



WOJEWODA OPOLSKI

Opole, dnia 24 września 2020 r.

PSiZ.I.431.48.2020. SH

**Pan
Kordian Kolbiarz
Burmistrz Nysy
ul. Kolejowa 15
46-100 Namysłów**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W dniu 21 sierpnia 2020 r. została przeprowadzona kontrola doraźna Urzędu Miejskiego w Nysie w zakresie realizacji zadań gminy wynikających z ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2020 r., poz. 218)¹ oraz wybranych aktów wykonawczych, w związku ze skargą Pana (...) z dnia 4 sierpnia 2020 r. (data wpływu do OUW – 10.08.2020 r.). Szczegółowe wyniki kontroli zostały przedstawione w protokole z kontroli.

Realizację zadań Gminy Nysa w kontrolowanym zakresie ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami.**

Z ustaleń kontroli wynika, że:

1. Utworzono i funkcjonuje gminny zespół interdyscyplinarny, jednakże w zakresie jego funkcjonowania stwierdzono nieprawidłowości wyszczególnione poniżej (w części stwierdzone nieprawidłowości) w punktach od 1 do 12.
2. Skarga Pana (...) nie zasługuje na uwzględnienie w części dotyczącej:

¹ nazywana w dalszej części wystąpienia pokontrolnego: „ustawą”.

- 1) bezpodstawnego wszczęcia procedury „Niebieskie Karty” wobec jego osoby.

Wszczęcie procedury „Niebieskie Karty” w rodzinie skarżącego nastąpiło poprzez wypełnienie formularza „Niebieska Karta – A”, przez przedstawiciela jednego z podmiotów wymienionych w art. 9d ust. 2 ustawy, tj. przez pracownika socjalnego, w związku ze zgłoszeniem osoby, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie tj. Pani (...). Działanie to było zgodne z art. 9d ust. 4 ustawy;

- 2) wprowadzenia w błąd skarżącego, co do rangi samej procedury „Niebieskie Karty” informując go o tym, że to jedynie czynności rutynowe, jednocześnie wystąpiono do Sądu w Nysie o ograniczenie praw rodzicielskich, przywołując jako argument właśnie wszczęcie tej procedury.

W wyniku analizy dokumentacji zgromadzonej w sprawie nie ujawniono dokumentów, które mogłyby świadczyć o tym, że wprowadzono w błąd skarżącego. Ponadto na podstawie wyjaśnień Przewodniczącej ZI, koordynatora grupy roboczej oraz pracownika socjalnego – członka grupy roboczej ustalono, że przekazywane informacjom skarżącemu były zgodne z obowiązującymi przepisami oraz ze stanem faktycznym, jaki wynikał z prowadzenia procedury „Niebieskie Karty”. Ponadto nie występowano do Sądu Rodzinnego w Nysie o ograniczenie praw rodzicielskich Panu (...), a jedynie poinformowano Sąd o tym, że w rodzinie objętej procedurą „Niebieskie Karty” wychowywanych jest czworo małoletnich dzieci i zawnioskowano o wgląd w sytuację rodziny, co jest obowiązkiem w takich sprawach;

- 3) nie podjęcia działań w sprawie skandalicznych warunków mieszkaniowych dzieci skarżącego w momencie, kiedy jego żona wyprowadziła się z ich wspólnego mieszkania, zabierając ze sobą ich dzieci.

Z dokumentacji wynika, że dokonano sprawdzenia warunków mieszkaniowych dzieci skarżącego w nowym miejscu zamieszkania i nie stwierdzono, żeby były one na tyle złe, że należało podjąć czynności w tej sprawie.

3. Skarga Pana (...) częściowo zasługuje na uwzględnienie w zakresie:

- 1) opieszalego i powierzchownego przeprowadzenia czynności w ramach wszczętej procedury „Niebieskie Karty”, co skutkowało ograniczeniem jego praw rodzicielskich.

W wyniku analizy dokumentacji zgromadzonej w sprawie stwierdzono, że nie zawiera ona pełnego materiału niezbędnego do właściwej diagnozy sytuacji w rodzinie objętej procedurą „Niebieskie Karty”. Na taki stan rzeczy ma przede wszystkim wpływ to, że utworzona grupa robocza do pracy z tą rodziną nie została dostosowana do sytuacji rodziny, tj. do grupy nie włączono przedstawicieli wszystkich placówek oświatowych, do których uczęszczają dzieci wychowujące się w tej rodzinie. Ponadto w materiałach sprawy brakuje dokumentów potwierdzających realizację zadań przez przedstawiciela Policji oraz oświaty, które wynikają z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta” (Dz. U. z 2011 r. Nr 209, poz. 1245)² oraz indywidualnego planu pomocy. Brak odpowiedniego materiału dowodowego w sprawie powoduje niemożność jednoznacznego wskazania, że w rodzinie tej dochodzi do przemocy, czy też do konfliktu opartego głównie na różnicy pomiędzy małżonkami w podejściu do wychowania jednego z dzieci.

Ponadto kwestia ograniczenia praw rodzicielskich przez Sąd nie należy do oceny przez Wojewodę, w związku z czym zarzut skarżącego sformułowany wobec Zespołu interdyscyplinarnego jest niewłaściwy. Sąd podejmuje samodzielnie decyzję na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego.

4. Skarga Pana (...) nie jest możliwa do zweryfikowania w części dotyczącej:

- 1) nie podjęcia czynności w sprawie szantażu emocjonalnego, jaki małżonka skarżącego stosuje wobec ich dzieci oraz gróźb i obelg, jakie w obecności dzieci kieruje wobec niego;

W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono, że w materiałach prowadzonej sprawy, nie ma żadnej dokumentacji, która potwierdzałaby,

² Nazywane w dalszej części protokołu „rozporządzeniem”.

że skarżący zgłaszał członkom grupy roboczej informacje podnoszone w skardze, a dotyczące szantażu emocjonalnego, jaki małżonka skarżącego stosuje wobec ich dzieci oraz gróźb i obelg, jakie w obecności dzieci kieruje wobec niego. Przedmiotowy zarzut nie jest do zweryfikowania, gdyż rozmowy prowadzone w trakcie spotkań grup roboczych z zaproszonymi i wezwanymi osobami nie są nagrywane. W sprawie znajduje się dokumentacja dotycząca tego, że Pan (...) informował członków grupy roboczej o tym, że do kłótni między nim, a jego małżonką dochodzi również w obecności ich dzieci i w tej sprawie były podejmowane czynności w ramach prowadzonej procedury „Niebieskie Karty”.

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Regulamin działania Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego w Nysie został wprowadzony przez sam Zespół, co jest niezgodne z art. 9b ust. 15 ustawy. Wprowadzenie regulaminu pracy Zespołu interdyscyplinarnego przez sam Zespół skutkuje naruszeniem art. 9a ust. 2 ustawy, ponieważ to Rada Miejska jest uprawniona do określenia szczegółowych warunków funkcjonowania Zespołu interdyscyplinarnego.
2. Regulamin Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego, który powinien doprecyzować regulacje ustawowe w zakresie funkcjonowania Zespołu, zawiera zapisy, które są niezgodne z zapisami ustawy lub są powtórzeniem i modyfikacją zapisów ustawy, tj.:
 - 1) nie zawiera wszystkich niezbędnych podstaw prawnych funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego,
 - 2) § 2 pkt 2 regulaminu jest powtórzeniem i częściową modyfikacją art. 9c ust. 2 i 3 ustawy,
 - 3) § 2 pkt 4 regulaminu naruszają art. 9a ust. 15 ustawy,
 - 4) § 3 pkt 3 regulaminu jest powtórzeniem i częściową modyfikacją art. 9a ust. 11 i 12 ustawy,
 - 5) § 4 regulaminu jest powtórzeniem art. 9b ust. 2 ustawy,
 - 6) § 5 regulaminu jest powtórzeniem art. 9b ust. 3 ustawy,
 - 7) § 7 regulaminu jest niezgodny z art. 1 ustawy,

8) § 8 pkt 5 i § 9 pkt 10 regulaminu są powtórzeniem i częściową modyfikacją art. 9c ust. 2 i 3 ustawy.

Działalność Zespołu interdyscyplinarnego w oparciu o regulamin, w którym znajdują się zapisy niezgodne z przepisami ustawy i rozporządzenia może skutkować realizowaniem zadań niezgodnie z zasadami określonymi w aktach prawnych powszechnie obowiązujących, a tym samym niewłaściwego udzielania pomocy osobom dotkniętym przemocą w rodzinie.

3. Grupę roboczą utworzyła Przewodnicząca Zespołu Interdyscyplinarnego, co jest niezgodne z art. 9a ust. 10 ustawy.

Tworzenie grup roboczych przez Przewodniczącą Zespołu interdyscyplinarnego jest niezgodne z art. 9a ust. 10 ustawy, który stanowi cyt.: *Zespół interdyscyplinarny może tworzyć grupy robocze w celu rozwiązywania problemów związanych z występowaniem przemocy w rodzinie w indywidualnych przypadkach*, a tym samym działanie takie może być podważane przez osoby zainteresowane.

4. Skład grupy roboczej nie został dostosowany do indywidualnej sytuacji i potrzeb rodziny objętej procedurą „Niebieskie Karty”, co narusza art. 9a ust. 11 ustawy.

Niedostosowanie składu osobowego grupy roboczej do indywidualnej sytuacji i potrzeb rodziny, może utrudnić udzielenie kompleksowej pomocy osobie, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie i jej rodzinie. Ponadto brak zaangażowania w prace grupy roboczej wszystkich wymienionych w ustawie grup specjalistów utrudnia realizację podstawowej zasady pracy z rodziną doznającą przemocy - zasady interdyscyplinarności.

5. Nie udokumentowano przekazania formularza „Niebieska Karta – B” osobie, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie, co jest niezgodne z § 10 ust 1 rozporządzenia.

Brak adnotacji bądź dokumentu potwierdzającego przekazanie formularza „Niebieska Karta – B” może wskazywać na to, że nie wręczono go osobie, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie, stosownie do § 6 ust. 1 rozporządzenia. Oznaczałoby to, że osoba ta nie została odpowiednio poinformowana o sytuacji, w której się znalazła i jakie będą podejmowane dalsze działania. Formularz „Niebieska Karta – B” stanowi ważny element procedury, gdyż informacje w nim zawarte są podstawowym,

usystematyzowanym źródłem wiedzy o prawach osoby doznającej przemocy dlatego też wręczenie go osobie, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie powinno zostać udokumentowane, stosownie do § 10 ust. 1 rozporządzenia.

6. Nie zachowano 3 – dniowego terminu przekazania formularza „Niebieska Karta – A” pozostałym członkom Zespołu/grupy roboczej przez Przewodniczącą Zespołu, o którym mowa w § 8 ust. 1 rozporządzenia. Niezachowanie 3 – dniowego terminu, o którym mowa w § 8 ust. 1 rozporządzenia może prowadzić do opóźnienia w udzieleniu natychmiastowej pomocy osobie, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie i jej rodzinie.
7. Przekazano Policji kopię formularza „Niebieska Karta - A” w sytuacji, gdy w sprawie nie było jeszcze prowadzone postępowanie przygotowawcze przez właściwe organy, co narusza § 10 ust. 2 rozporządzenia. Powyższe postępowanie nie znajduje uzasadnienia w przepisach regulujących działania w ramach procedury „Niebieskie Karty”. Zgodnie z art. 9b i 9c ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, to Zespół jest miejscem koordynującym działania podejmowane w rodzinie i odpowiada za bezpieczeństwo dokumentacji związanej z podejmowanymi działaniami. Wprawdzie art. 12 ustawy stanowi, że: osoby, które w związku z wykonywaniem swoich obowiązków służbowych lub zawodowych, powzięły podejrzenie o popełnieniu ściganego z urzędu przestępstwa z użyciem przemocy w rodzinie, niezwłocznie zawiadamiają o tym Policję lub prokuratora, to jednak z jego treści nie wynika, aby wraz z zawiadomieniem należało przekazywać kopie formularzy „Niebieskich Kart”.
8. Nie dokumentowano realizacji zadań w ramach procedury „Niebieskie Karty” przez przedstawiciela Policji i przedstawiciela oświaty – członków grupy roboczej, wynikających z § 13 i 15 rozporządzenia, co jest niezgodne z § 10 ust. 1 rozporządzenia. Niedokumentowanie realizacji czynności może wskazywać na to, że zadania w ramach procedury „Niebieskie Karty” wynikające z § 13 i 15 rozporządzenia nie są realizowane, co z kolei może skutkować brakiem właściwej diagnozy sytuacji i potrzeb osoby dotkniętej przemocą w rodzinie i jej rodziny, a tym samym niemożnością rzetelnego opracowania indywidualnego planu pomocy.

Ponadto pozbawia tą osobę kompleksowych informacji o możliwościach uzyskania pomocy psychologicznej i pedagogicznej - w tym o formach pomocy dzieciom. Nieudzielenie odpowiedniej pomocy osobie, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie, która zwróciła się o pomoc, wywołać może również syndrom wyuczonej bezradności, co spowoduje, że w sytuacji wystąpienia kolejnego zdarzenia, nie poinformuje o tym żadnej z instytucji, będąc przekonaną, że jest to bezcelowe i nieskuteczne działanie. Zaniechanie powyższych działań przez członków grupy roboczej może prowadzić do zagrożenia zdrowia i życia osoby, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie oraz członków jej rodziny. Ponadto nieudzielenie kompleksowej pomocy ofierze przemocy w rodzinie spowodować może u sprawcy tej przemocy poczucie bezkarności, mogące doprowadzić do eskalacji działań przemocowych.

9. Zaproszenie kierowane do osoby, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie, na spotkanie grupy roboczej podpisała Przewodnicząca ZI, co jest niezgodne z § 16 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia. Podkreślić należy, że § 16 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sposób jednoznaczny wskazuje sposób zapraszania osoby, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie. Zgodnie z literalnym brzmieniem tego przepisu to członkowie Zespołu interdyscyplinarnego lub grupy roboczej zapraszają osobę, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie, na spotkanie Zespołu lub grupy roboczej. Działanie takie ma pokazać osobie, do której jest kierowane, że występującym w jej rodzinie problemem przemocy zajmą się odpowiednie służby, posiadające stosowne kwalifikacje do podejmowania odpowiednich działań w tym zakresie. Tym samym osoba zapraszana otrzymuje jasną informację, że nie jest osamotniona w zaistniałej sytuacji i pomoc jej zostanie zaoferowana przez kompetentne instytucje.
10. Zaproszenie na spotkanie grupy roboczej kierowane do osoby, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie, nie zawiera podstawy prawnej zaproszenia, tj. § 16 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia. Zaproszenie na spotkanie grupy roboczej, które jest kierowane do osoby, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie, jest dokumentem urzędowym, a tym samym powinno zawierać wszystkie niezbędne elementy takiego dokumentu – w tym również podstawę prawną,

na podstawie której zaprasza się osobę na spotkanie grupy roboczej. Osoba zapraszana ma prawo do zapoznania się z przepisami, na podstawie których realizowana jest wobec niej taka czynność.

11. Wezwanie na spotkanie grupy roboczej kierowane do osoby, wobec której istnieje podejrzenie, że stosuje przemoc w rodzinie, nie zawiera podstawy prawnej zaproszenia, tj. § 17 ust. 1 rozporządzenia.

Wezwanie na spotkanie grupy roboczej, które jest kierowane do osoby, wobec której istnieje podejrzenie, że stosuje przemoc w rodzinie, jest dokumentem urzędowym, a tym samym powinno zawierać wszystkie niezbędne elementy takiego dokumentu – w tym również podstawę prawną, na podstawie której wzywa się osobę na spotkanie grupy roboczej. Podobnie jak w przypadku zaproszenia osoba wzywana ma prawo do zapoznania się z przepisami, na podstawie których realizowana jest wobec niej taka czynność.

12. Nie występowano do placówek oświatowych, do których uczęszczają dzieci wychowujące się w rodzinie objętej procedurą „Niebieskie Karty”, o sporządzenie pisemnej opinii dotyczącej funkcjonowania dzieci w tych placówkach.

Brak pisemnych opinii z placówek oświatowych, do których uczęszczają dzieci wychowujące się w rodzinie objętej procedurą „Niebieskie Karty” dotyczących funkcjonowania dzieci w tych placówkach, może skutkować zebraniem niewystarczającego materiału, w związku z koniecznością powiadomienia Sądu Rodzinnego o wgląd w sytuację małoletnich oraz ewentualnego zawiadomienia Policji lub prokuratora o możliwości popełnienia ściganego z urzędu przestępstwa z użyciem przemocy w rodzinie. Powyższa nieprawidłowość może również prowadzić do niewystarczającej diagnozy zjawiska przemocy, w przypadku ponownego wystąpienia przemocy w określonej rodzinie;

W związku z stwierdzonymi nieprawidłowościami, na podstawie § 19 ust. 1 rozporządzenia 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. z 2011 r. Nr 126, poz. 718),

zalecam:

- 1) podjęcie działań zmierzających do właściwego przyjęcia regulaminu pracy Zespołu interdyscyplinarnego, zgodnie z wymogami art. 9a ust. 15 ustawy;**
- 2) dostosowanie treści regulaminu pracy Zespołu interdyscyplinarnego do obowiązujących przepisów ustawy oraz rozporządzenia;**
- 3) tworzenie grup roboczych przez Zespół interdyscyplinarny, stosownie do art. 9a ust. 10 ustawy;**
- 4) dostosowywanie składu grupy roboczej do indywidualnej sytuacji i potrzeb rodziny objętej procedurą „Niebieskie Karty”, stosownie do art. 9a ust. 11 i 12 ustawy;**
- 5) dokumentowanie działania potwierdzającego wręczenie osobie, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie, formularza „Niebieska Karta – B”, stosownie do § 6 ust. 1 rozporządzenia;**
- 6) przestrzeganie 3 – dniowego terminu przekazania formularza „Niebieska Karta – A” pozostałym członkom Zespołu/grupy roboczej przez Przewodniczą Zespołu interdyscyplinarnego, stosownie do § 8 ust. 1 rozporządzenia;**
- 7) nieprzekazywanie kserokopii formularza „Niebieska Karta – A” do innych organów bez formalnego wniosku, uwzględniającego podstawę prawną, stosownie do § 10 ust. 2 rozporządzenia;**
- 8) dokumentowanie realizacji zadań w ramach procedury „Niebieskie Karty” przez przedstawiciela Policji i przedstawiciela oświaty – członków grupy roboczej, wynikających z § 13 i 15 rozporządzenia, stosownie do § 10 ust. 1 rozporządzenia;**
- 9) zapraszanie osoby, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie na spotkanie Zespołu/grupy roboczej zgodnie z § 16 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia;**
- 10) dostosowanie treści zaproszenia na spotkanie grupy roboczej skierowane do osoby, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie, do obowiązujących przepisów prawa dotyczących sporządzania dokumentów urzędowych;**

- 11) dostosowanie treści wezwania na spotkanie grupy roboczej skierowane do osoby, wobec której istnieje podejrzenie, że stosuje przemoc w rodzinie, do obowiązujących przepisów prawa dotyczących sporządzania dokumentów urzędowych;**
- 12) występowanie do placówek oświatowych, do których uczęszczają dzieci z rodzin objętych procedurą „Niebieskie Karty”, o sporządzenie pisemnych opinii, dotyczącej funkcjonowania dzieci w tych placówkach.**

Informację o sposobie wykonania zaleceń, a także o działaniach podjętych na rzecz ich realizacji lub o przyczynach nie podjęcia tych działań, należy przedłożyć do Wydziału Polityki Społecznej i Zdrowia Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu, w terminie 30 dni od otrzymania niniejszego wystąpienia.

Z up. Wojewody Opolskiego

Sabina Wiatkowska

Zastępca Dyrektora

Wydział Polityki Społecznej i Zdrowia