



Warszawa, 03-10-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

III.7065.375.2024.JA

Pani dr Agnieszka Dziemianowicz-Bąk
Minister Rodziny, Pracy i Polityki
Społecznej
e-PUAP

Szanowna Pani Minister,

uprzejmie informuję, że jednym z problemów sygnalizowanych Rzecznikowi przez uczestników spotkania w Zespole Ośrodków Wsparcia w Piastowie¹ oraz przez Konwent Dyrektorów Ośrodków Interwencji Kryzysowej były kwestie związane z funkcjonowaniem ośrodków interwencji kryzysowej i niedostatki legislacyjne w obszarze interwencji kryzysowej.

Zgodnie z treścią art. 47 ustawy o pomocy społecznej² - dalej u.p.s. interwencja kryzysowa stanowi zespół interdyscyplinarnych działań podejmowanych na rzecz osób i rodzin będących w stanie kryzysu. Celem interwencji kryzysowej jest przywrócenie równowagi psychicznej i umiejętności samodzielnego radzenia sobie, a dzięki temu zapobieganie przejściu reakcji kryzysowej w stan chronicznej niewydolności psychospołecznej. W ramach interwencji kryzysowej udziela się natychmiastowej specjalistycznej pomocy psychologicznej, a w zależności od potrzeb - poradnictwa socjalnego lub prawnego, w sytuacjach uzasadnionych - schronienia do 3 miesięcy.

¹ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-spotkanie-zow-piastow-przeciwdzialanie-przemocy>

² ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1283 ze zm.)

Interwencja kryzysowa zaliczana jest do świadczeń niepieniężnych z pomocy społecznej. W ramach interwencji kryzysowej udziela się osobom potrzebującym wsparcia niezależnie od sytuacji dochodowej i bez wydawania decyzji. Istota tego świadczenia to udzielenie adekwatnej do potrzeb pomocy, która umożliwi osobie powrót do stanu sprzed kryzysu, ewentualnie do stanu umożliwiającego samodzielne funkcjonowanie.

Jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej realizującymi działania interwencyjne są ośrodki interwencji kryzysowej. Udzielają one wsparcia osobom będącym w trudnych emocjonalnie sytuacjach, wywołanych kryzysami rodzinnymi, trudnościami wychowawczymi, problemami psychospołecznymi (brak środków finansowych, bezrobocie, przemoc domowa, nadużywanie alkoholu), kłopotami emocjonalnymi (lęki, poczucie osamotnienia). Interwencje kryzysowe podejmowane przez pracowników ośrodków polegają w szczególności na udzieleniu interdyscyplinarnego wsparcia osobie lub rodzinie dotkniętej traumatycznym wydarzeniem, doświadczającej przemocy oraz czasowego schronienia w związku z sytuacją kryzysową.

Na gruncie obowiązującego prawa udzielanie pomocy w formie interwencji kryzysowej jako zadanie własne powinny wykonywać powiaty, gdyż to te jednostki samorządu zobowiązane są do prowadzenia ośrodków interwencji kryzysowej. Szczegółowy status i standard funkcjonowania ośrodków interwencji kryzysowej nie został jednak unormowany ustawowo ani też na poziomie aktów wykonawczych do u.p.s. Norma art. 47 u.p.s. w ust. 5 zawiera jedynie upoważnienie dla ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego do określenia w drodze rozporządzenia, standardu obowiązujących podstawowych usług świadczonych przez domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży oraz tryb kierowania i przyjmowania do takich domów, uwzględniając możliwości odizolowania ubiegających się o pomoc osób od osoby stosującej przemoc domową i przewyciężenia sytuacji kryzysowej.

Analiza u.p.s. daje podstawę do twierdzenia, że przepisy obowiązujące w zakresie interwencji kryzysowej są niedoprecyzowane i nie określają m.in. szczegółowych zasad i norm funkcjonowania jednostek realizujących to zadanie, minimalnego zakresu zapewnianych usług, kwalifikacji osób wykonujących usługi. Ośrodki interwencji kryzysowej często same określają reguły swojej działalności, jak m.in. zasady przyjmowania osób potrzebujących do placówek w aktach wewnętrznych – statuty i regulaminy, korzystając jedynie z rozwiązań przyjętych w innych jednostkach. Powoduje to po stronie ośrodków uzasadniony stan braku oparcia realizowanych zadań na wyraźnie określonej podstawie prawnej. Stąd też uregulowanie standardów i doprecyzowanie przepisów w zakresie interwencji kryzysowej jest, w ocenie Rzecznika, niezbędne.

Z danych statystycznych do Sprawozdania z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie za rok 2022³ wynika, że funkcjonują 162 ośrodki interwencji kryzysowej, w tym z miejscami całodobowymi 125, zaś punktów interwencji kryzysowej było 68, w tym z miejscami całodobowymi 14. Przedstawione dane wskazują na dwa istotne elementy.

Po pierwsze mając na uwadze liczbę ośrodków można stwierdzić, że wiele powiatów nie świadczy wsparcia w formie interwencji kryzysowej. Sytuacja taka pozostaje niezmienna, gdyż już 2021 r. Najwyższa Izba Kontroli – dalej NIK przedstawiając Informację o wynikach kontroli wykonywania zadań w zakresie interwencji kryzysowej na rzecz osób i rodzin przez powiaty⁴ wskazała, że 55% powiatów nie powołało, wbrew obowiązkowi ustawowemu, ośrodków interwencji kryzysowej. W dodatku zaledwie 30% skontrolowanych jednostek świadczyło tego typu wsparcie przez całą dobę, co właściwie wykluczało udzielanie natychmiastowej pomocy interwencyjnej. Mimo, że ustawa o pomocy społecznej nakłada, w art. 47 ust. 3 u.p.s., obowiązek udzielania w ramach interwencji kryzysowej pomocy natychmiastowej, to taka pomoc może być udzielona tylko wówczas, gdy instytucja pomagająca działa w systemie ciągłym, tzn. przez całą dobę we wszystkie dni roku.

Po drugie w Sprawozdaniu z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie za rok 2022 wskazano na funkcjonowanie w systemie interwencji kryzysowej 68 punktów interwencji kryzysowej (w tym 14 z miejscami całodobowymi), to jest instytucji wsparcia nieznannej na gruncie regulacji ustawowej. W części samorządów powiatowych utworzono zatem punkty interwencji kryzysowej, których funkcjonowanie nie zostało usankcjonowane w u.p.s. Na ten problem wskazywała także NIK w powołanej wyżej informacji podkreślając, że prawie połowa osób zwracających się do punktów interwencji kryzysowej korzystała z ich wsparcia z innych powodów niż przemoc. To zaś oznacza, że interwencje podejmowane przez punkty interwencji kryzysowej i udzielane w ramach realizacji zadań wsparcie znajdują się poza sprawozdaniami dotyczącymi pomocy społecznej. Powstają także istotne wątpliwości co do podstaw prawnych ich funkcjonowania.

W świetle powyższego wykonywanie zadań w zakresie interwencji kryzysowej powinno być więc przedmiotem wzmożonego nadzoru wojewodów na realizacją

³ <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdanie-z-realizacji-krajowego-programu-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie-za-rok-2022>

⁴ <https://www.nik.gov.pl/plik/id,24457,vp,27203.pdf>

zadań w obszarze pomocy społecznej, a także powinno stanowić przedmiotem prac legislacyjnych na gruncie u.p.s.

Obowiązujące przepisy uprawniają do korzystania z miejsc całodobowego schronienia w ośrodkach interwencji kryzysowej do 3 miesięcy i nie dają możliwości wydłużenia pobytu⁵. Trudno jednak wnioskować czemu w istocie ma służyć tak rygorystyczne i sztywne zakreślenie czasu pobytu. Zdaniem przedstawicieli ośrodków interwencji kryzysowej, czas potrzebny na uporanie się z kryzysem jest bardzo zindywidualizowany i nierzadko przekracza ustawowe 3 miesiące. Wówczas dyrektorzy ośrodków muszą mierzyć się z dylematem działania zgodnie z przepisami u.p.s., czy wydłużenia czasu korzystania z miejsc całodobowego schronienia mając na względzie sytuację osoby wymagającej wsparcia. Zasadne jest, w opinii Rzecznika, dokonanie zmiany w art. 47 ust. 3 u.p.s. poprzez wprowadzenie możliwości przedłużenia 3-miesięcznego okresu schronienia osoby lub rodziny w ośrodku interwencji kryzysowej.

Ważnym ogniwem w procesie interwencji jest wysokospecjalistyczna kadra ośrodków. Wśród postulatów Konwentu Dyrektorów Ośrodków Interwencji Kryzysowej skierowanych do Rzecznika znalazły się m.in. kwestie:

- Pozycji ośrodków w systemie pomocy społecznej.

Niepokój budzi art. 112a u.p.s. dopuszczający możliwość łączenia jednostek organizacyjnych pomocy społecznej polegającą na włączeniu ośrodka interwencji kryzysowej w strukturę organizacyjną powiatowego centrum pomocy rodzinie. Włączenie ośrodka w strukturę powiatowego centrum pomocy rodzinie spowoduje niemożność realizacji zadań, gdyż powiatowe centrum pomocy rodzinie nie pracuje całodobowo i nie jest w stanie świadczyć wsparcia w warunkach zapewniających intymność i poufność. Zatraca się w ten sposób także wyjątkowość interwencji kryzysowej.

- Wynagradzania oraz warunków pracy specjalistów.

Wskazano na niski poziom wynagrodzeń i kłopoty z pozyskaniem wysokospecjalistycznej kadry, brak dodatkowego urlopu, superwizji, szkoleń, potrzebę uregulowania zawodu interwenta kryzysowego i określenia minimalnych kwalifikacji do wykonywania zawodu, ustalenia stopni awansu zawodowego. Przedstawione deficyty powodują częste odejścia specjalistów z ośrodków, a

⁵ art. 47 ust. 3 u.p.s.

wydatki na zatrudnienie specjalistycznej kadry udzielającej pomocy osobom w kryzysie stanowią nawet 55 % wydatków ogółem⁶.

- Finansowania realizacji zadań.

Wskazano, że zapewnienie dostępu do ośrodków interwencji kryzysowej poprzez rozwój infrastruktury i zagwarantowanie wysokiego poziomu świadczonego wsparcia wymaga stosownego finansowania. Niezbędne jest dofinansowanie powiatów w zakresie zadań wynikających z u.p.s. dotyczących interwencji kryzysowej w formie dotacji przez administracje rządową. Kondycja finansowa powiatów uniemożliwia bowiem często funkcjonowanie ośrodka interwencji kryzysowej.

Przedstawione przez praktyków uwagi, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, wymagają pogłębionej analizy Ministerstwa pod kątem rozważenia zasadności ich uwzględnienia oraz możliwości dofinansowania z budżetu państwa zadania własnego samorządu powiatowego w zakresie interwencji kryzysowej.

Ponadto przeglądu wymaga także obszar współdziałania instytucji szeroko rozumianego systemu wsparcia. Wobec bowiem licznych przypadków kryzysów zdrowia psychicznego, bezdomności, doświadczania przemocy, klęsk żywiołowych, problemów uchodźców wojennych, to ośrodki interwencji kryzysowej stanowią ważne ogniwo w systemie oparcia społecznego.

Przedstawiając powyższe Rzecznik wyraża głęboką nadzieję na uwzględnienie sygnalizowanych deficytów i uwag w trakcie prac powołanego w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Zespołu ds. Reformy Systemu Pomocy Społecznej.

Działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r. poz. 1264) zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

⁶ Informacja NIK str. 57

/-wydano i podpisano elektronicznie/