



## WOJEWODA OPOLSKI

PSiZ.I.431.34.2020.SH

Opole, dnia 03 sierpnia 2020 r.

**Pan  
Łukasz Jastrzembski  
Burmistrz Leśnicy  
ul. 1 Maja 9  
47-150 Leśnica**

### WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W dniach 25 czerwca i 1 lipca 2020 r. w Urzędzie Miejskim w Leśnicy przeprowadzona została kontrola kompleksowa w zakresie realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2020 r., poz. 218)<sup>1</sup> oraz wybranych aktów wykonawczych. Szczegółowe wyniki kontroli zostały przedstawione w protokole z kontroli.

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

Z ustaleń kontroli wynika, że:

- 1) opracowano i realizowany jest gminny program przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie, jednakże w stosunku do programu stwierdzono nieprawidłowości wyszczególnione poniżej (w części „stwierdzone nieprawidłowości”) w punkcie 1;
- 2) utworzono i funkcjonuje gminny Zespół interdyscyplinarny, jednakże w zakresie jego funkcjonowania stwierdzono nieprawidłowości wyszczególnione poniżej (w części „stwierdzone nieprawidłowości”) w punktach od 2 do 6;
- 3) prowadzono poradnictwo i interwencje w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w tym w szczególności poprzez działania edukacyjne służące wzmocnieniu opiekuńczych i wychowawczych kompetencji rodziców w rodzinach zagrożonych przemocą w rodzinie, jednakże stwierdzono w realizacji tego zadania nieprawidłowości wyszczególnione poniżej (w części „stwierdzone nieprawidłowości”) w punktach od 7 do 16;
- 4) osobom dotkniętym przemocą w rodzinie, w związku z brakiem na terenie Gminy ośrodka wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie, zapewnia się miejsce w Specjalistycznym Ośrodku Wsparcia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie w Opolu lub w Kędzierzynie-Koźlu.

#### **Stwierdzone nieprawidłowości:**

1. Gminny Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie w Gminie Leśnica na lata 2016-2020 został przyjęty Uchwałą NR XV/78/2016 Rady Miejskiej w Leśnicy z dnia 25 stycznia 2016 r. w sprawie uchwalenia

<sup>1</sup> Nazywaną w dalszej części wystąpienia pokontrolnego „ustawą”.

Gminnego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie na lata 2016-2020 nie jest dostosowany do standardów wyznaczonych przez Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014-2020, tj. m. in.:

- 1) zawiera diagnozę zjawiska przemocy w rodzinie na terenie gminy, jednakże opiera się ona jedynie na danych liczbowych uzyskanych od Zespołu interdyscyplinarnego, które dotyczą cyt.:
  - *liczba wszczętych procedur „Niebieskie Karty” w latach 2013 – 2015, z podziałem na instytucje, które wszczęły procedurę,*a tym samym zakres diagnozy jest minimalny i nie uwzględnia innych istotnych obszarów i zagadnień dotyczących problematyki przemocy w rodzinie na terenie gminy;
- 2) nie odwołuje się do Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014 – 2020 i nie zakłada większości celów, jakie wyznacza ten program;
- 3) nie przedstawia harmonogramu zaplanowanych do realizacji działań i nie wyszczególnia realizatorów poszczególnych zadań programu;
- 4) przedstawia źródła finansowania programu, jednak nie wskazuje zaplanowanych nakładów finansowych na realizację programu w poszczególnych latach;
- 5) nie zawiera wskaźników, na podstawie których można zmierzyć, czy realizowane w gminie zadania w ramach przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie przynoszą pozytywne skutki;
- 6) nie zawiera wzoru sprawozdania z realizacji programu.

Powyższe nieprawidłowości powodują, że gminny program przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie nie jest skutecznym narzędziem pozwalającym na osiągnięcie zaplanowanych celów, dostosowanym do specyfiki problemu przemocy w rodzinie występującej na terenie gminy.

2. Załącznik do uchwały Nr XLIII/222/14 Rady Miejskiej w Leśnicy z dnia 31 marca 2014 r. w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Leśnicy oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania zawiera zapisy niezgodne z obowiązującymi przepisami prawa tj.:
  - 1) w rozdziale 3 ust. 1 załącznika do w/w. uchwały jest powtórzeniem i częściową modyfikacją art. 9a ust. 8,
  - 2) w rozdziale 3 ust. 2 załącznika jest powtórzeniem i częściową modyfikacją art. 9a ust. 13 ustawy,
  - 3) w rozdziale 3 ust. 4 jest modyfikacją art. 9a ust. 9 ustawy,
  - 4) w rozdziale 3 ust. 5 jest powtórzeniem i częściową modyfikacją art. 9a ust. 7 ustawy,
  - 5) w rozdziale 3 ust. 15 jest powtórzeniem i częściową modyfikacją art. 9a ust. 10 ustawy.

Wprowadzenie przez Radę Miejską do uchwały w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu interdyscyplinarnego w Leśnicy oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania zapisów niezgodnych z zapisami ustawy skutkuje naruszeniem zasady legalizmu, zgodnie z którą organy władzy publicznej powinny działać na podstawie i w granicach prawa, a tym samym wszelkie działania organu władzy publicznej muszą być ściśle oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

3. Skład grupy roboczej nie był dostosowany do indywidualnej sytuacji i potrzeb rodziny objętej procedurą „Niebieskie Karty”, co jest niezgodne z 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.

4. Protokoły z posiedzeń Zespołu interdyscyplinarnego nie zawierają wszystkich niezbędnych informacji dotyczących realizacji zadań przez Zespół, stosownie do art. 9b ust. 1 i 2 ustawy.

Sporządzanie protokołów z posiedzeń Zespołu interdyscyplinarnego bez dokładnego wskazywania tematów i problemów omawianych na posiedzeniu przez członków Zespołu skutkuje niemożnością ustalenia, czy Zespół właściwie realizuje zadania wynikające z ustawy.

5. Udział przedstawicieli oświaty i przedstawicieli ochrony zdrowia w spotkaniach grupy roboczej z osobą, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie oraz z osobą, wobec której istnieje podejrzenie, że stosuje przemoc w rodzinie, był bardzo sporadyczny, co jest niezgodne z art. 9b ust. 3 ustawy.

Nieuczestniczenie w spotkaniach grup roboczych, a tym samym niewłączenie się w prace tych grup przedstawicieli wszystkich służb działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie powoduje trudności w przydzielaniu zadań w danym zakresie, a ponadto dodatkowe obciążenie pracowników socjalnych i funkcjonariuszy Policji, którzy przejmują większość prac. Brak zaangażowania w prace grupy roboczej wszystkich wymienionych w ustawie specjalistów utrudnia realizację podstawowej zasady pracy z rodziną objętą procedurą „Niebieskie Karty” – zasady interdyscyplinarności.

6. Nie zawiadomiono Policji lub prokuratora o powziętym podejrzeniu popełnienia ściganego z urzędu przestępstwa z użyciem przemocy w rodzinie, co jest nie zgodne z art. 12 ust. 1 ustawy.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy, który stanowi cyt.: *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*, Przewodnicząca Zespołu interdyscyplinarnego miała obowiązek zawiadomienia Policji lub prokuratora tym, że wszczęto procedurę „Niebieskie Karty”. Nierealizowanie tego obowiązku może skutkować tym, że organy powołane do ścigania tego typu przestępstw nie podejmą właściwych dla nich czynności, a to z kolei może prowadzić do poczucia bezkarności sprawców przemocy w rodzinie.

7. Nie dokumentowano przekazania formularza „Niebieska Karta – B” osobie, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie, stosownie do § 6 ust. 1 rozporządzenia, 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.

8. Nie podjęto działań w stosunku do osoby, wobec której istnieje podejrzenie, że stosuje przemoc w rodzinie pomimo tego, że w toku realizowanych działań w ramach procedury „Niebieskie Karty” członkowie grupy roboczej powzięli informację o tej osobie, co jest niezgodne z § 8 ust. 6 rozporządzenia.  
Procedura „Niebieskie Karty” precyzyjnie wskazuje, jakie czynności należy podejmować w stosunku do osoby, wobec której istnieje podejrzenie, że stosuje przemoc w rodzinie. Niepodejmowanie czynności względem tej osoby może spowodować u niej poczucie bezkarności, a tym samym przyzwolenie na dalsze stosowanie przemocy. Sprawca przemocy w rodzinie nie zostaje skonfrontowany z koniecznością wzięcia odpowiedzialności za swoje działania, których skutki powinny zostać mu przedstawione przez poszczególnych członków Zespołu lub grupy roboczej w trakcie spotkań oraz nie zostanie zobowiązany do podjęcia pracy w celu zaprzestania stosowania przemocy. Należy brać pod uwagę również to, że już samo wezwanie osoby, wobec której istnieje podejrzenie, że stosuje przemoc w rodzinie jest swego rodzaju działaniem, które ma na celu zobligowanie jej do zaprzestania czynności przemocowych oraz współdziałania z właściwymi podmiotami w celu rozwiązania problemu przemocy w rodzinie.
9. Nie sporządzano żadnego dokumentu z utworzenia grupy roboczej, co jest niezgodne z § 10 ust. 1 rozporządzenia.  
Dokumentowanie wszystkich działań realizowanych w ramach procedury „Niebieskie Karty” wynika wprost z § 10 ust. 1 rozporządzenia. Brak takiego dokumentu powoduje niemożność ustalenia kto i kiedy utworzył daną grupę roboczą, jak również kto został włączony do pracy w danej grupie roboczej, a tym samym nie można ustalić, czy skład grupy dostał dostosowany do indywidualnej sytuacji i potrzeb rodziny objętej procedurą „Niebieskie Karty”.
10. Nie dokumentowano realizacji zadań w ramach procedury „Niebieskie Karty” przez przedstawiciela Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, przedstawiciela ochrony zdrowia i przedstawiciela oświaty – członków grupy roboczej, wynikających z § 12, 14 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 § 12, 14 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, medycznej i pedagogicznej - w tym o formach pomocy dzieciom oraz informacji dotyczącej uprawnienia do uzyskania bezpłatnego zaświadczenia o ustaleniu przyczyni rodzaju uszkodzenia ciała, w przypadku kiedy do takiego zdarzenia dochodzi. 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.
11. Zapraszanie osoby, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie na spotkanie grupy roboczej przez Przewodniczącą Zespołu interdyscyplinarnego, co narusza § 16 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia.

Przywołany § 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.

12. Zaproszenia na spotkanie grupy roboczej skierowane do osoby, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie nie zawierają 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.

13. Nierzetelnie opracowywano plany pomocy w indywidualnym przypadku wystąpienia przemocy w rodzinie, co stanowi naruszenie § 16 ust. 2 rozporządzenia.

Nierzetelne opracowywanie planów pomocy dla osoby, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie, i jej rodziny może prowadzić do podejmowania nieadekwatnych działań, które mają na celu udzielenie odpowiedniej pomocy rodzinie objętej procedurą „Niebieskie Karty”.

14. Wezwania na spotkanie grupy roboczej skierowane do osoby, wobec której istnieje podejrzenie, że stosuje przemoc w rodzinie, nie zawierają podstawy prawnej, 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.

15. Nie motywowano osób, wobec których istnieje podejrzenie, że stosują przemoc w rodzinie, do udziału w programach oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie, co narusza § 17 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia.

Niemotywowanie osób, co do których istnieje podejrzenie, że stosują przemoc w rodzinie do udziału w programach oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych utrudnia realizację działań, prowadzących do umocnienia i zwiększenia bezpieczeństwa w rodzinie objętej procedurą „Niebieskie Karty”. W konsekwencji może także skutkować ponownym wystąpieniem zjawiska przemocy w danej rodzinie.

16. Nie przekazano materiałów z procedury „Niebieskie Karty” do Zespołu interdyscyplinarnego działającego na terenie gminy, do której przeprowadziła się osoba, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie.

Nieprzekazanie materiałów z procedury „Niebieskie Karty” do Zespołu interdyscyplinarnego działającego na terenie gminy, do której przeprowadziła się osoba, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie, może spowodować nieudzielenie jej natychmiastowej i adekwatnej, do jej aktualnej sytuacji życiowej pomocy, gdyż służby zajmujące się udzielaniem pomocy osobom

doświadczającym przemocy w rodzinie, działającym na terenie tej gminy, nie posiadają wiedzy o tym, że rodzina objęta procedurą „Niebieskie Karty” zamieszkuje na ich terenie.

W związku z powyższym, 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) dostosowanie gminnego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie do obowiązujących aktów prawnych z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz standardów określonych w Krajowym Programie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie;
- 2) dostosowanie treści i zapisów załącznika do uchwały Nr XLIII/222/14 Rady Miejskiej w Leśnicy z dnia 31 marca 2014 r. w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Leśnicy oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania do obowiązujących przepisów ustawy oraz rozporządzenia;
- 3) dostosowywanie składu grupy roboczej do indywidualnej sytuacji i potrzeb rodziny objętej procedurą „Niebieskie Karty”, stosownie do art. 9a ust. 11 i 12 ustawy;
- 4) sporządzanie protokołów z posiedzeń Zespołu interdyscyplinarnego z opisem realizowanych zadań wynikających z art. 9b ust. 1 i ust. 2 ustawy;
- 5) uczestniczenie przedstawicieli oświaty i przedstawicieli ochrony zdrowia w spotkaniach grupy roboczej z osobą, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie oraz z osobą, wobec której istnieje podejrzenie, że stosuje przemoc w rodzinie – stosownie do art. 9a ust. 11 i art. 9b ust. 3 ustawy;
- 6) zawiadamianie Policji lub prokuratora o przypadku powzięcia podejrzenia o popełnieniu ściganego z urzędu przestępstwa z użyciem przemocy w rodzinie, stosownie do art. 12 ust. 1 ustawy;
- 7) 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;
- 8) realizowanie odpowiednich działań w stosunku do osoby, wobec której istnieje podejrzenie, że stosuje przemoc w rodzinie, stosownie do § 8 ust. 6 rozporządzenia;
- 9) dokumentowanie działań polegających na utworzeniu grupy roboczej, stosownie do § 10 ust. 1 rozporządzenia;
- 10) dokumentowanie realizacji zadań w ramach procedury „Niebieskie Karty” przez przedstawiciela Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, przedstawiciela ochrony zdrowia i przedstawiciela oświaty (członków grupy roboczej) wynikających z § 12, 14 i 15 rozporządzenia, stosownie do § 10 ust. 1 rozporządzenia;
- 11) zapraszanie osoby, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie na spotkanie grupy roboczej zgodne z § 16 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia;
- 12) 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;

- 13) rzetelne opracowywanie planów pomocy w indywidualnym przypadku wystąpienia przemocy w rodzinie, stosownie do § 16 ust. 2 rozporządzenia;
- 14) 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;
- 15) motywowanie osób, co do których istnieje podejrzenie, że stosują przemoc w rodzinie do udziału w programach oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych, stosownie do § 17 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia;
- 16) przekazywanie materiałów z procedury „Niebieskie Karty” do Zespołu interdyscyplinarnego działającego na terenie gminy, do której przeprowadziła się osoba, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie.

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**

*Mieczysław Wojtaszek*  
Dyrektor Wydziału  
Polityki Społecznej i Zdrowia