętych kontrolą został dokonany metodą celową. Zastosowano kryterium skali liczby wypełnionych Niebieskich Kart oraz statusu jednostki – wybrano ośrodki gminne oraz funkcjonujące w miastach na prawach powiatu<sup>86</sup>.

Badania uzupełniające obejmowały uzyskanie niezbędnych informacji (na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK):

- we wszystkich samorządach województw informacji dotyczących inspirowania i promowania nowych rozwiązań w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej, ramowych programów ochrony ofiar przemocy oraz programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie, a także szkoleń dla osób realizujących zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy domowej oraz proponowanych zmian w obecnie obowiązujących uregulowaniach;
- w 23 powiatach nieprowadzących oddziaływań dla sprawców przemocy informacji w zakresie: powodów nieprowadzenia takich programów, głównych barier w dotarciu do sprawców przemocy oraz środków otrzymywanych z budżetu państwa na realizację oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych;

<sup>86</sup> Miasta wojewódzkie mają status miasta na prawach powiatu. Zgodnie z art. 112 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, zadania powiatowych centrów pomocy rodzinie w miastach na prawach powiatu realizują miejskie ośrodki pomocy społecznej, które mogą być nazwane miejskimi ośrodkami pomocy rodzinie.

- w jednej gminie (nie będącej miastem na prawach powiatu) informacji w zakresie powodów podjęcia realizacji oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla sprawców przemocy i problemów z tym związanych;
- w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej informacji dotyczących prowadzenia przez gminy nie będące na prawach powiatu oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla sprawców przemocy;
- w Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych informacji w zakresie kwoty środków pochodzących z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż alkoholu przeznaczanych przez samorządy lokalne na działania związane z przeciwdziałaniem przemocy domowej.

Pozyskano również dane finansowe w zakresie wydatków wszystkich gmin w Polsce na realizację działań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz informacje o tym zagadnieniu w wybranych innych krajach Unii Europejskiej.

#### Anonimowe badanie ankietowe:

W celu lepszego zdiagnozowania zagadnienia dotyczącego przemocy domowej i uzyskania informacji od osób bezpośrednio stykających się z tą problematyką, Najwyższa Izba Kontroli, we współpracy z Ogólnopolskim Pogotowiem dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia” przeprowadziła badania dotyczące skuteczności pomocy udzielanej osobom doświadczającym przemocy w rodzinie przez instytucje do tego zobowiązane. Opracowano ankiety dla osób doświadczających przemocy domowej oraz członków zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych.

Ankiety były dostępne na stronach internetowych „Niebieskiej Linii” i Najwyższej Izby Kontroli w okresie od 15 września do 15 grudnia 2015 r. W ten sposób do NIK wpłynęło łącznie 2.021 odpowiedzi, w tym 516 od osób dotkniętych przemocą domową oraz 1.505 od członków zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych. W czasie realizacji czynności kontrolnych ankiety były także rozsyłane przez kontrolerów NIK do losowo wybranych osób doświadczających przemocy domowej, łącznie wysłano 960 takich ankiet, z czego 227 (23,6%) zostało wypełnionych i przesłanych do delegatur NIK. Kontrolerzy NIK zwracali się także z prośbą o wypełnienie ankiet skierowanych do członków zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych funkcjonujących w kontrolowalnych ośrodkach. Ogółem rozdano 722 ankiety, z czego 471 (65,2%) zostało wypełnianych i zwróconych do NIK. Podsumowując, w tym czasie do NIK łącznie wpłynęło niemal 3 tys. odpowiedzi, w tym 743 od osób dotkniętych przemocą domową i 1.976 od członków zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych.

#### Informator dla osób doświadczających przemocy przybliżający procedurę „Niebieskie Karty”

Wiele osób krzywdzonych przez najbliższych, nie znając procedury „Niebieskie Karty” czuje obawę przed jej wszczęciem i w związku z tym gros z nich nie zwraca się o pomoc do instytucji do tego powołanych. Najwyższa Izba Kontroli, chcąc przybliżyć osobom doświadczającym przemocy domowej zasady, przebieg i cele procedury „NK”, wspólnie z Instytutem Psychologii Zdrowia Polskiego Towarzystwa Psychologicznego opracowała informator, który w przystępny sposób i z odpowiednią ilustracją graficzną, ukazuje tę procedurę. Informator w formie broszury jest dołączony do informacji o wynikach kontroli.

#### 4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Do kierowników skontrolowanych jednostek skierowano łącznie 27 wystąpień pokontrolnych<sup>87</sup>. Kierownicy dwóch jednostek (Ośrodka Pomocy Społecznej Dzielnicy Wola m.st. Warszawa oraz Wrocławskiego Centrum Zdrowia SPZOZ) skorzystali z przysługującego im prawa złożenia zastrzeżeń do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych. Ogółem zgłoszono sześć zastrzeżeń, z czego w wyniku postępowania odwoławczego trzy zostały uwzględnione (uwzględniono: w całości jedno zastrzeżenie i w części dwa zastrzeżenia), natomiast oddalono trzy zastrzeżenia. W wystąpieniach przedstawiono łącznie 56 wniosków pokontrolnych. W odpowiedzi na wystąpienia ich adresaci poinformowali, że zrealizowali 25 wniosków, jeden wniosek nie został zrealizowany, a 30 jest w trakcie realizacji.

Wnioski dotyczyły m.in. następujących zagadnień:

- zapraszanie przez członków ZI lub GR na posiedzenia osób dotkniętych przemocą w rodzinie i wzywianie przez przewodniczących ZI osób stosujących przemoc oraz wypełnianie formularzy NK-C i NK-D;
- przekazywanie przez przewodniczących Zespołów Interdyscyplinarnych formularzy NK-A do grup roboczych w trzydniowym terminie od ich otrzymania;
- podjęcie działań mających na celu skrócenie czasu oczekiwania przez osoby pokrzywdzone przez najbliższych, od wszczęcia procedury NK na przygotowanie ipp do jednego miesiąca;
- podjęcie działań zmierzających do rzetelnego realizowania przez wszystkich członków grup roboczych przypisanych im zadań;
- uzyskiwanie od osób powoływanych do działań w grupach roboczych oświadczeń o zachowaniu poufności informacji;
- dokumentowanie wszystkich podejmowanych czynności w ramach procedury Niebieskie Karty;
- systematyczne badanie skuteczności prowadzonych programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych kierowanych do sprawców przemocy poprzez monitorowanie ich zachowań przez okres 3 lat po ukończeniu programu;
- zawieranie umów na prowadzenie programów korekcyjno-edukacyjnych dla sprawców przemocy z osobami spełniającymi warunki określone w § 9 pkt 2 Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 lutego 2011 r.;
- podjęcie działań w celu przygotowania diagnozy zjawiska przemocy w rodzinie, w tym ustalenia odsetka populacji rodzin zagrożonych przemocą;
- ujmowanie wydatków ponoszonych na zadania związane z przemocą w rodzinie, w tym na obsługę Zespołu Interdyscyplinarnego w rozdziale 85205, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.

Prezes Najwyższej Izby Kontroli, na podstawie art. 62a ust. 1 ustawy o NIK, w jednym przypadku powiadomił pisemnie kierownika jednostki nadrzędnej o uwagach, ocenach i wnioskach dotyczących kontrolowanej działalności, sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym<sup>88</sup>. Działania w celu usunięcia nieprawidłowości zostały podjęte przez kierownika jednostki nadrzędnej dopiero po powiadomieniu skierowanym przez Prezesa NIK.

<sup>87</sup> Art. 60 ust. 1 ustawy o NIK.

<sup>88</sup> Pismo znak LPO.4121.035.002.2015 z dnia 2 lutego 2016 r. skierowane do Burmistrza Rogoźna.



## Analiza stanu prawnego

1. Zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, zasady postępowania wobec osób dotkniętych przemocą oraz zasady postępowania wobec osób stosujących przemoc w rodzinie normuje ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie<sup>89</sup>. Celem ustawy (zgodnie z preambułą) jest zwiększenie skuteczności przeciwdziałania przemocy w rodzinie, która uznaje, że przemoc w rodzinie narusza podstawowe prawa człowieka, w tym prawo do życia i zdrowia oraz poszanowania godności osobistej, a władze publiczne mają obowiązek zapewnić wszystkim obywatelom równe traktowanie i poszanowanie ich praw i wolności. Definicję przemocy określono w art. 2 pkt 2 ustawy.

Do zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, realizowanych przez zobowiązane do tego podmioty, tj. organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego mają zastosowanie zasady określone w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>90</sup>, w której jako jeden z powodów udzielania osobom i rodzinom pomocy społecznej wskazano przemoc w rodzinie (art. 7 pkt. 7) oraz w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi<sup>91</sup>, stanowiącej że zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy wykonuje się przez odpowiednie kształtowanie polityki społecznej, w tym m.in. przeciwdziałanie przemocy w rodzinie (art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy).

Organy administracji rządowej i samorządowej mają obowiązek współdziałania z organizacjami pozarządowymi oraz kościołami i związkami wyznaniowymi w zakresie udzielania pomocy osobom dotkniętym przemocą, oddziaływania na osoby stosujące przemoc oraz podnoszenia świadomości społecznej na temat przyczyn i skutków przemocy w rodzinie a realizację tych zadań ww. organy mogą zlecać w trybie przewidzianym w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>92</sup>.

Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie wymienia przykładowo rodzaje bezpłatnej pomocy, której należy udzielić osobie dotkniętej przemocą (art. 3 ust. 1) w tym: poradnictwo medyczne, psychologiczne, prawne, socjalne, zawodowe i rodzinne; ochronę przed dalszym krzywdzeniem przez uniemożliwienie osobom stosującym przemoc korzystanie ze wspólnie zajmowanego z innymi członkami rodziny mieszkania oraz zakazanie kontaktowania się i zbliżania do osoby pokrzywdzonej; zapewnienie osobie dotkniętej przemocą w rodzinie bezpiecznego schronienia w specjalistycznym ośrodku wsparcia, a także zapewnienie takiej osobie pomocy w uzyskaniu mieszkania.

Do zadań własnych gminy należy w szczególności tworzenie gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Ustawa zalicza do tego systemu opracowanie i realizację gminnego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie, zapewnienie osobom dotkniętym przemocą w rodzinie miejsc w ośrodkach wsparcia oraz tworzenie zespołów interdyscyplinarnych. W ramach poradnictwa gmina ma za zadanie prowadzić również działania edukacyjne służące wzmocnieniu opiekuńczych i wychowawczych kompetencji rodziców w rodzinach zagrożonych przemocą (art. 6 ust. 2 ww. ustawy).

<sup>89</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1390.

<sup>90</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 163, ze zm.

<sup>91</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1286, ze zm.

<sup>92</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 239.

Również ustawa o pomocy społecznej w art. 17 ust. 1 pkt 1 określiła, iż do zadań gminy o charakterze obowiązkowym należy opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka. Strategia powinna zawierać m.in. diagnozę sytuacji społecznej, prognozę zmian zagadnień ujętych w strategii, a także sposób realizacji i ramy finansowe (art. 16b ust. 2). Koordynację realizacji strategii powierzono ośrodkowi pomocy społecznej (art. 110 ust. 4 ustawy), a jego kierownik zobowiązany został do corocznego składania radzie gminy sprawozdań z działalności ośrodka oraz przedstawiania potrzeb w zakresie pomocy społecznej (art. 110 ust. 9 ustawy).

Tworzenie gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie powinno opierać się na współpracy służb i organizacji, co poprzez funkcjonowanie zespołu interdyscyplinarnego daje możliwość podjęcia kompleksowych działań. Gmina podejmuje działania na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w szczególności w ramach pracy w zespole interdyscyplinarnym, który tworzyć może grupy robocze. Zespół realizuje działania określone w gminnym programie przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie. Zadania Zespołu oraz grup roboczych określone zostały w ust. 2 i 3 art. 9b ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. W skład zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych wchodzi przedstawiciele jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, Policji, oświaty, ochrony zdrowia, organizacji pozarządowych, kuratorzy sądowi, a także – fakultatywnie – prokuratorzy oraz przedstawiciele innych podmiotów działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Zespół interdyscyplinarny powołuje wójt (burmistrz, prezydent miasta), a obsługę organizacyjno-techniczną zespołu zapewnia ośrodek pomocy społecznej. Zespół działa na podstawie porozumień zawartych między wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta a podmiotami, o których mowa w ust. 3 lub 5 art. 9a (art. 9a–9b ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie).

Podejmowanie interwencji w środowisku wobec rodziny dotkniętej przemocą odbywa się w oparciu o procedurę „Niebieska Karta” (procedura NK) i nie wymaga zgody osoby doświadczającej przemocy (art. 9d ww. ustawy). Procedura NK obejmuje ogół czynności podejmowanych i realizowanych przez uprawnione podmioty, w związku z uzasadnionym podejrzeniem zaistnienia przemocy w rodzinie. Czynności podejmowane przez właściwe podmioty i zasady postępowania wobec osób, co do których istnieje podejrzenie, że są dotknięte przemocą w rodzinie i osób, wobec których istnieje podejrzenie, że stosują przemoc w rodzinie zostały określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta”<sup>93</sup>. Rozporządzenie określa podmioty uprawnione do wszczęcia procedury NK, obowiązki w tym zakresie przewodniczącego zespołu interdyscyplinarnego, zadania pracowników socjalnych, funkcjonariuszy Policji, pracowników służby zdrowia oraz przedstawicieli oświaty.

Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nakłada na powiat realizację obowiązkowych zadań własnych i obowiązkowych zadań w zakresie administracji rządowej. Poza zapewnieniem osobom doświadczającym przemocy w rodzinie miejsc w ośrodkach wsparcia oraz w ośrodkach interwencji kryzysowej do zadań własnych powiatu należy opracowanie i realizacja powiatowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy, a także opracowanie

<sup>93</sup> Dz. U. Nr 209, poz. 1245.

i realizacja programów służących działaniom profilaktycznym mającym na celu udzielenie specjalistycznej pomocy zwłaszcza w zakresie promowania i wdrażania prawidłowych metod wychowawczych w stosunku do dzieci w rodzinach zagrożonych przemocą (art. 6 ust. 3 ustawy). Do zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez powiat zalicza się w szczególności tworzenie i prowadzenie specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie oraz opracowanie i realizację programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie (art. 6 ust. 4).

Organizację i tryb przeprowadzania nadzoru i kontroli realizacji zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, określono w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 3 czerwca 2011 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad realizacją zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie<sup>94</sup>. W ramach tego nadzoru wojewoda monitoruje, wspomaga i kontroluje realizację ww. zadań. Monitorowanie jest realizowane w szczególności w zakresie: dostępności udzielanych świadczeń, jakości świadczonych usług, działalności jednostek podlegających nadzorowi w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Niezależnie od powyższego na mocy art. 10a ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie utworzony został Zespół Monitorujący do spraw Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie jako organ opiniotwórczo-doradczy ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Zadania Zespołu określone zostały w art. 10a ust. 3 ustawy. Do zadań tych należy m.in. inicjowanie i wspieranie działań mających na celu przeciwdziałanie przemocy w rodzinie, monitorowanie działań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, upowszechnianie wyników monitoringu działań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Organizację i tryb Zespołu określono w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 stycznia 2011 r. w sprawie Zespołu Monitorującego do spraw Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie<sup>95</sup>.

Standardy podstawowych usług świadczonych przez specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie, a także szczegółowych kierunków prowadzenia oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych wobec osób stosujących przemoc w rodzinie określone zostały w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 lutego 2011 r. w sprawie standardu podstawowych usług świadczonych przez specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie, kwalifikacji osób zatrudnionych w tych ośrodkach, szczegółowych kierunków prowadzenia oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych wobec osób stosujących przemoc w rodzinie oraz kwalifikacji osób prowadzących oddziaływania korekcyjno-edukacyjne<sup>96</sup>. W rozporządzeniu określono standard w zakresie interwencyjnym, terapeutyczno-wspomagającym i potrzeb bytowych.

Zgodnie z rozporządzeniem, działania korekcyjno-edukacyjne wobec osób stosujących przemoc w rodzinie prowadzone są w celu: powstrzymania osoby stosującej przemoc w rodzinie przed dalszym stosowaniem tej przemocy; rozwijania umiejętności samokontroli i współżycia w rodzinie; kształtowania umiejętności w zakresie wychowania dzieci bez użycia przemocy w rodzinie; uznania przez osobę stosującą przemoc w rodzinie swojej odpowiedzialności za stosowanie przemocy w rodzinie; zdobycia i podniesienia wiedzy na temat mechanizmów powstawania przemocy w rodzinie; uzyskania informacji o możliwościach podejmowania działań terapeutycznych (§ 4 rozporządzenia).

<sup>94</sup> Dz. U. Nr 126, poz. 718.

<sup>95</sup> Dz. U. Nr 28, poz. 146.

<sup>96</sup> Dz. U. Nr 50, poz. 259.

Rozporządzenie określa ponadto wymagania kwalifikacyjne dla osób zatrudnionych w specjalistycznym ośrodku wsparcia – psychologa, pedagoga, pracownika socjalnego, terapeuty, prawnika, lekarza, pielęgniarki; ratownika medycznego (§ 2 ust.1) oraz w stosunku do osób prowadzących oddziaływanie korekcyjno-edukacyjne (§ 9).

2. Wobec sprawcy przemocy mogą zostać zastosowane:

- środki zapobiegawcze w postaci nakazu opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym (art. 275a § 1 kpk<sup>97</sup>), dozoru policji pod warunkiem opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym (art. 275 § 3 kpk), dozoru policji z jednoczesnym zobowiązaniem do powstrzymania się od kontaktu z pokrzywdzonym (art. 275 § 2 kpk), tymczasowego aresztowania (art. 250 § 1 kpk);
- sąd może orzec zakaz przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, kontaktowania się z określonymi osobami, zbliżania się do określonych osób lub opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu, jak również nakaz okresowego opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym, w razie skazania za umyślne przestępstwo z użyciem przemocy, w tym zwłaszcza przemocy wobec osoby najbliższej. Zakaz lub nakaz może być połączony z obowiązkiem zgłaszania się do Policji lub innego wyznaczonego organu w określonych odstępach czasu, a zakaz zbliżania się do określonych osób – również kontrolowany w systemie dozoru elektronicznego (art. 41a § 1 k.k.<sup>98</sup>);
- środki probacyjne (orzekane przez sąd przy warunkowym zawieszeniu kary): powstrzymanie się od przebywania w określonych środowiskach lub miejscach (art. 72 § 1 pkt 7 kk), powstrzymanie się od kontaktowania się z pokrzywdzonymi lub innymi osobami w określony sposób lub powstrzymanie się od zbliżania się do pokrzywdzonego lub innych osób (art. 72 § 1 pkt 7a kk), opuszczenie lokalu mieszkalnego zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym (art. 72 § 1 pkt 7b kk), uczestnictwo w oddziaływaniach korekcyjno-edukacyjnych (art. 72 § 1 pkt 6b kk).

3. Na mocy ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie<sup>99</sup> Rada Ministrów została zobowiązana do przyjęcia Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, a minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego do monitorowania realizacji tego Programu<sup>100</sup>.

Program (edycja realizowana od 2006 r. do 2013 r.) miał za zadanie osiągnięcie następujących celów: zmniejszenie skali zjawiska przemocy w rodzinie, zwiększenie skuteczności ochrony ofiar przemocy w rodzinie i zwiększenie dostępności pomocy oraz zwiększenie skuteczności działań interwencyjnych i korekcyjnych wobec osób stosujących przemoc w rodzinie.

Program skierowany był przede wszystkim do ofiar przemocy w rodzinie (w tym: dzieci, współmałżonków lub partnerów w związkach nieformalnych, osób starszych, osób niepełnosprawnych) i sprawców przemocy w rodzinie oraz do ogółu społeczeństwa.

Realizatorami programu były organy administracji rządowej przy wsparciu państwowych jednostek organizacyjnych realizujących zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, jednostki samorządu terytorialnego przy współpracy organizacji pozarządowych oraz

<sup>97</sup> Kodeks postępowania karnego. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz. U. nr 89, poz. 555, ze zm.).

<sup>98</sup> Kodeks karny. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.).

<sup>99</sup> Art. 10 ustawy.

<sup>100</sup> Program realizowany od 2006 r. Pierwszy KPPPR został zatwierdzony Uchwałą Rady Ministrów Nr 162/2006 z dnia 25 września 2006 r. Obowiązujący Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014–2020 zatwierdzony został Uchwałą Rady Ministrów Nr 76 z dnia 29 kwietnia 2014 r. M.P. z 2014 r. poz. 445 (wejście w życie 10 czerwca 2014 r.).

kościółów i związków wyznaniowych. W Programie wyznaczono cztery podstawowe kierunki działań adresowane do różnych grup odbiorców:

- działania uprzedzające: diagnozujące, informacyjne, edukacyjne, kierowane do ogółu społeczeństwa, a także dla pracujących z ofiarami i sprawcami przemocy;
- działania interwencyjne: opiekuńcze i terapeutyczne, kierowane do ofiar przemocy oraz pouczające i izolujące, kierowane do sprawców przemocy w rodzinie;
- działania wspierające: psychologiczne, pedagogiczne, terapeutyczne i inne kierowane do ofiar przemocy w rodzinie;
- działania korekcyjno-edukacyjne kierowane do sprawców przemocy w rodzinie.

Celem głównym Programu realizowanego od 2014 r. jest zwiększenie skuteczności przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz zmniejszenie skali tego zjawiska w Polsce. Cele szczegółowe obejmują zintensyfikowanie działań profilaktycznych w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, zwiększenie dostępności i skuteczności ochrony oraz wsparcia osób dotkniętych przemocą w rodzinie, jak również zwiększenie skuteczności oddziaływań wobec osób stosujących przemoc w rodzinie, a także zwiększenie poziomu kompetencji przedstawicieli instytucji i podmiotów realizujących zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie w celu podniesienia jakości i dostępności świadczonych usług.

Program został skierowany do: ogółu społeczeństwa, w tym osób zagrożonych przemocą w rodzinie, osób dotkniętych przemocą w rodzinie, osób stosujących przemoc w rodzinie, świadków przemocy w rodzinie oraz służb zajmujących się przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie.

W Programie określono cztery podstawowe obszary zawierające kierunki działań oraz sprecyzowano oddziaływania wobec różnych grup odbiorców:

- 1) Profilaktyka i edukacja społeczna: obszar kierowany do ogółu społeczeństwa, w tym do osób i rodzin zagrożonych przemocą w rodzinie.
- 2) Ochrona i pomoc osobom dotkniętym przemocą w rodzinie: obszar kierowany do osób dotkniętych przemocą w rodzinie (w tym do: kobiet, mężczyzn, dzieci, współmałżonków lub partnerów w związkach nieformalnych, osób starszych, osób z niepełnosprawnościami lub osób niesamodzielnych).
- 3) Oddziaływanie na osoby stosujące przemoc w rodzinie: obszar kierowany do osób stosujących przemoc w rodzinie, jak również do właściwych służb lub podmiotów zajmujących się oddziaływaniem na osoby stosujące przemoc.
- 4) Podnoszenie kompetencji służb i przedstawicieli podmiotów realizujących działania z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie: obszar kierowany do przedstawicieli instytucji i podmiotów realizujących zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>101</sup> wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań.

<sup>101</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.

## Wykaz jednostek objętych kontrolą

L.p.	Jednostka organizacyjna NIK	Nazwa jednostki kontrolowanej
1.	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Ośrodek Pomocy Społecznej Dzielnicy Wola m.st. Warszawy, ul. Gen. J. Bema 91, 01-233 Warszawa</li> <li>· Ośrodek Pomocy Społecznej Dzielnicy Praga Południe m.st. Warszawy, ul. Wiatraczna 11, 04-366 Warszawa</li> <li>· Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Płocku, ul. Wolskiego 4; 09-400 Płock</li> </ul>
2.	Delegatura w Gdańsku	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Gdańsku, ul. Leczkowa 1a, 80-432 Gdańsk</li> <li>· Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Malborku, ul. Słowackiego 74, 82-200 Malbork</li> <li>· Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Nowym Dworze Gdańskim, ul. Konopnickiej 19, 82-100 Nowy Dwór Gdański</li> </ul>
3.	Delegatura w Katowicach	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Bielsku-Białej, ul. Karola Miarki 11, 43-300 Bielsko-Biała</li> <li>· Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Mysłowicach, ul. Gwarków 24, 41-400 Mysłowice</li> <li>· Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Zawierciu, ul. Piłsudskiego 47, 42-400 Zawiercie</li> </ul>
4.	Delegatura w Kielcach	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Imielnie, ul. Ul. Cmentarna 6, 28-313 Imielno</li> <li>· Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Kielcach, ul. Studzienna 2, 25-544 Kielce</li> <li>· Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Skarżysku-Kamiennej, ul. Sikorskiego 19, 26-110 Skarżysko-Kamienna</li> </ul>
5.	Delegatura w Opolu	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Opolu, ul. Armii Krajowej 36; 45-071 Opole</li> <li>· Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Kędzierzynie-Koźlu, ul. M. Reja 2a, 47-224 Kędzierzyn-Koźle</li> <li>· Ośrodek Pomocy Społecznej w Nysie, ul. KEN 1A, 48-303 Nysa</li> </ul>
6.	Delegatura w Poznaniu	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Poznaniu, ul. Cześnikowska 18, 60-330 Poznań</li> <li>· Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Rogoźnie, Nowa 4, 64-610 Rogoźno</li> <li>· Ośrodek Pomocy Społecznej w Swarzędzu, ul. Poznańska 25, Swarzędz 62-020</li> </ul>
7.	Delegatura w Wrocławiu	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej we Wrocławiu, ul. Strzegomska 6, 53-611 Wrocław</li> <li>· Wrocławskie Centrum Zdrowia Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej, ul. Podróżnicza 26/28, 53-208 Wrocław</li> <li>· Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Jeleniej Górze, Jana Pawła II nr 7; 58-506 Jelenia Góra</li> <li>· Ośrodek Interwencji Kryzysowej w Jeleniej Górze, Jana Pawła II nr 7; 58-506 Jelenia Góra</li> <li>· Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Lubinie, ul. Kilińskiego 25a; 59-300 Lubin</li> </ul>
8.	Delegatura we Zielonej Górze	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Gorzowskie Centrum Pomocy Rodzinie, ul. Walczaka 42, blok nr 2, 66-400 Gorzów Wlkp.</li> <li>· Specjalistyczny Ośrodek Wsparcia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie, ul. Okrzei 39, 66-400 Gorzów Wlkp.</li> <li>· Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Szlichtyngowej, ul. Rynek 15, 67-407 Szlichtyngowa</li> <li>· Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Zielonej Górze, ul. Długa 13, 65-401 Zielona Góra</li> </ul>

## Wykaz aktów prawnych

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1390).
3. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 163, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2015 r. poz. 1286, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515, ze zm.).
7. Ustawa z dnia z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1445, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 o Policji (Dz. U. z 2015 r. poz. 355, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 833, ze zm.).
12. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 150, ze zm.).
13. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2135, ze zm.).
14. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz wzorów formularzy „NK” (Dz. U. Nr 209, poz. 1245).
15. Rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 lutego 2011 r. w sprawie standardu podstawowych usług świadczonych przez specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie, kwalifikacji osób zatrudnionych w tych ośrodkach, szczegółowych kierunków prowadzenia oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych wobec osób stosujących przemoc w rodzinie oraz kwalifikacji osób prowadzących oddziaływania korekcyjno-edukacyjne (Dz. U. Nr 50, poz. 259).
16. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 22 października 2010 r. w sprawie wzoru zaświadczenia lekarskiego o przyczynach i rodzaju uszkodzeń ciała związanych z użyciem przemocy w rodzinie (Dz. U. Nr 201, poz. 1334).
17. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 3 czerwca 2011 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad realizacją zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie (Dz. U. Nr 126, poz. 718).
18. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 29 lipca 2009 r. w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie lokali socjalnych, mieszkań chronionych i lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy niestanowiących lokali socjalnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 210, uchylone z dniem 29 lutego 2016 r.).
19. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 października 2009 r. w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie noclegowni i domów dla osób bezdomnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1239, uchylone z dniem 29 lutego 2016 r.).
20. Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.).

## Wykaz organów, którym przekazano informację

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Rzecznik Praw Obywatelskich
6. Rzecznik Praw Dziecka
7. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
8. Komisja Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP
9. Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej Senatu RP
10. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
11. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
12. Minister Edukacji Narodowej
13. Minister Finansów
14. Minister Spraw Wewnętrznych
15. Minister Sprawiedliwości
16. Minister Zdrowia
17. Komendant Główny Policji
18. Wojewodowie
19. Marszałkowie Województw
20. Urzędy powiatowe
21. Urzędy gminne





MINISTER  
Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Warszawa, dnia 10 maja 2016 r.

**Elżbieta Rafalska**

BDG-V.0811.25.2016.RL

**Pan**  
**Krzysztof Kwiatkowski**  
Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli

Nawiązując do Informacji Najwyższej Izby Kontroli z dnia 26 kwietnia 2016 r., znak: KPS.410.004.00.2015 dotyczącej wyników kontroli pn. *Pomoc osobom dotkniętym przemocą domową*, zwanej dalej „Informacją”, przekazuję stanowisko odnoszące się do *Uwag końcowych i wniosków*:

**Ad. 1 Potrzeba usprawnienia realizacji procedury „Niebieskie Karty”.**

System przeciwdziałania przemocy w rodzinie funkcjonuje w naszym kraju od wielu lat. Usankcjonowanie działań zarówno jednostek samorządu terytorialnego jak i organizacji pozarządowych w tym zakresie, nastąpiło poprzez uchwalenie w dniu 29 lipca 2005 r. ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1390), zwanej dalej „ustawą” oraz ustanowienie w 2006 r., a następnie w 2014 r. Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie.

Po ponad dziesięciu latach funkcjonowania *ustawy* konieczne jest wprowadzenie zmian, które z jednej strony zagwarantują podmiotowość i autonomię rodziny, zwiększą bezpieczeństwo i ochronę osób zagrożonych i doznających przemocy, a z drugiej będą skuteczniej oddziaływać na osoby stosujące przemoc wobec swoich najbliższych.

W związku z tym obecnie w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, zwanym dalej „Ministerstwem”, prowadzone są prace nad opracowaniem założeń do zmiany *ustawy*, które na etapie uzgodnień będą szeroko konsultowane.

Zmiany te zakładają między innymi uproszczenie procedury „Niebieskie Karty” oraz, zgodnie z zaleceniem wskazanym przez NIK, modyfikację formularzy „Niebieska Karta – A,B,C,D” celem dostosowania ich do realizacji działań interwencyjnych i pomocowych.

Ponadto, Ministerstwo rozważa możliwość wprowadzenia uregulowań mających na celu usprawnienie działań skierowanych na osoby stosujące przemoc.

Planowane są również zmiany, które doprowadzą do poprawy funkcjonowania zespołów interdyscyplinarnych oraz uelastyczenia składu grup roboczych.

Zatem, projektowane zmiany w zakresie realizacji procedury „Niebieskie Karty” oraz funkcjonowania zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych są zbieżne z postulatami zgłoszonymi przez NIK, jednakże o ostatecznym kształcie przepisów będzie decydował polski Parlament.

## **Ad. 2 Doprowadzenie do istotnego zwiększenia odsetka sprawców biorących udział w programach oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych.**

Zgodnie z art. 6 ust. 4 i 5 *ustawy* do zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez powiat należy w szczególności opracowywanie i realizacja programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie. Środki na realizację i obsługę zadania zapewnia budżet państwa, co zostało uwzględnione w załączniku nr 2 do Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014-2020

W latach 2014-2020 na realizację powyższego zadania zostanie przeznaczona kwota 28 116 000 zł.

Z danych uzyskanych ze Sprawozdania z Realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014-2020 za 2014 r. wynika, że ogółem oddziaływaniami zostało poddanych 8 598 osób, w tym 4 681 osób w jednostkach penitencjarnych, co świadczy o faktycznej liczbie osób korzystających z tego typu programów. Celem realizacji programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych jest ich realizacja w trybie ciągłym i otwartym. Środki finansowe na ten cel znajdują się w budżetach wojewodów, którzy są zobowiązani do dokonywania analizy potrzeb i przekazywania środków finansowych zgodnie z zaplanowanymi celami.

Odnosząc się do zalecenia dotyczącego realizacji programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych przez samorząd gminny, Ministerstwo obecnie nie ma możliwości prawnej realizacji powyższego zadania przez samorząd gminny ponieważ przepisy prawa jednoznacznie wskazują, iż jest to zadanie z zakresu administracji rządowej, zleczone powiatowi.

Niemniej jednak, należy wskazać, że od 2017 r. będą finansowane z budżetu państwa nowe formy oddziaływań na osoby stosujące przemoc w postaci oddziaływań psychologiczno-terapeutycznych. W latach 2017-2020 na ten cel zostanie przekazanych

3 553 000 zł. Realizacja powyższych oddziaływań będzie miała na celu zwiększenie oferty w stosunku do osób stosujących przemoc, a środki finansowe pochodzące z budżetu państwa wzmocnią w tym działaniu samorządy lokalne.

Dodatkowym działaniem mającym na celu zwiększenie odsetka osób biorących udział w programach oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych jest działanie (2.1.2) określone w Krajowym Programie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014-2020 dotyczące ewidencjonowania istniejącej infrastruktury instytucji rządowych i samorządowych, a także podmiotów oraz organizacji pozarządowych udzielających pomocy osobom dotkniętym przemocą w rodzinie, w tym również bazy teleadresowej podmiotów realizujących programy oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc. Bazy teleadresowe powyższych podmiotów są rokrocznie aktualizowane i przesyłane prezesowi sądu apelacyjnego, prokuratorowi apelacyjnemu, komendantowi wojewódzkiemu Policji, kuratorowi oświaty oraz organom samorządu terytorialnego do dnia 15 lipca każdego roku. Poprzez coroczną aktualizację ww. informacji sądy mają możliwość kierowania osób stosujących przemoc bezpośrednio do podmiotów realizujących programy korekcyjno-edukacyjne, a tym samym następuje wzmocnienie współpracy w tym zakresie.

### **Ad. 3 Umożliwienie współpracy w zakresie wymiany informacji pomiędzy zespołem interdyscyplinarnym, a wymiarem sprawiedliwości i organami ścigania.**

Ministerstwo stoi na stanowisku, że obecne przepisy prawa umożliwiają współpracę w zakresie wymiany informacji pomiędzy zespołem interdyscyplinarnym, a wymiarem sprawiedliwości i organami ścigania. Współpraca ta jest możliwa, ponieważ w skład zespołów interdyscyplinarnych wchodzi między innymi przedstawiciele Policji, kuratorzy sądowi, prokuratorzy, którzy mają możliwość przetwarzania danych osobowych, co umożliwia im wymianę informacji dotyczących postępowań w sprawie czy też wydawanych orzeczeń.

Jeżeli natomiast przedstawiciele wchodzący w skład zespołu interdyscyplinarnego/grupy roboczej nie posiadają informacji o orzeczeniach, które zapadły w sprawach ich klientów to przewodniczący zespołu interdyscyplinarnego ma możliwość wystosowania właściwego pisma np. do sądu z prośbą o udzielenie informacji na temat orzeczenia jakie zapadło w sprawie.

**Ad. 4 Wprowadzenie rozwiązań umożliwiających natychmiastowe odizolowanie osoby dopuszczającej się przemocy od osoby, wobec której przemoc jest stosowana niezależnie od procedury karnej.**

Niezwykle istotną kwestią jest zapewnienie osobom dotkniętym przemocą ochrony i bezpieczeństwa. Służą temu przewidziane w procedurze karnej oraz w prawie karnym materialnym środki izolacji sprawców przemocy w przypadkach, gdy jest to niezbędne dla uchronienia życia lub zdrowia osób pokrzywdzonych. Jednym z przykładów skutecznych form izolacji jest środek zapobiegawczy (art. 275a Kodeks postępowania karnego) w postaci nakazania oskarżonemu o przestępstwo popełnione z użyciem przemocy na szkodę osoby wspólnie zamieszkującej, opuszczenie lokalu mieszkalnego zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym, jeżeli zachodzi uzasadniona obawa, że oskarżony ponownie popełni przestępstwo z użyciem przemocy wobec tej osoby, zwłaszcza gdy popełnieniem takiego przestępstwa groził. Środek ten stosuje się na okres nie dłuższy niż 3 miesiące. Jeżeli nie ustały przesłanki jego stosowania sąd pierwszej instancji właściwy do rozpoznania sprawy, na wniosek prokuratora, może przedłużyć jego stosowanie na dalsze okresy, nie dłuższe niż 3 miesiące.

W 2014 r. liczba podejrzanych, wobec których zastosowano ww. środek zapobiegawczy w postaci nakazu opuszczenia lokalu mieszkalnego zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym, wyniosła ponad 2 300. Natomiast w 2011 r. środki takie zastosowano w 849 przypadkach. W porównaniu do lat poprzednich należy odnotować znaczący przyrost liczbowy, co oznacza, że instytucja ta sprawdziła się i jest coraz częściej stosowana przez prokuratorów.

Ponadto, jak wskazano powyżej, Ministerstwo jest w trakcie opracowywania zmian do *ustawy*. W projektowanych zmianach rozważana jest możliwość wprowadzenia również rozwiązań umożliwiających natychmiastowe odizolowanie osoby dopuszczającej się przemocy od osoby, wobec której przemoc jest stosowana niezależnie od procedury karnej.

**Ad. 5 Podjęcie działań na rzecz zwiększenia zaangażowania jednostek służby zdrowia w realizację działań wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.**

Ministerstwo od czasu wejścia w życie zmian do ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie tj. od 2010 r. monitoruje zaangażowanie poszczególnych przedstawicieli i służb w realizację działań. Jak wynika z danych statystycznych najmniej aktywni w realizacji prac zespołów interdyscyplinarnych/ grup roboczych są przedstawiciele ochrony zdrowia i gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych.

Na przestrzeni lat 2012-2014 przedstawiciele tych służb na ogółem: 236 032 wszczętych procedur „Niebieskie Karty”, przedstawiciele ochrony zdrowia wszczęli jedynie 1 745, a przedstawiciele gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych tylko 2 327. Z danych statystycznych wynika, że wszczęcie procedury „Niebieskie Karty” przez przedstawicieli ochrony zdrowia i gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych kształtuje się na podobnym poziomie.

Monitorując powyższą sytuację ówczesne Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w 2012 r. wystąpiło do Ministra Zdrowia z pismem, w którym poproszono o podjęcie skutecznych działań na rzecz poprawy uczestnictwa przedstawicieli ochrony zdrowia w pracach zespołów interdyscyplinarnych czy grup roboczych. Ministerstwo Zdrowia wyraziło gotowość do poprawy przygotowania pracowników jednostek ochrony zdrowia do udziału w pracach na rzecz ochrony rodzin przed przemocą i zleciło przeprowadzenie stosownych szkoleń z zakresu procedury „Niebieskie Karty” Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych – jednostce podległej Ministerstwu Zdrowia.

W 2014 r. na zlecenie Ministerstwa Zdrowia, Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych zrealizowała kampanię społeczną pn. „Lekarzu reaguj na przemoc!”. Celem kampanii było zapoznanie przedstawicieli ochrony zdrowia z procedurą „Niebieskie Karty” oraz psychologicznymi aspektami przeciwdziałania przemocy.

#### **Ad. 6 Opracowanie i upowszechnianie materiałów pomocniczych wspierających różne służby we wczesnej identyfikacji przypadków przemocy domowej.**

Pomimo, iż przepisy prawa nie nałożyły na Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zadań dotyczących opracowania i upowszechnianie materiałów pomocniczych wspierających różne służby we wczesnej identyfikacji przypadków przemocy domowej, w 2015 r. w ramach projektu realizowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego pn. „Monitorowanie Losów Dziecka – standard postępowania pracowników socjalnych – narzędzie służące ochronie dzieci przed przemocą w rodzinie” został wydany poradnik dla pracowników „Pierwszego kontaktu” – czyli osób, które pracują w różnych lokalnych instytucjach i mają bezpośredni kontakt z dziećmi oraz ich rodzicami. Poradnik był skierowany do pracowników socjalnych, asystentów rodziny, psychologów, pracowników ochrony zdrowia, nauczycieli, kuratorów, pedagogów i policjantów. W poradniku zostały zawarte informacje mające na celu pomoc służbom we wczesnej diagnozie i identyfikacji sytuacji kryzysowych i przemocowych wobec dziecka.

Ponadto, od 1 stycznia 2014 roku funkcjonariusze Policji mogą korzystać z kwestionariuszy oceny ryzyka zagrożenia życia i zdrowia w związku z przemocą w rodzinie przy podejmowaniu decyzji o zatrzymaniu sprawcy przemocy. Celem wdrożenia kwestionariuszy, oprócz zapewnienia skuteczniejszej ochrony osób najsłabszych zagrożonych przemocą – dzieci, kobiet, osób starszych, było przede wszystkim zwiększenie skuteczności i podniesienie kompetencji funkcjonariuszy Policji wykonujących zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy oraz zapewnienie praktycznego wsparcia dla funkcjonariuszy Policji, którzy w czasie wykonywania obowiązków służbowych mają kontakt z ofiarami przemocy w rodzinie. Kwestionariusz szacowania ryzyka zagrożenia życia i zdrowia w związku z przemocą w rodzinie ma pomóc policjantowi podczas interwencji w związku z przemocą w rodzinie oszacować to zagrożenie. Należy podkreślić, że od momentu wprowadzenia w Policji kwestionariuszy pozwalających oszacować ryzyko zagrożenia życia i zdrowia w związku z przemocą w rodzinie odnotowano wzrost liczby zatrzymanych osób, wobec których istnieje podejrzenie, że stosują przemoc w rodzinie. Z danych statystycznych Komendy Głównej Policji wynika, że pomimo tego, że w I półroczu 2015 r., w porównaniu do analogicznego okresu 2014 r., policjanci wypełnili o prawie 5% mniej formularzy „Niebieska Karta-A” i o 5% spadła liczba osób stosujących przemoc w rodzinie, to o ok. 20,5% wzrosła liczba zatrzymanych osób, wobec których istnieje podejrzenie, że stosują przemoc w rodzinie. W 2014 r., w porównaniu do 2013 r. liczba zatrzymanych przez Policję osób, wobec których istnieje podejrzenie, że stosują przemoc w rodzinie wzrosła o prawie 66,5%. Dane statystyczne wskazują na to, że policjanci podczas interwencji w związku z przemocą w rodzinie zatrzymują więcej osób.

Należy także wspomnieć, o przykładzie „Dobrych Praktyk” opracowania przez ekspertów Ogólnopolskiego Pogotowia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia” (Placówka Instytutu Psychologii Zdrowia PTP), którzy w 2015 r. opracowali „Algorytmy działania w przypadkach przemocy w rodzinie” dla pracowników ochrony zdrowia i oświaty, o których mowa w wystąpieniu NIK.

Zatem należy wskazać, że na przestrzeni lat zostały wypracowane materiały pomocnicze, z których mogą korzystać służby i przedstawiciele realizujący zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy.

**Ad. 7. Opracowanie narzędzia wspierającego gminy w diagnozie zjawiska przemocy domowej z uwzględnieniem sposobu szacowania odsetka gospodarstw domowych zagrożonych przemocą.**

Art. 16b ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz. U. 2015 poz. 163, z póź.zm.) w sposób przejrzysty i nie budzący wątpliwości nakłada na gminę i powiat obowiązek opracowania strategii rozwiązywania problemów społecznych, określając równocześnie, że strategia zawiera w szczególności: diagnozę sytuacji społecznej, prognozę zmian w zakresie objętym strategią oraz określa: cele strategiczne projektowanych zmian, kierunki niezbędnych działań, sposoby realizacji strategii oraz jej ramy finansowe, a także wskaźniki realizacji działań. W tak opracowanej strategii rozwiązywania problemów społecznych powinny się znaleźć wszystkie zdiagnozowane problemy występujące na terenie gminy, w tym również przemoc w rodzinie oraz sposoby ich rozwiązania, a także metody monitorowania postępów w realizacji wyznaczonych celów.

Ponadto, art. 16a ust. 1 ustawy o pomocy społecznej wskazuje, że gmina, powiat i samorząd województwa przygotowują ocenę zasobów pomocy społecznej w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej.

Warto również wskazać, że art. 6 ust. 2 pkt 1 *ustawy* wskazuje wprost, że do zadań własnych gminy należy realizacja gminnego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie i ochrony ofiar przemocy w rodzinie.

Zatem działania gmin wynikające z ww. dokumentów powinny być realizowane w oparciu o dobrą diagnozę i szacowanie potrzeb.

Niemniej jednak Ministerstwo ma świadomość, że w chwili obecnej gminne strategie rozwiązywania problemów społecznych są tworzone w sposób różnorodny, często występują braki w diagnozie, a działania w nich zawarte są schematyczne i dostosowane jedynie do istniejących możliwości. Brak jest partycypacyjnego opracowania dokumentów. W dokumentach brak jest działań, które są konieczne, a jednocześnie stanowią „wyzwanie”, jeżeli chodzi o realizację. Niekompletne diagnozy powodują niepełne wykorzystanie potencjału lokalnych instytucji publicznych i społecznych, które mogłyby realizować działania w obszarze przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, w tym również w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Jednostkom samorządu terytorialnego potrzebny jest szerszy kontekst spojrzenia na problemy społeczne występujące w gminach w celu zaplanowania w gminnych dokumentach strategicznych długofalowych działań z zakresu polityki społecznej. Długofalowe komplementarne planowanie działań, a następnie ich realizacja, poprzedzone pogłębioną diagnozą stwarza szanse na zapobieganie (profilaktykę)

niekorzystnym zjawiskom społecznym. Realizacja projektu przyczyni się do dobrej zmiany w zakresie opracowywania lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych.

Biorąc zatem pod uwagę znaczenie prawidłowego budowania gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych Ministerstwo przygotowało w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER) projekt pn. „Dokonanie na poziomie krajowym przeglądu strategii rozwiązywania problemów społecznych, opracowanie dla jednostek samorządu terytorialnego narzędzia do poprawy strategii”.

W ramach ww. projektu zostanie opracowane jednolite narzędzie sporządzania gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych w formie podręcznika metodologicznego, wydane również w formie elektronicznej.

**Ad. 8. Opracowanie dla jednostek samorządu terytorialnego szczegółowych wytycznych w zakresie wyodrębniania i prawidłowego wykazywania w rozdziale 85205 (Zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie) wydatków na realizację zadań, o których mowa w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.**

Realizacja wydatków w rozdziale 85205 – Zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie odbywa się w oparciu o obowiązującą klasyfikację wydatków. Zgodnie z Krajowym Programem Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, dotacje z budżetu państwa przekazywane są za pośrednictwem danego wojewody, tj. cz. 85/02-32 w rozdziale 85205 - Zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie:

- 1) powiatom - paragraf 2110 „Dotacje celowe z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami realizowane przez powiat”, w tym na:
  - utrzymanie specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie,
  - realizację programów korekcyjno-edukacyjnych dla sprawców przemocy w rodzinie, zgodnie z art. 6 ust. 4 pkt 1 i 2 *ustawy*;
- 2) samorządom województw - paragraf 2230 „Dotacje celowe z budżetu państwa na realizację bieżących zadań własnych samorządu województwa” z przeznaczeniem na dofinansowanie organizowania szkoleń dla osób realizujących zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie, zgodnie z art. 6 ust. 6 pkt 4 *ustawy*.

Pomimo, że wydatki na utrzymanie specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie oraz na realizację programów korekcyjno-edukacyjnych dla sprawców przemocy w rodzinie realizowane w rozdziale 85205 w oparciu o paragraf 2110 klasyfikacji



budżetowej, to ewidencja tych wydatków w ujęciu zadaniowym dokonywana jest w każdym powiecie i w każdym województwie.

Należy podkreślić, że Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, jako koordynator realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie informuje wojewodów o limicie wydatków na dany rok budżetowy w rozdziale 85205, w tym o podziale zadaniowym w paragrafie 2110 oraz wymaga sprawozdawania się wojewodów z rocznej realizacji poszczególnych zadań, w ujęciu: plan po zmianach i wykonanie na koniec roku budżetowego.

Ponadto, poniżej przedstawiam uwagi redakcyjne do wystąpienia z prośbą o ich uwzględnienie:

- 1) „Specjalistyczny ośrodek wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie” (Wykaz pojęć wykorzystywanych w informacji - str. 5) - jednostka organizacyjna pomocy społecznej prowadzona przez powiat.

Wyjaśnienie:

Specjalistyczny ośrodek wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie nie jest jednostką organizacyjną pomocy społecznej. Jest to placówka funkcjonująca odrębnie od ustawy o pomocy społecznej na podstawie art. 6 ust. 4 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

- 2) „Dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży” (Wykaz pojęć wykorzystywanych w informacji - str. 5) – placówka udzielająca schronienia i pomocy.

Wyjaśnienie:

Dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży jest jednostką organizacyjną pomocy społecznej funkcjonującą na podstawie art. 19 pkt. 11 ustawy o pomocy społecznej.

**MINISTER**  
  
**Elżbieta Rafalska**



PRZEMOC? NIE CZEKAJ!

Co warto  
wiedzieć  
o procedurze

# NIEBIESKIE KARTY



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI i NIEBIESKA LINIA przeciw przemocy!

Opr. merytoryczne: Renata Durda  
Pogotowie „Niebieska Linia”  
Instytut Psychologii Zdrowia PTP

Opr. graficzne: Szymon Wójcik

Na zlecenie i we współpracy z Najwyższą Izbą Kontroli  
Warszawa, listopad 2015

## Czy to już przemoc?

Czy wśród najbliższych czujesz się bezpiecznie? Masz poczucie, że troszczą się o Twoje zdrowie i życie, szanują Twoją godność, wolność, nietykalność osobistą? Jeżeli nie, z jakich zachowań wobec Ciebie to wynika?

Musisz wiedzieć, że **przemoc to nie tylko bicie**. Są różne rodzaje przemocy, wśród nich przemoc fizyczna, psychiczna (np. obrażanie, poniżanie, straszenie), seksualna (np. gwałt, wymuszanie współżycia), ekonomiczna (np. zabieranie pieniędzy i rzeczy), zaniedbanie.

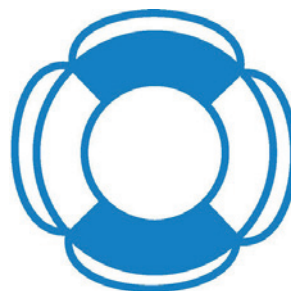
**Zastanów się, czy zdarza się, że ktoś Tobie bliski:**

- ➔ Popycha Cię, policzkuje, bije, szarpie?
- ➔ Traktuje w sposób, który Cię rani?
- ➔ Obrzuca obelgami, wyzwiskami?
- ➔ Zmusza do robienia rzeczy, które są dla Ciebie poniżające?
- ➔ Domaga się ograniczenia Twoich kontaktów z bliskimi, przyjaciółmi i znajomymi?
- ➔ Kontroluje w pełni wszystkie wydatki w domu i każe Ci prosić o pieniądze?
- ➔ W przypływie złości niszczy Twoją własność?
- ➔ Nakłania Cię do kontaktów seksualnych, mimo że nie masz na to ochoty?
- ➔ Grozi, że zrobi Tobie i Twoim bliskim krzywdę, zabije, zrani?
- ➔ Uważa, że zasługujesz na takie traktowanie?
- ➔ Uważa, że wszystkie powyższe rzeczy robi dla Twojego dobra?

Jeśli odpowiedziałas/eś twierdząco chociaż na jedno pytanie, **istnieje ryzyko, że doznajesz przemocy** ze strony bliskiej Ci osoby.

## Czym jest procedura "Niebieskie Karty"?

Procedura „Niebieskie Karty” to skoordynowany system pomocy dla osób, które doznają przemocy domowej.



## Co zyskasz dzięki „Niebieskim Kartom”?

Choć zawsze najważniejsze są działania, które możesz podjąć sam/a, dzięki wsparciu różnych służb i instytucji współdziałających w ramach procedury Niebieskiej Karty, zyskasz również:

- ➔ pomoc w zapewnieniu Ci bezpieczeństwa;
- ➔ wsparcie w rozwiązaniu trudnej sytuacji (nie tylko związanej z przemocą, ale np. w uniezależnieniu się od sprawcy w kwestiach materialnych, zawodowych, mieszkaniowych, jak również pomoc psychologiczną, prawną lub inną, jakiej oczekujesz);
- ➔ monitoring zmieniającej się sytuacji;
- ➔ podejmowanie przez specjalistów działań mających na celu zmianę zachowania sprawcy, poczynając od uświadczenia sprawcy/czyni konsekwencji stosowania przemocy i tego, że różne instytucje będą interesować się jego/jej zachowaniem, działań edukacyjnych, zobowiązania do leczenia odwykowego, a w określonych prawem przypadkach również np. zakaz kontaktu, zbliżania się, nakaz eksmisji.

**PAMIĘTAJ!**

**Nie Ty jesteś odpowiedzialna/y za przemoc!  
Winę ponosi zawsze osoba stosująca przemoc!**

## Co powinieneś wiedzieć o procedurze „Niebieskie Karty”

PAMIĘTAJ!

Najważniejsza/y w procedurze jesteś TY, jako osoba doznająca przemocy domowej.

Jeśli jesteś osobą **doroślią**, uczestniczysz w procedurze osobiście.

Jeśli jesteś **osobą niepełnoletnią**, będzie Cię reprezentował bezpieczny dorosły, czyli osoba, która najlepiej Cię ochroni:

- rodzic (jeśli nie krzywdzi i nie ukrywa poczynań krzywdzącego)
- opiekun faktyczny (czyli ktoś, kto się Tobą opiekuje - np. babcia/dziadek lub sąsiad/sąsiadka)
- pedagog z przedszkola lub szkoły
- kurator rodzinny wyznaczony przez sąd

W procedurze uczestniczy także **osoba podejrzewana o stosowanie przemocy**.

Procedurę prowadzą przedstawiciele różnych instytucji tworzący razem **Zespół Interdyscyplinarny** (będzie o nich mowa dalej), którzy specjalnie dla Ciebie powołają tzw. **Grupę Roboczą**, złożoną z przedstawicieli służb, które są najbardziej przydatne w Twojej sytuacji.



Osoba doznająca przemocy



Osoba stosująca przemoc



Grupa robocza

PAMIĘTAJ!

Wszystkie osoby udzielające Ci pomocy w ramach procedury Niebieskie Karty zobowiązane są do zachowania poufności wszelkich informacji i danych, które im przekazujesz.

## Przebieg procedury „Niebieskie Karty”



Na następnych stronach zostaną szczegółowo omówione wszystkie te kroki.



# 1

## Pierwszy krok

### Wszczęcie procedury

Procedura rozpoczyna się od wypełnienia **KARTY A**. Kartę A może wypełnić:

- policjant
- pracownik socjalny
- pracownik oświaty
- przedstawiciel ochrony zdrowia
- członek gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych

### Karta



Zbiór podstawowych informacji o Tobie i Twojej sytuacji

#### PAMIĘTAJ!

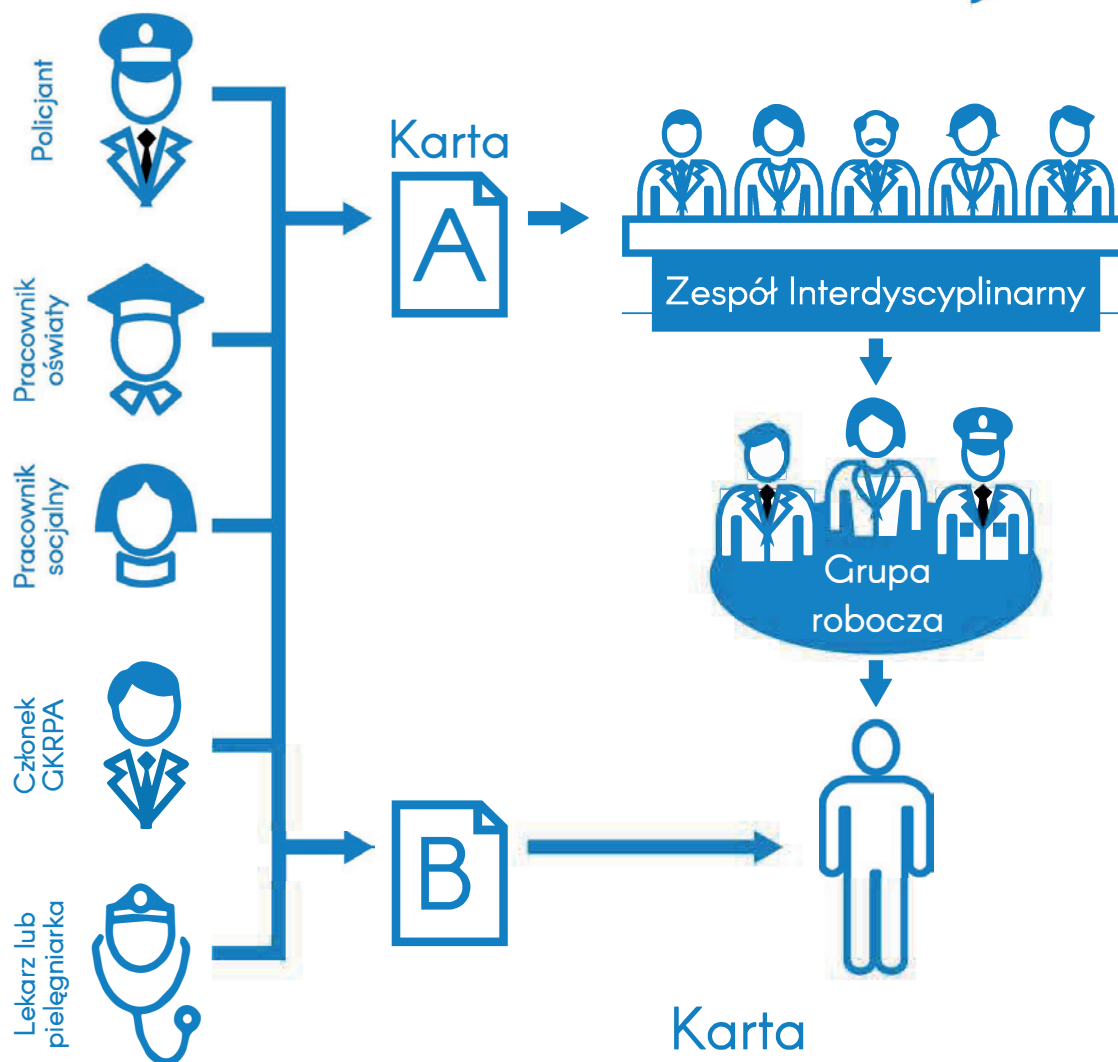
Jeśli życie lub zdrowie Twoje lub kogoś w Twojej rodzinie jest zagrożone z powodu przemocy, dzwoń na Policję (tel. 997 lub 112)!

**Karta A** zostanie wypełniona, gdy w trakcie wykonywania swoich czynności zawodowych jedna z ww. osób poweźmie podejrzenie, że ma do czynienia z przypadkiem przemocy domowej (będzie świadkiem przemocy lub usłyszy wiarygodne informacje na ten temat od kogoś innego).

Każdy, kto wypełni **Kartę A**, przekazuje ją w ciągu 7 dni do przewodniczącego/przewodniczącej **Zespołu Interdyscyplinarnego**. Taki zespół funkcjonuje w każdej gminie. Najczęściej ma swoją siedzibę w lokalnym Ośrodku Pomocy Społecznej.

Przewodnicząca/y **Zespołu Interdyscyplinarnego** po otrzymaniu **Karty A** w ciągu 3 dni przekazuje ją członkom Zespołu, który powołuje **Grupę Roboczą**. W jej skład wchodzi przedstawiciele różnych instytucji, które powinny zainteresować się sytuacją rodziny. Najczęściej są to, **w zależności od Twoich potrzeb**: pracownik socjalny, dzielnicowy, przedstawiciel szkoły do której chodzi dziecko, przedstawiciel gminnej komisji alkoholowej, przedstawiciel ochrony zdrowia czy wreszcie psycholog z poradni lub organizacji zajmującej się pomocą ludziom w sytuacjach kryzysów życiowych.

## Pierwszy krok cd.



**Kartę B** otrzymasz od osoby wypełniającej **Kartę A** (krok 1) lub najpóźniej na spotkaniu z **Grupą Roboczą** (krok 2).

Karta



Zawiera informacje prawne i praktyczne dla osoby doznającej przemocy domowej

# 2

## Drugi krok

### Opracowanie indywidualnego planu pomocy

Członkowie **Grupy Roboczej** (zwykle od 3 do 5 osób) po zapoznaniu się z informacjami zawartymi w Karcie A, być może także po zebraniu informacji w środowisku domowym, **zaproszą Cię na spotkanie**. Odbędzie się ono w najbliższym możliwym czasie – zwykle od 7 do 30 dni od zgłoszenia/interwencji.

Spotkanie odbędzie się w siedzibie Zespołu Interdyscyplinarnego lub którejś z lokalnych instytucji pomocowych. Jeśli masz problemy ze zdrowiem, takie spotkanie może odbyć się w dogodnym dla Ciebie miejscu, np. w Twoim domu.

Spotkanie to służyć będzie uzyskaniu dokładniejszych informacji niezbędnych do dobrej oceny sytuacji Twojej rodziny (mieszkaniowej, zdrowotnej, prawnej, materialnej, zawodowej, sytuacji dzieci) oraz zapoznaniu się z **Twoimi potrzebami i oczekiwaniami** w związku z doświadczaną przemocą. Na tej podstawie zostanie opracowana diagnoza Twojej sytuacji oraz przygotowany specjalnie dla Ciebie **indywidualny plan pomocy**, które zostaną zapisane w **Karcie C**.



**PAMIĘTAJ!**

**Twoje bezpieczeństwo i potrzeby są najważniejsze, dlatego aktywnie je zgłaszaj! Dzięki temu plan pomocy, który stworzy Grupa Robocza, będzie najlepiej spełniał Twoje oczekiwania.**

# 3

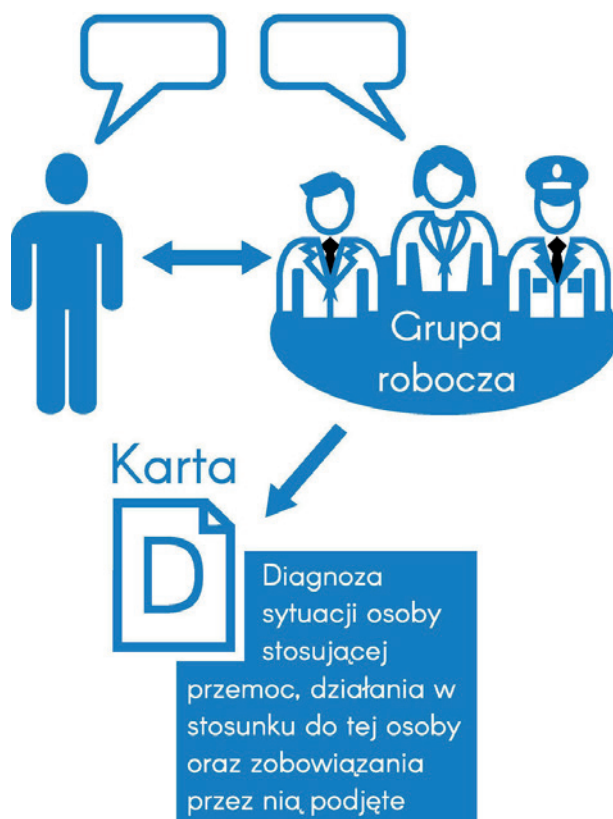
## Trzeci krok

### Oddziaływanie na sprawcę przemocy

Po spotkaniu z Tobą członkowie **Grupy Roboczej** wezwą na spotkanie **osobę stosującą przemoc**. Ona/on także ma prawo wypowiedzieć swoje zdanie i zgłosić swoje potrzeby. Zostaną one w miarę możliwości uwzględnione w planie pracy z rodziną.

Celem spotkania jest przede wszystkim wezwanie osoby stosującej przemoc **do zaprzestania zachowań krzywdzących** innych członków rodziny oraz motywowanie jej do pracy nad zmianą zachowań. Dokumentacja tego spotkania zostanie zapisana w **Karcie D**.

W uzasadnionych sytuacjach Zespół Interdyscyplinarny może wystąpić do Prokuratury o zastosowanie środków zapobiegawczych, takich jak: nakaz opuszczenia przez sprawcę lokalu, w którym zamieszkuje wspólnie z pokrzywdzonym, dozór Policji, czy tymczasowe aresztowanie. Sąd może zobowiązać sprawcę do uczestnictwa w programie korekcyjno-edukacyjnym.



**PAMIĘTAJ!**

**Ponieważ przemoc jest zachowaniem wyuczonym, można więc także oduczyć się jej stosowania! Temu służą programy korekcyjno-edukacyjne.**

# 4

## Czwarty krok

### Realizacja indywidualnego planu pomocy

Członkowie **Grupy Roboczej** będą wspierać Cię w realizacji działań wspólnie zaplanowanych w **indywidualnym planie pomocy**. Może to obejmować np. pracę socjalną, konsultacje psychologiczne, udział w grupie wsparcia dla osób doznających przemocy, powiadomienie sądu, objęcie dziecka/dzieci pomocą psychologiczną i pedagogiczną.

Członkowie grupy będą **monitorować sytuację** w Twoim środowisku domowym. Monitoring będzie polegał na okresowych spotkaniach zarówno z Tobą, jak i osobą stosującą przemoc. Spotkania mogą się odbywać w miejscu zamieszkania lub w siedzibie Zespołu Interdyscyplinarnego (w uzgodnieniu z Tobą).

Co pewien czas członkowie Grupy Roboczej spotkają się i między sobą wymienią informacje o bieżącej sytuacji w Twoim środowisku domowym oraz w zależności od Twoich potrzeb zweryfikują początkowy plan pomocy.



**PAMIĘTAJ!**

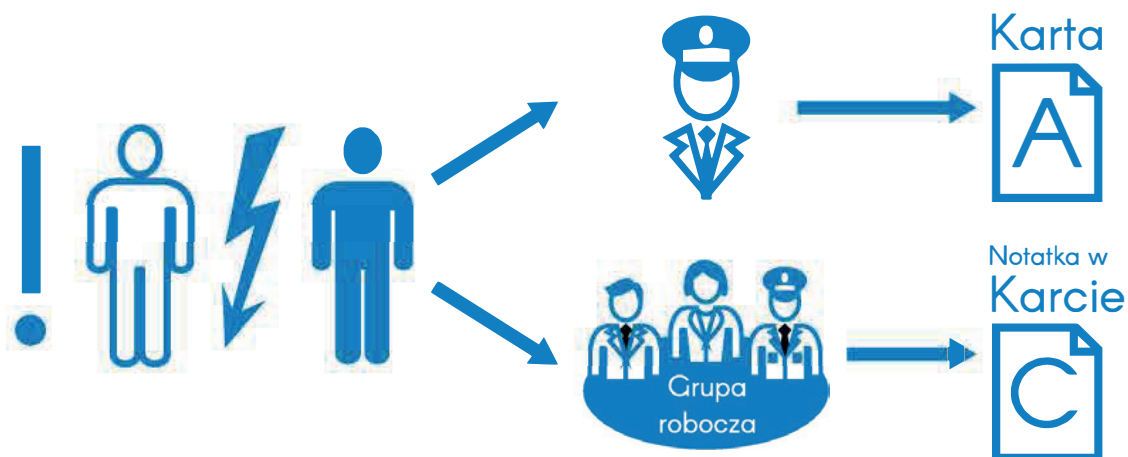
**Nie wahaj się pytać o każdą niejasną dla Ciebie sprawę. Ułatwi to członkom Grupy Roboczej współpracę z Tobą. Będziecie razem „specjalistami” do rozwiązania Twojej sprawy.**

# 5

## Piąty krok

Zdarzenia niebezpieczne w trakcie procedury „Niebieskie Karty”

Jeśli w trakcie procedury incydenty przemocy **powtarzają się**, wzywaj **Policję** lub informuj o tym członków **Grupy Roboczej**. Z interwencji Policji powstanie kolejna **Karta A** dołączana do dokumentacji procedury. Z informacji przekazanej członkowi Grupy Roboczej powstanie **notatka w Karcie C** lub osobna notatka służbowa dołączona do dokumentacji.



**PAMIĘTAJ!**

Jeśli w trakcie procedury incydenty przemocy powtarzają się, wzywaj Policję lub informuj o tym członków Grupy Roboczej!

# 6 Szósty krok

## Zakończenie procedury

**Zakończenie** procedury następuje najczęściej z powodu „**ustania przemocy** i uzasadnionego przypuszczenia o zaprzestaniu dalszego stosowania przemocy”.

Zwykle następuje to w ciągu kilku miesięcy od rozpoczęcia procedury, ale bywa, że trzeba na to dłuższego czasu. Zwłaszcza wtedy, gdy przemoc trwała latami, a czasami pokoleniami, satysfakcjonujące zmiany nie nastąpią w szybkim tempie.



### A co po zamknięciu procedury?

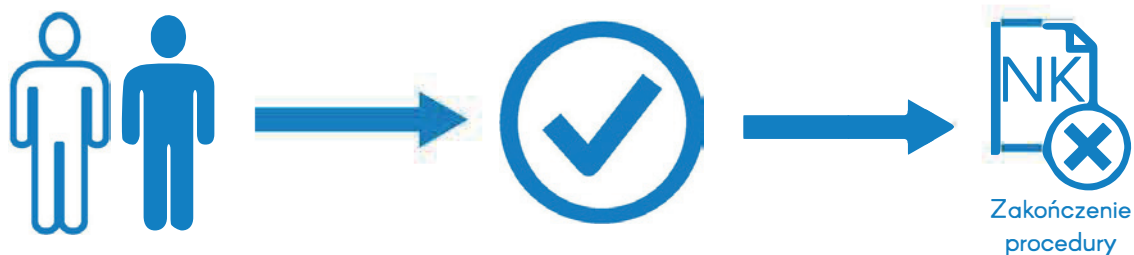
Na Twoje życzenie, lub z powodu oceny ryzyka wznowienia się przemocy, przedstawiciele instytucji uczestniczących w procedurze mogą **nadal pracować** z Twoimi bliskimi w ramach swoich ustawowych kompetencji.

Jeśli przemocowe zachowania **znowu się pojawią**, nie wahaj się **powiadomić służby** – procedura rozpocznie się na nowo od wypełnienia Karty A.

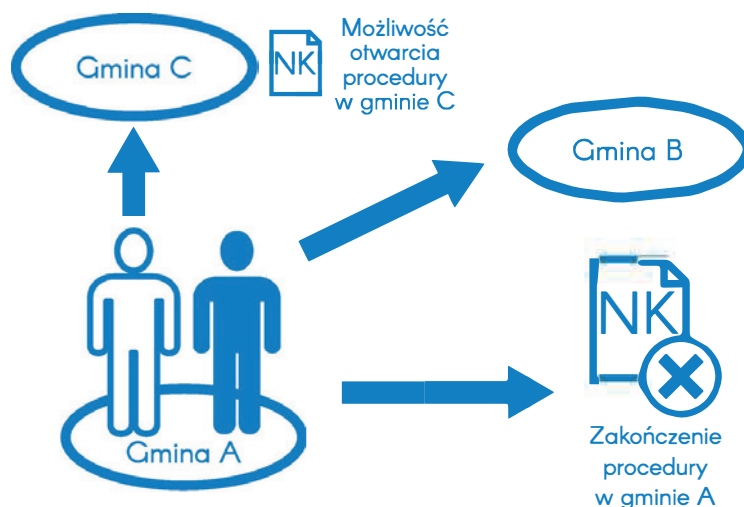
## Sytuacje wyjątkowe w przebiegu procedury

Opisany powyżej przebieg procedury to najczęstszy scenariusz. Ale w życiu zdarza się wiele niespodzianek i przebieg ten może się zmieniać w zależności od sytuacji, np.:

- ➔ Po rozpoznaniu sytuacji pracownicy różnych zaangażowanych instytucji dojdą do wniosku, że w rodzinie nie ma przemocy i zakończą działania w ramach procedury „Niebieskie Karty” z powodu „braku zasadności podejmowania dalszych działań”. Nie znaczy to, że rodzina nie będzie nadal obserwowana pod kątem sygnałów pogłębiającego się kryzysu.



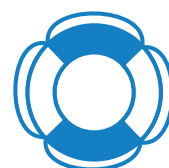
- ➔ Jeśli osoby uczestniczące w procedurze zmieniają miejsce zamieszkania, istnieje możliwość, aby Zespół Interdyscyplinarny, który dotychczas prowadził procedurę, powiadomił o podjętych działaniach służby z nowej gminy. Możesz o to wnioskować, jako osoba doznająca przemocy.





Jako osoba doznająca przemocy masz prawo do uzyskania **bezpłatnej pomocy** ze strony właściwych służb i instytucji. Obejmuje to:

➔ interwencję kryzysową i wsparcie



➔ poradnictwo medyczne, psychologiczne, prawne, zawodowe i rodzinne



➔ badanie lekarskie w celu ustalenia uszkodzeń ciała związanych z użyciem przemocy domowej oraz wydanie stosownego zaświadczenia lekarskiego



➔ bezpieczne schronienie



➔ ochronę przed dalszym krzywdzeniem poprzez uniemożliwienie osobom stosującym przemoc korzystania ze wspólnie zajmowanego mieszkania oraz zakaz kontaktowania się i zbliżania



➔ pomoc w uzyskaniu mieszkania socjalnego





### Podstawy prawne

- ➔ Ustawa z 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie z późniejszymi zmianami (Dz.U. 2015 r., poz. 1390)
- ➔ Rozporządzenie Rady Ministrów z 13 września 2011 roku w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta” (Dz.U. nr 209, poz. 1245)

## Pomocne informacje

**„Niebieska Linia” – poradnia telefoniczna dla osób pokrzywdzonych przemocą i innymi przestępstwami – tel. 22-688-7000**

**Poradnia telefoniczna „Niebieska Linia”**  
tel. 801 120 002 (można zgłaszać incydenty przemocy ze strony osób, które mają „zawieszony” wyrok za stosowanie przemocy)

Adresy internetowe instytucji pomagających w przypadku przemocy domowej:

**[www.niebieskalinia.pl](http://www.niebieskalinia.pl)**  
(zakładka „szukam pomocy”)

**[www.pokrzywdzeni.gov.pl](http://www.pokrzywdzeni.gov.pl)**  
(zakładka „sieć pomocy”)

**[www.ms.gov.pl](http://www.ms.gov.pl)**  
(zakładka „działalność/przeciwdziałanie przemocy w rodzinie”)

**[www.mpips.gov.pl](http://www.mpips.gov.pl)**  
(zakładka „przeciwdziałanie przemocy w rodzinie”)