

DOMINIKA CENDROWICZ

ORCID: 0000-0002-2358-7188

Uniwersytet Wrocławski

ZADANIA GMINY Z ZAKRESU PRZECIWDZIAŁANIA PRZEMOCY W RODZINIE W OKRESIE EPIDEMII COVID-19

Abstrakt: Przedmiotem publikacji są sposoby, po które sięgnęła gmina, by wypełnić zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie w okresie COVID-19. Występowanie przemocy domowej prowadzi do negatywnych skutków społecznych i stanowi zagrożenie dla funkcjonowania rodziny i tworzących ją osób. Wraz z wybuchem epidemii COVID-19 nastąpił wzrost aktów przemocy w rodzinie związany z przymusową izolacją domową ofiar ze sprawcami przemocy. Celem publikacji jest analiza zadań gminy z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, a także sposobów ich realizacji w okresie epidemii COVID-19.

Słowa kluczowe: przemoc w rodzinie, gminny zespół interdyscyplinarny ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie, procedura „Niebieskie Karty”, gmina

WSTĘP

Przemoc w rodzinie, niekiedy nazywana przemocą domową, to jeden z najważniejszych problemów współczesnego świata. Uznawana za przejaw patologizacji życia codziennego, łączy się z problematyką występowania dysfunkcji w rodzinie¹. Obecnie dostrzega się, że do przemocy domowej dochodzi nie tylko w rodzinach o niskim, ale i o wysokim statusie materialnym. Przemoc w rodzinie może występować pod postacią przemocy fizycznej, psychicznej, seksualnej, ekonomicznej, a także zaniedbania, na przykład w postaci naruszenia obowiązku opieki ze strony osób bliskich². Jej ofiarami padają najczęściej kobiety i dzieci, jednak wbrew stereotypowi są nimi także mężczyźni. Jeżeli zaś chodzi o spraw-

¹ I. Pospiszyl, *Patologie społeczne*, Warszawa 2008, s. 14.

² M. Ciesielska, *Rodzaje, formy i cykl przemocy w rodzinie*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2014, nr 12, s. 9.

ców przemocy, to zdecydowaną większość stanowią mężczyźni³. Przemoc narusza godność człowieka i jego podstawowe prawa, jak choćby prawo do życia czy zdrowia, a jej występowanie stanowi zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania rodziny i jej członków⁴. Przemoc powoduje obrażenia fizyczne, wywołuje też skutki psychiczne i społeczne. Obrażenia fizyczne można dostrzec od razu po akcie przemocy, jednak ofiary niejednokrotnie podejmują próby ukrycia ich przed otoczeniem z powodu strachu i poczucia wstydu. Jeżeli chodzi o skutki psychiczne i społeczne przemocy w rodzinie, to ich konsekwencją może być na przykład brak zaufania do innych osób czy nieumiejętność radzenia sobie ze stresem dnia codziennego⁵.

W okresie epidemii COVID-19 nastąpił znaczny wzrost aktów przemocy domowej związany z przymusową izolacją domową ofiar przemocy z jej sprawcami. W Polsce nie ma co prawda dostępnych statystyk na temat skali przemocy domowej w dobie epidemii koronawirusa, jednak organizacje pozarządowe i przedstawiciele instytucji zajmujących się pomocą ofiarom przemocy w rodzinie alarmują, że wraz z wybuchem epidemii COVID-19 można zanotować jej wzrost. Ponadto epidemia koronawirusa utrudniła podejmowanie interwencji w rodzinach doświadczających przemocy, w tym objętych procedurą „Niebieskie Karty”⁶. O skali przemocy w rodzinie w okresie sprzed epidemii świadczą natomiast ogólnodostępne statystyki policyjne i sądowe⁷. W roku 2019 liczba ofiar przemocy w rodzinie wyniosła 88 032. W 2018 wypełnionych zostało 88 133 formularzy „Niebieskiej Karty”, a w 2017 liczba ta wyniosła 92 529. W roku 2015 statystyka wskazywała, że przemocy w rodzinie doświadczyło 75 495 osób⁸. Biorąc pod uwagę skalę przemocy w rodzinie i jej skutki, uzasadnione jest, aby państwo podejmowało działania mające na celu ochronę rodzin dotkniętych przemocą domową i służące jej przeciwdziałaniu.

³ W 2019 roku liczba osób podejrzewanych o przemoc domową wynosiła 74 910, z czego 68 148 stanowili mężczyźni, 6 488 kobiety, 314 dzieci. Statystyka przemocy w rodzinie na podstawie wypełnionych formularzy „Niebieskiej Karty”, <https://www.statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/przemoc-w-rodzinie/50863,Przemoc-w-rodzinie.pdf> (dostęp: 10.01.2021).

⁴ J. Helios, W. Jedlecka, *Współczesne oblicza przemocy. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2017, s. 16.

⁵ A. Mirski, *Jakość życia u kobiet i dzieci, które padły ofiarą przemocy w rodzinie*, „Państwo i Społeczeństwo” 2015, nr 4, s. 93–94.

⁶ P. Maczyński, *Realizacja procedury przeciwdziałania przemocy w rodzinie w czasie epidemii*, Warszawa 2020.

⁷ A. Kiełtyka, A. Ważny, *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. Komentarz*, Warszawa 2015.

⁸ Statystyka przemocy w rodzinie na podstawie wypełnionych formularzy „Niebieskiej Karty”, <https://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/przemoc-w-rodzinie/50863,przemoc-w-rodzinie.html> (dostęp: 9.01.2021).

1. PRAWNE STANDARDY PRZECIWDZIAŁANIA PRZEMOCY W RODZINIE

W Polsce występowanie przemocy w rodzinie dostrzeżone zostało po 1989 roku⁹. Wcześniej akty przemocy domowej były uznawane za temat tabu i jedynie sporadycznie prowadziły do oskarżenia z powodu znęcania się nad rodziną¹⁰. W obecnym stanie prawnym o potrzebie ochrony rodziny i godności człowieka stanowi Konstytucja¹¹. W celu skuteczniejszego zapobiegania przemocy w rodzinie przez organy administracji publicznej uchwalona została ustawa z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie¹². Określa ona zadania administracji publicznej w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej, a także zasady postępowania wobec osób nią dotkniętych i sprawców przemocy (art. 1 u.p.p.r.)¹³. Stanowi, że ofiary przemocy mogą uzyskać bezpłatną pomoc w postaci: 1. poradnictwa medycznego, psychologicznego, prawnego i socjalnego; 2. interwencji kryzysowej i wsparcia; 3. ochrony przed dalszym krzywdzeniem poprzez uniemożliwienie osobom stosującym przemoc korzystania ze wspólnie zajmowanego z innymi członkami rodziny mieszkania oraz zakazanie kontaktowania się z osobą pokrzywdzoną; 4. zapewnienia, na żądanie osoby dotkniętej przemocą, bezpiecznego schronienia w specjalistycznym ośrodku wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie (art. 3 u.p.p.r.). Omawiana ustawa nakłada na organy administracji rządowej i Jednostki Samorządu Terytorialnego określone obowiązki w zakresie kreowania systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie (art. 6 i 7 u.p.p.r.) oraz stanowi o obowiązku ich współdziałania z organizacjami pozarządowymi oraz kościołami i związkami wyznaniowymi w zakresie realizacji omawianych zadań (art. 9 u.p.p.r.). Stanowi także, że Rada Ministrów przyjmuje Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie (art. 10 u.p.p.r.)¹⁴.

Do problematyki przemocy domowej odnosi się także wiele aktów prawa międzynarodowego, których Polska jest stroną, jak na przykład Powszechna Deklaracja Praw Człowieka; Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycz-

⁹ Z. Przybyłek, *O zjawisku przemocy w rodzinie w kontekście formy, stabilności związku i orientacji seksualnej partnerów (wybrane aspekty dyskursu naukowego i medialnego)*, „Uniwersyteckie Czasopismo Socjologiczne” 2017, nr 1, s. 111.

¹⁰ B. Klich-Kluczevska, „*W tym domu panuje strach*”. *Kultura przemocy i porządek płci w Polsce późnego komunizmu*, „Rocznik Antropologii Historii” 2014, nr 2. *Historia i pleć*, s. 166.

¹¹ Zob. art. 67 i 30 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Dalej: Konstytucja.

¹² Ustawa z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U. z 2020 r. poz. 218). Dalej: u.p.p.r.

¹³ Warto zauważyć, że w celu zwiększenia ochrony ofiar przemocy w rodzinie przed ich sprawcami uchwalona została niedawno ustawa z dnia 30 kwietnia 2020 roku o zmianie ustawy — Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 956).

¹⁴ E. Bienkowska, L. Mazowiecka, *Prawa ofiar przestępstw*, Warszawa 2009.

nych¹⁵; Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet¹⁶; Konwencja Rady Europy w sprawie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej sporządzona w Stambule dnia 11 maja 2011 roku¹⁷. Warto odnotować, że przystępując do Konwencji Stambulskiej, Polska złożyła zastrzeżenia do dwóch jej przepisów — do art. 30 ust. 2 i do art. 44 ust. 1 lit. e¹⁸. Pozostając sygnatariuszką Konwencji Stambulskiej, Polska zobowiązała się do przestrzegania jej przepisów. Wspomnieć należy także o dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 roku ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępującej decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW¹⁹ oraz o dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/99/UE z dnia 13 grudnia 2011 roku w sprawie europejskiego nakazu ochrony²⁰.

2. PRAWNE DEFINICJE PRZEMOCY W RODZINIE

Pojęcie przemocy w rodzinie posiada swoją definicję legalną w art. 2 pkt 2 u.p.p.r. Jest to pierwsza definicja tego zjawiska w prawie krajowym²¹. Do momentu wejścia w życie u.p.p.r. pojęcie przemocy w rodzinie pojawiało się niemal wyłącznie w obszarze prawa i postępowania karnego²². Przepis art. 2 pkt 2 u.p.p.r. stanowi, że przez pojęcie przemocy w rodzinie należy rozumieć jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie naruszające prawa lub dobra osobiste osób najbliższych w rozumieniu art. 115 § 11 k.k., między innymi małżonka, zstępnych, a także innych osób wspólnie zamieszkujących lub gospodaru-

¹⁵ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 roku (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).

¹⁶ Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 18 grudnia 1979 roku (Dz.U. z 1982 r. Nr 10, poz. 71).

¹⁷ Konwencja Rady Europy w sprawie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej sporządzona w Stambule dnia 11 maja 2011 roku (Dz.U. z 2015 r. poz. 961). Dalej: Konwencja Stambulska.

¹⁸ A. Olszewska, *Problematyka przemocy w rodzinie w świetle wybranych uregulowań międzynarodowych*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 39, 2016, s. 181–182.

¹⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 roku ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW (Dz. Urz. UE L 315 z dnia 14 listopada 2012 roku, s. 57).

²⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/99/UE z dnia 13 grudnia 2011 roku w sprawie europejskiego nakazu ochrony (Dz. Urz. UE L 338 z dnia 21 grudnia 2011 roku, s. 2).

²¹ S. Spurek, *Izolacja sprawcy od ofiary. Instrumenty przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, Warszawa 2013.

²² P. Kruszyński, K. Włazlak, *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie na tle porównawczym*, „Prokuratura i Prawo” 2017, nr 5 s. 42.

jących, 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 moralne²³.

W rozumieniu art. 2 pkt 2 u.p.p.r. za przemoc w rodzinie uznaje się zarówno powtarzalne, jak i pojedyncze zachowania. Przemocą w rodzinie może być działanie (dokonanie jakiejś czynności) lub zaniechanie dokonania czynności. Zachowanie noszące znamiona przemocy w rodzinie powinno być umyślne, przy czym wątpliwości budzi, czy jest to zachowanie zamierzone, czy też ustawodawcy chodziło raczej o pojęcie winy umyślnej, do którego nawiązuje art. 9 § 1 k.k. Kolejnym elementem definicji przemocy w rodzinie jest kwestia naruszenia praw lub dóbr osobistych osób wymienionych w art. 2 pkt 1 u.p.p.r., w szczególności narażenie tych osób na niebezpieczeństwo utraty życia, zdrowia, naruszenie ich godności, nietykalności cielesnej, wolności, w tym seksualnej, spowodowanie szkód na ich zdrowiu fizycznym lub psychicznym, a także wywołanie cierpienia i krzywd moralnych²⁴. Pojawiające się w analizowanej definicji pojęcie dóbr cywilnych pojawia się w art. 23 k.c.²⁵, zgodnie z którym dobra osobiste obejmują między innymi zdrowie, wolność, cześć, nietykalność mieszkania.

Należy rozważyć, czy definicja przemocy w rodzinie z art. 2 pkt 2 u.p.p.r. odnosi się do zakresu zachowań penalizowanych przez art. 207 k.k.²⁶, z którego najczęściej kwalifikowane są działania przemocy w rodzinie. Odpowiadając na to pytanie, należy podkreślić, że art. 207 k.k. dotyczy przestępstwa znęcania się, a nie przestępstwa przemocy w rodzinie. Ustawodawca nie wprowadził więc w u.p.p.r. nowego typu przestępstwa przemocy w rodzinie. Definicja przemocy w rodzinie, o której mowa w art. 2 pkt 2 u.p.p.r., nie została stworzona na potrzeby k.k. i nie odnosi się do czynów zabronionych prawem karnym. Ma znaczenie tylko w kontekście realizacji przez administrację publiczną zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie²⁷. W art. 207 k.k. przewidziane zostały trzy typy przestępstwa znęcania się. Typ podstawowy obejmuje znęcanie się fizyczne lub psychiczne nad osobą najbliższą lub nad inną osobą pozostającą w stałym lub przemijającym stosunku zależności od sprawcy albo nad małoletnim lub osobą nieporadną ze względu na jej stan psychiczny lub fizyczny. Typ drugi dotyczy znęcania się fizycznego lub psychicznego, które połączone jest ze stosowaniem szczególnego okrucieństwa. Trzeci typ przestępstwa charakteryzuje się tym, że jego następ-

²³ Postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 2 lipca 2019 roku, IV Ca 712/19, LEX nr 2712595; wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie z dnia 25 czerwca 2018 roku, II Ko 79/18, LEX nr 2525492.

²⁴ S. Spurek, *Izolacja sprawcy...*

²⁵ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku — Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740).

²⁶ Ustawa z dnia 6 czerwca 1987 roku — Kodeks karny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1444 ze zm.). Dalej: k.k.

²⁷ S. Spurek, *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 84 n.

stwem jest targnięcie się przez pokrzywdzonego na własne życie. Każdy z trzech typów przestępstwa, o którym mowa w art. 207 k.k., zagrożony jest innym wymiarem kary pozbawienia wolności. Należy podkreślić, że niezależnie od regulacji art. 207 k.k. przemoc w rodzinie może również kryć się pod postacią innych przestępstw, jak na przykład pobicie, uszkodzenie ciała czy zgwałcenie²⁸.

Należy zauważyć, że do pojęcia przemocy w rodzinie odwołują się także akty prawa międzynarodowego, jak na przykład Konwencja Stambulska, która w art. 3 lit. a stanowi, że przemoc domowa to „wszelkie akty fizycznej, seksualnej, psychologicznej lub ekonomicznej przemocy występujące w rodzinie lub gospodarstwie domowym lub pomiędzy byłymi lub obecnymi małżonkami lub partnerami, niezależnie od tego, czy sprawca i ofiara dzielą miejsce zamieszkania, czy też nie”. Na marginesie warto przytoczyć także definicję zaproponowaną przez Organizację Narodów Zjednoczonych w 1996 roku. W jej świetle przemoc w rodzinie to

celowe użycie siły fizycznej lub władzy, sformułowane jako groźba lub rzeczywiście użyte, skierowane przeciwko samemu sobie, innej osobie, grupie lub społeczności, które albo prowadzi do, albo z którym wiąże się wysokie prawdopodobieństwo spowodowania obrażeń cielesnych, śmierci, szkód psychologicznych, wad rozwoju lub braku elementów niezbędnych do normalnego życia i zdrowia²⁹.

3. ZADANIA GMINY Z ZAKRESU PRZECIWDZIAŁANIA PRZEMOCY W RODZINIE

Należy podkreślić, że spośród wszystkich JST kluczową rolę w przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie odgrywa gmina³⁰. Zgodnie z art. 6 ust. 2 u.p.p.r. do zadań własnych gminy w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej należy tworzenie gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w tym: 1. opracowanie i realizacja gminnego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie; 2. prowadzenie poradnictwa i interwencji w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie; 3. zapewnienie osobom dotkniętym przemocą miejsc w ośrodkach wsparcia; 4. tworzenie zespołów interdyscyplinarnych. Jeżeli chodzi o realizację przez gminę zadania w postaci opracowania i realizacji programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, to przedmiotowy program uchwalany jest przez radę gminy, nie posiada więc waloru powszechnie obowiązujących przepisów prawa, zwłaszcza że jest każdorazowo uchwalany tylko na pewien czas³¹.

²⁸ E. Bienkowska, L. Mazowiecka, *op. cit.*

²⁹ Cyt. za: A. Olszewska, *op. cit.*, s. 167–168.

³⁰ K. Właźlak, *Programy jednostek samorządu terytorialnego w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 9, s. 44.

³¹ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 6 listopada 2018 roku, PNK.I.4130.79.2018, LEX nr 2578468.

Kolejnym zadaniem gminy z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie jest podejmowanie działań w ramach pracy w zespole interdyscyplinarnym, który stanowi element gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Skład takiego zespołu powołuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta (art. 9a ust. 1 i 2 u.p.p.r.). Rada gminy nie posiada natomiast kompetencji do ustalania jego składu poprzez wskazanie konkretnych jednostek, których przedstawiciele są uprawnieni do uczestniczenia w pracach zespołu³². W skład zespołu obligatoryjnie wchodzi przedstawiciele jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, policji, oświaty, ochrony zdrowia, organizacji pozarządowych (art. 9a ust. 3 u.p.p.r.), jak również przedstawiciele żandarmerii wojskowej. Ci ostatni wejdą w skład zespołu tylko wtedy, gdy żandarmeria wystąpi ze stosownym wnioskiem do wójta, burmistrza albo prezydenta miasta w związku z zamieszkiwaniem na obszarze gminy żołnierza pełniącego czynną służbę wojskową. Obligatoryjnymi członkami zespołu interdyscyplinarnego są także kuratorzy sądowi. Fakultatywnie do zespołu mogą wejść prokuratorzy oraz przedstawiciele innych podmiotów działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie (art. 9a ust. 3a i 5 u.p.p.r.).

Gminne zespoły interdyscyplinarne realizują działania określone w gminnym programie przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie; zajmują się integracją i koordynowaniem działań podmiotów, których przedstawiciele wchodzi w ich skład, oraz specjalistów w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w szczególności przez diagnozowanie problemu przemocy w rodzinie, podejmowanie działań w środowisku zagrożonym przemocą w rodzinie mających na celu przeciwdziałanie jej, inicjowanie interwencji w środowisku dotkniętym przemocą w rodzinie, rozpowszechnianie informacji o instytucjach, osobach i możliwościach udzielenia pomocy w środowisku lokalnym oraz inicjowanie działań w stosunku do osób stosujących przemoc w rodzinie (art. 9b ust. 1 i 2 u.p.p.r.).

W związku z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie pracownicy gminnych ośrodków pomocy społecznej³³ oraz przedstawiciele gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych podejmują i realizują określone czynności związane z procedurą „Niebieskie Karty” (art. 9d ust. 2 u.p.p.r.). „Niebieska Karta” to formularz opisujący sytuacje, w których dochodzi do przemocy w rodzinie, a także działania podejmowane na rzecz osoby będącej jej ofiarą. Jej wszczęcie następuje przez wypełnienie formularza „Niebieska Karta — A” w razie powzięcia w toku prowadzenia czynności służbowych lub zawodowych podejrzenia stosowania przemocy wobec członków rodziny lub w wyniku zgłoszenia dokonanego przez członka rodziny lub przez osobę będącą świadkiem przemocy w rodzinie.

³² Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 23 lipca 2015 roku, NK-II. 4131.91.2015.AK, LEX nr 1770879.

³³ Dalej: GOPS.

Z punktu widzenia prowadzonej analizy zadań gminy w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie istotne jest, że formularz „Niebieska Karta — A” może zostać wypełniony między innymi przez pracownika socjalnego gminnego ośrodka pomocy społecznej, a także przez członka gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych³⁴.

Występowanie przemocy w rodzinie stanowi podstawę do udzielania przez gminę świadczeń na mocy ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej³⁵, na przykład w formie interwencji kryzysowej. Zgodnie natomiast z art. 47 ust. 4 u.p.s. matki z małoletnimi dziećmi oraz kobiety w ciąży dotknięte przemocą lub znajdujące się w innej sytuacji kryzysowej mogą w ramach interwencji kryzysowej znaleźć schronienie i wsparcie w domach dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży. Przepis ten stanowi, że do tego rodzaju domów mogą być również przyjmowani ojcowie z małoletnimi dziećmi albo inne osoby sprawujące opiekę prawną nad dziećmi. Przyjmując, że alkoholizm jest jedną z patologii społecznych, która prowadzi do aktów przemocy w rodzinie, należy zauważyć, że w ramach działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu (art. 4¹ ust. 1 pkt 2 u.w.t.³⁶) gmina udziela pomocy psychospołecznej i prawnej (zwłaszcza ochrony przed przemocą) rodzinom, w których występują problemy alkoholowe³⁷.

4. REALIZACJA ZADAŃ GMINY Z ZAKRESU PRZECIWDZIAŁANIA PRZEMOCY W RODZINIE W OKRESIE EPIDEMII COVID-19

Należy rozważyć, w jaki sposób wybuch epidemii koronawirusa wpłynął na realizację przez gminę przypisanych jej zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie. W początkowej fazie epidemii uchwalona została ustawa z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych³⁸. Przedmiotowa ustawa nie wpłynęła w żaden sposób na realizację przez gminy zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy

³⁴ Zob. § 2 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 roku w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta” (Dz.U. z 2011 r. Nr 209, poz. 1245). Dalej: r.n.k.

³⁵ Zob. art. 7 pkt 7 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1876). Dalej: u.p.s.

³⁶ Ustawa z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2277 ze zm.). Dalej: u.w.t.

³⁷ Ustawa z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2277 ze zm.). Dalej: u.w.t.

³⁸ Ustawa z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1842). Dalej: uCOVID-19.

w rodzinie. Jedynie w art. 15zzu ust. 1 uCOVID-19 postanowiono, że w okresie stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 nie wykonuje się tytułów wykonawczych nakazujących opróżnienie lokalu mieszkalnego. Rozwiązania tego nie stosuje się jednak do orzeczeń wydanych na podstawie art. 11a u.p.p.r., które odnoszą się do osób będących sprawcami przemocy w rodzinie.

W dobie epidemii koronawirusa wszczęcie procedury „Niebieskie Karty” następuje więc nadal zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.p.r., przy czym bez wątpienia w omawianym okresie ciężar zgłaszania przemocy domowej spoczywa na osobach jej doświadczających³⁹. Wynika to z ograniczenia do minimum pracy socjalnej w terenie i z wprowadzenia pracy zdalnej w urzędach administracji publicznej⁴⁰. Co prawda w okresie koronawirusa GOPS powinny utrzymywać kontakt telefoniczny z osobami wymagającymi pomocy, dzięki któremu możliwa będzie weryfikacja ich potrzeb, jednak przebywanie w warunkach izolacji domowej znacznie utrudnia poinformowanie o tym, że jest się ofiarą przemocy domowej⁴¹. Mając to na uwadze, gminy podejmują działania ułatwiające zgłaszanie aktów przemocy domowej.

W okresie koronawirusa do wszczęcia procedury „Niebieskie Karty” wymagane jest wypełnienie formularza „Niebieskiej Karty — A”, zaś sposób realizacji omawianej procedury podlega tym samym wymogom sanitarnym, co pozostałe zadania publiczne⁴². W celu ułatwienia realizacji procedury „Niebieskie Karty” Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej opublikowało instrukcję dotyczącą sposobu organizacji zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych oraz realizacji procedury „Niebieskie Karty” w okresie epidemii COVID-19. Należy podkreślić, że Instrukcja nie stanowi aktu prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 87 ust. 1 Konstytucji.

Wśród działań skierowanych do rodzin objętych procedurą „Niebieskie Karty” instrukcja zaleca w szczególności monitorowanie sytuacji takich rodzin w sposób zapewniający bezpieczeństwo sanitarne przedstawicielom służb realizującym omawianą procedurę i rodzinom, w których występuje przemoc. Instrukcja postuluje również zastąpienie bezpośrednich kontaktów możliwością wykorzystywania środków komunikacji telefonicznej lub elektronicznej⁴³. W jej treści mowa jest także o tym, aby działalność gminnych zespołów interdyscyplinarnych w okresie epidemii została ograniczona do niezbędnych zadań, a ich realizacja następowała za pomocą zdalnych środków komunikacji⁴⁴. W praktyce praca gminnych zespo-

³⁹ P. Maczyński, *op. cit.*

⁴⁰ S. Wilk, M. Spoczek, *Pracownicy socjalni w sytuacji epidemii koronawirusa SARS-CoV-2. Pierwsze polskie doświadczenia*, „Praca Socjalna” 2020, nr 2, s. 89.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² P. Maczyński, *op. cit.*

⁴³ Tekst instrukcji dostępny na: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Instrukcja%20MRPiPS%20ws.%20Niebieskiej%20Karty.pdf> (dostęp: 11.01.2021). Dalej: Instrukcja.

⁴⁴ Zob. Instrukcja.

łów interdyscyplinarnych opiera się w znacznym stopniu na kontaktach osobistych jej członków, a także na bezpośrednich kontaktach z członkami rodzin doświadczających przemocy. Bez wątpienia postulowany sposób pracy zespołów interdyscyplinarnych, który został wymuszony przez epidemię koronawirusa, znacznie wpływa na skuteczność działań podejmowanych przez jego członków.

Należy rozważyć czy podczas epidemii COVID-19 istnieje możliwość wszczęcia procedury „Niebieskie Karty” z pominięciem osoby doznającej przemocy. Z art. 9d ust. 1 u.p.p.r. wynika, że podejmowanie interwencji w środowisku wobec rodziny dotkniętej przemocą odbywa się w oparciu o procedurę „Niebieskie Karty” i nie wymaga zgody osoby dotkniętej przemocą w rodzinie. Odpowiadając na to pytanie, należy odwołać się do § 2 ust. 3 i 4 r.n.k. Pierwszy z przywołanych przepisów stanowi, że „w przypadku braku możliwości wypełnienia formularza »Niebieska Karta — A« z uwagi na nieobecność osoby, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie, stan jej zdrowia lub ze względu na zagrożenie jej życia lub zdrowia, wypełnienie formularza »Niebieska Karta — A« następuje niezwłocznie po nawiązaniu bezpośredniego kontaktu z tą osobą lub po ustaniu przyczyny uniemożliwiającej jego wypełnienie”. Ustęp 4 § 2 r.n.k. stanowi natomiast, że „w przypadku gdy nawiązanie bezpośredniego kontaktu z osobą, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie, jest niewykonalne, wypełnienie formularza »Niebieska Karta — A« następuje bez udziału tej osoby”⁴⁵.

KONKLUZJE

Reasumując, należy podkreślić, że podejmowanie działań profilaktycznych oraz ochrona rodziny, która jest zagrożona na skutek zachowań tworzących ją osób będących sprawcami przemocy, to jedno z ważniejszych zadań administracji publicznej⁴⁶. Spośród wszystkich JST to gminy realizują najwięcej zadań mających na celu udzielanie pomocy ofiarom przemocy w rodzinie. Polegają one głównie na podejmowaniu działań profilaktycznych, co w praktyce nie przyczynia się do całkowitej eliminacji występowania przemocy domowej. Realizując nałożone na nie obowiązki w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej, gminy mogą jednak bezpośrednio wpływać na sytuację życiową osób jej doświadczających i jej sprawców. Epidemia COVID-19 postawiła przed gminami nowe wyzwania, jeśli chodzi o realizację zadań stanowiących przedmiot niniejszego artykułu. W dobie koronawirusa gminy powinny realizować zadania nałożone na nie przepisami u.p.p.r. zgodnie z zawartymi w tej ustawie uregulowaniami, przy równoczesnym

⁴⁵ P. Maczyński, *op. cit.*

⁴⁶ W. Baranowska-Zajac, *Realizacja zadań jednostek samorządu terytorialnego w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, [w:] *Realizacja i dofinansowanie zadań jednostek samorządu terytorialnego podejmowanych na rzecz rodziny*, red. K. Święch-Kujawska, Szczecin 2017, s. 21.

dbaniu o ograniczanie rozprzestrzeniania się koronawirusa wśród ofiar przemocy domowej oraz pracowników urzędów i instytucji. Istniejące zagrożenie epidemiologiczne w praktyce znacznie utrudnia realizację przypisanych gminie zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, co widoczne jest chociażby na przykładzie procedury „Niebieskie Karty” i działalności gminnych zespołów interdyscyplinarnych w dobie epidemii.

MUNICIPALITY’S TASKS WITHIN THE SCOPE OF PREVENTING AND COMBATING DOMESTIC VIOLENCE IN THE ERA OF COVID-19 PANDEMIC

Summary

The article examines the realisation of municipality’s tasks within the scope of preventing and combating domestic violence. Domestic violence leads to negative social consequences and destroys families and their members. Acts of domestic violence rise during the COVID-19 epidemic because coronavirus lockdowns have trapped victims of domestic violence with their abusers. The article’s aim is to analyse the realisation of the municipality’s tasks within the scope of preventing and combating domestic violence and the procedure for their realisation in the period of the COVID-19 epidemic.

Keywords: domestic violence, municipal interdisciplinary team for solving domestic violence, “The Blue Card” procedure, municipality

BIBLIOGRAFIA

- Baranowska-Zajac W., *Realizacja zadań jednostek samorządu terytorialnego w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, [w:] *Realizacja i dofinansowanie zadań jednostek samorządu terytorialnego podejmowanych na rzecz rodziny*, red. K. Święch-Kujawska, Szczecin 2017.
- Bieńkowska E., Mazowiecka L., *Prawa ofiar przestępstw*, Warszawa 2009.
- Ciesielska M., *Rodzaje, formy i cykl przemocy w rodzinie*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2014, nr 12.
- Helios J., Jedlecka W., *Współczesne oblicza przemocy. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2017.
- Kiełtyka A., Ważny A., *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Klich-Kluczevska B., „*W tym domu panuje strach*”. *Kultura przemocy i porządek płci w Polsce późnego komunizmu*, „Rocznik Antropologii Historii” 2014, nr 2. *Historia i pleć*.
- Kruszyński P., Włazlak K., *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie na tle porównawczym*, „Prokuratura i Prawo” 2017, nr 5.
- Maczyński P., *Realizacja procedury przeciwdziałania przemocy w rodzinie w czasie epidemii*, Warszawa 2020.
- Mirski A., *Jakość życia u kobiet i dzieci, które padły ofiarą przemocy w rodzinie*, „Państwo i Społeczeństwo” 2015, nr 4.
- Olszewska A., *Problematyka przemocy w rodzinie w świetle wybranych uregulowań międzynarodowych*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 39, 2016.
- Pospiszyl I., *Patologie społeczne*, Warszawa 2008.

- Przybyłek Z., *O zjawisku przemocy w rodzinie w kontekście formy, stabilności związku i orientacji seksualnej partnerów (wybrane aspekty dyskursu naukowego i medialnego)*, „Uniwersyteckie Czasopismo Socjologiczne” 18, 2017, nr 1.
- Spurek S., *Izolacja sprawcy od ofiary. Instrumenty przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, Warszawa 2013.
- Spurek S., *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Wilk S., Spoczek M., *Pracownicy socjalni w sytuacji epidemii koronawirusa SARS-CoV-2. Pierwsze polskie doświadczenia*, „Praca Socjalna” 2020, nr 2.
- Właźlak K., *Programy jednostek samorządu terytorialnego w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 9.