

Monika Wilanowska

Uniwersytet Łódzki
e-mail: wilanowskamonika@wp.pl

ORCID: 0000-0001-6220-6598

DOI: 10.15290/mhi.2020.19.01.11

Zadania realizowane przez administrację publiczną w zakresie ochrony dzieci przed przemocą w rodzinie a standardy wynikające z Konwencji o Prawach Dziecka

ABSTRAKT

Prawo dziecka do ochrony przed przemocą w rodzinie można wyinterpretować z wielu międzynarodowych aktów prawnych takich jak Deklaracja Genewska uchwalona w 1924 r. przez Ligę Narodów czy Deklaracja Praw Dziecka uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych w 1959 r. Najszerzej odnosi się do niego jednak przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych w 1989 r. Konwencja o Prawach Dziecka. Zawarto w niej wiele zasad wskazujących na konieczność zabezpieczenia przez państwo praw dziecka do ochrony przed krzywdzeniem ze strony członków rodziny. Dotyczą one praw dzieci do: życia, pozostawania pod opieką rodziców, ustanowienia dla niego pieczy zastępczej, wolności od ingerencji w sferę jego życia prywatnego, rodzinnego lub domowego, a także stricte ochrony przed przemocą w rodzinie. Obowiązkiem Rzeczypospolitej Polskiej jako strony Konwencji o Prawach Dziecka jest przestrzeganie wskazanych w niej postanowień. Celem niniejszego artykułu jest analiza przepisów Konwencji o Prawach Dziecka dotyczących prawa dziecka do wolności od przemocy w rodzinie, a także analiza i ocena obowiązujących w Polsce regulacji prawnych związanych z wykonywaniem przez administrację publiczną zadań w zakresie ochrony dziecka przed przemocą w rodzinie dokonana pod kątem ich zgodności ze standardami wynikającymi z Konwencji o Prawach Dziecka. Badania przeprowadzono opierając się na metodzie formalno-dogmatycznej, metodzie krytycznej analizy literatury oraz metodzie historycznej.

ABSTRACT

Tasks carried out by public administration in the field of protection of children from domestic violence in the context of compliance with the standards arising from the Convention on the Rights of the Child

A child's right to protection from domestic violence can be interpreted from a number of international legal instruments such as the Geneva Declaration adopted in 1924 by the League of Nations or the Declaration on the Rights of the Child adopted by the United Nations General Assembly in 1959. The Convention on the Rights of the Child, adopted by the General Assembly of the United Nations in 1989, refers most widely to it. It contains a number of principles indicating the need for the State to safeguard the rights of the child to protection from harm by family members. They relate to the rights of children to: live, be in the care of their parents, establish foster care for them, be free from interference in their private, family or domestic life and strictly protect them from domestic violence. The Republic of Poland, as a party to the Convention on the Rights of the Child, is obliged to observe the provisions indicated therein. The aim of this article is to analyze the provisions of the Convention on the Rights of the Child concerning the right of the child to be free from domestic violence, as well as to analyze and evaluate the legal regulations in force in Poland related to the performance of public administration's tasks in the field of protection of the child from domestic violence, in terms of their compliance with the standards resulting from the Convention on the Rights of the Child. The research was conducted on the basis of the formal and dogmatic method, the method of critical analysis of literature and the historical method.

Słowa kluczowe: Konwencja o Prawach Dziecka, prawa dziecka, przeciwdziałanie przemocy w rodzinie

Key words: Convention on the Rights of the Child, rights of the child, combating domestic violence

Wprowadzenie

Prawa dziecka jako istoty niesamodzielnej powinny być chronione w sposób szczególny. Społeczność międzynarodowa wielokrotnie zwracała uwagę na potrzebę zagwarantowania ich przestrzegania przez państwa. Pierwszym dokumentem międzynarodowym, który odnosił się do ochrony praw dziecka była uchwalona przez Ligę Narodów w 1924 r. Deklaracja Genewska¹. W jej

¹ Deklaracja Genewska uchwalona w 1924 r. przez Ligę Narodów, [https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:QQVwpEZ5Gg8J:https://www.unicef.pl/content/download/11454/94626/file/Microsoft_Word_Deklaracja_Genewska.pdf+&cd=1&hl=pl&ct=clnk&gl=pl&client=opera,\(01.06.2020\).](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:QQVwpEZ5Gg8J:https://www.unicef.pl/content/download/11454/94626/file/Microsoft_Word_Deklaracja_Genewska.pdf+&cd=1&hl=pl&ct=clnk&gl=pl&client=opera,(01.06.2020).)

preambule podkreślono, iż dziecko powinno otrzymać od ludzkości wszystko, co posiada ona najlepszego. Zwrócono również uwagę, że bez względu na rasę, narodowość i wyznanie dziecka, na państwie ciąży obowiązek w zakresie zapewnienia jego prawidłowego rozwoju i ochrony przed zaniedbaniami. Szerzej do praw dziecka odnosiła się uchwalona w 1959 r. przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych Deklaracja Praw Dziecka². W preambule tego dokumentu podkreślono konieczność wspierania dziecka z powodu jego niedojrzałości fizycznej i umysłowej, a także zapewniania mu opieki prawnej przed i po urodzeniu. Ponadto, zasada 9 wskazana w tej Deklaracji odnosi się do obowiązku zapewnienia dziecku ochrony przed wszelkiego rodzaju zaniedbaniami, okrucieństwem i wyzyskiem. Można ją zatem odnieść także do przypadków przemocy w rodzinie.

Największe znaczenie w kontekście wyznaczenia standardów ochrony praw dziecka miało jednak przyjęcie przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych w 1989 r. Konwencji o Prawach Dziecka³. Składa się ona z 54 artykułów, które w sposób kompleksowy odnoszą się do praw dziecka i zabezpieczenia przez państwo ich przestrzegania. Katalog wskazanych w niej zasad obejmuje m.in prawa dziecka do: życia, pozostawania pod opieką rodziców, ustanowienia dla niego pieczy zastępczej, wolności od ingerencji w sferę jego życia prywatnego, rodzinnego lub domowego, a także, co istotne w kontekście niniejszej pracy, ochrony przed przemocą w rodzinie.

Standardy określone w Konwencji powinny być przestrzegane przez państwa, które przystąpiły do jej postanowień.

Celem niniejszych badań jest analiza przepisów Konwencji o Prawach Dziecka, a także analiza i ocena wybranych regulacji prawnych dotyczących zadań realizowanych przez administrację publiczną w zakresie ochrony dziecka przed przemocą w rodzinie dokonana pod kątem ich zgodności ze standardami wskazanymi w Konwencji. Badania przeprowadzono wykorzystując metodę formalno-dogmatyczną, a także w węższym zakresie o metodę krytycznej analizy literatury oraz metodę historyczną.

Prawo dziecka do życia bez przemocy w postanowieniach Konwencji o Prawach Dziecka

Dziecko mimo swojej niesamodzielności jest podmiotem praw i wolności przysługujących każdej istocie ludzkiej. Jak trafnie zauważa M. Andrzejewski⁴, prawa człowieka przysługują każdemu niezależnie od postanowień władzy

² Deklaracja Praw Dziecka uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych 20 listopada 1959 r., <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1959.html>, (01.06.2020).

³ Konwencja o Prawach Dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r., (Dz.U. 1991 nr 120, poz. 526), ratyfikowana przez Polskę 7 czerwca 1991 r. (dalej: Konwencja).

⁴ M. Andrzejewski, *Prawna ochrona rodziny*, Warszawa 1999, s. 167-168.

państwowej. Nie są one przez nią nadawane. Źródłem tych praw i wolności nie są zatem żadne regulacje prawne, a przyrodzona godność człowieka⁵. Posiada je zatem każda jednostka ludzka bez względu na rasę, płeć, wiek czy status majątkowy. Doktryna praw człowieka uznaje je za naturalne, powszechne, przyrodzone, nienaruszalne i niepodzielne⁶. Obowiązkiem państwa jest natomiast zapewnienie możliwości korzystania z tych praw i wolności, a także zagwarantowanie ich ochrony.

Konwencja o Prawach Dziecka została przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych 20 listopada 1989 r. Państwo polskie ratyfikowało ją jednak później, a mianowicie 7 czerwca 1991 r. Należy przy tym zaznaczyć, iż zgodnie z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁷, ratyfikowane umowy międzynarodowe należą w Polsce do źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Jak wskazuje S. Różycka – Jaroś, są one źródłami o wysokiej randze ze względu na ich pierwszeństwo w sytuacji kolizji z regulacjami krajowymi oraz możliwość stosowania ich postanowień w sposób bezpośredni⁸.

W preambule Konwencji przywołano wskazane w innych międzynarodowych konwencjach i deklaracjach zasady dotyczące praw człowieka oraz stricte dziecka⁹. Stwierdzono w niej również, iż rodzina jako podstawowa komórka społeczeństwa oraz naturalne środowisko rozwoju i dobra wszystkich jej członków, a w szczególności dzieci, powinna zostać otoczona ochroną i wsparciem po to, aby mogła wypełniać w pełnym zakresie swoje obowiązki w społeczeństwie. Dodano także, iż dziecko powinno wychowywać się w środowisku rodzinnym w celu osiągnięcia pełnego rozwoju. Preambuła ta akcentuje zatem potrzebę wspierania rodziny jako miejsca wychowywania dziecka, niezbędnego dla jego prawidłowego i harmonijnego rozwijania się¹⁰.

⁵ Szerzej o godności w kontekście praw człowieka: D. Bieńkowska, *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka jako inspiracja dla współczesnych reżimów praw człowieka*, [w:] *Prawa człowieka i ludzkie bezpieczeństwo. Osiągnięcia i wyzwania. W 70. rocznicę ogłoszenia powszechnej deklaracji praw człowieka*, red. D. Bieńkowska, R. Kozłowski, Warszawa 2019, s. 19-22.

⁶ Zob. E. Rojowska, *Wpływ II wojny światowej na rozwój praw człowieka*, [w:] *ibidem*, s. 1.

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁸ Zob. Sylwia Różycka-Jaroś, *Karcenie dzieci – czyn zabroniony czy okoliczność uchylająca bezprawność?* Warszawa 2012, s. 94-95.

⁹ Przywołano w niej zasady określone w: Deklaracji Genewskiej przyjętej przez Ligę Narodów w 1924 r.; Karcie Narodów Zjednoczonych z dnia 26 czerwca 1945 r. (Dz.U. 1947 nr 23 poz. 90); Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych 10 grudnia 1948 r.; Deklaracji Praw Dziecka z dnia 20 listopada 1959 r.; Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977 nr 38, poz. 167); Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977 nr 38, poz. 169).

¹⁰ M. Wilanowska, *Ewolucja postrzegania zjawiska karcenia dzieci i ich bezpieczeństwa w rodzinie w ustawodawstwie polskim na tle standardów międzynarodowych*, [w:] *Prawa człowieka...*, s. 177.

Konwencja jest uważana za podstawowe źródło standardów dotyczących ochrony przed różnymi formami krzywdzenia dzieci¹¹. Analiza wskazanych w niej zasad pozwala zauważyć, iż odnosi się ona wielokrotnie do ochrony dzieci przed przemocą w rodzinie i obowiązku zagwarantowania jej przez państwo. Rozważania na temat zasad zawartych w tej Konwencji rozpocząć należy od przywołania treści art. 2 ust. 1. Zgodnie z nią, strony Konwencji zostały zobowiązane do respektowania i gwarantowania praw w niej zawartych wobec każdego dziecka, niezależnie od jego rasy, koloru skóry, płci, języka, religii, statusu majątkowego czy też określonych niepełnosprawności.

Obowiązkiem państw jest jednocześnie dbanie o dobro dzieci i jak najlepsze zabezpieczenie ich interesów. Jak wynika z art. 3 ust. 1 Konwencji, na tych zasadach mają być oparte wszystkie działania podejmowane wobec dzieci przez publiczne bądź prywatne instytucje opieki społecznej, sądy, władze administracyjne lub ciała ustawodawcze. Ponadto jak wskazano w art. 3 ust. 2 w związku z art. 4 Konwencji, dla realizacji praw uznanych w Konwencji, państwa mają podejmować wszelkie działania ustawodawcze i administracyjne. Interpretacja tych zasad wskazuje na to, iż tego typu rozwiązania powinny być wdrażane w celu zapewnienia właściwej ochrony dziecka, przy uwzględnieniu praw i obowiązków rodziców, opiekunów prawnych bądź innych osób, które z mocy określonych przepisów prawa są za dziecko odpowiedzialne. Można je zatem odnieść również do konieczności podejmowania przez państwo wszelkich środków niezbędnych do ochrony dzieci przed przemocą stosowaną w obrębie rodziny. W przypadku zaistnienia takiego problemu, państwa powinny wdrażać odpowiednie rozwiązania prawne, kierując się przede wszystkim dobrem dziecka. Może to wiązać się z ograniczeniem praw rodzicielskich osób za dziecko odpowiedzialnych.

Jest to zbieżne z zasadą wskazaną w art. 9 ust. 1, która stanowi o obowiązku państwa do nieoddzielania dziecka od rodziców wbrew jego woli. Należy jednak podkreślić, iż zasada ta zostaje wyłączona w przypadku, gdy władze podlegające nadzorowi sądowemu zadecydują o tym, iż takie oddzielenie jest niezbędne w celu ochrony najlepiej pojętych interesów dziecka. Jest to zatem działanie szczególnie uzasadnione w przypadku zaistnienia w rodzinie problemu przemocy. Dziecko może bowiem często nie posiadać świadomości, iż jest krzywdzone przez jedno lub oboje rodziców. W takiej sytuacji zadaniem państwa jest ochrona jego dobra i odizolowanie go od sprawcy bądź sprawców przemocy w rodzinie. W tym kontekście warto również zwrócić uwagę na art. 20 Konwencji. Wskazano w nim, iż dziecko posiada prawo do specjalnej ochrony i pomocy ze strony państwa w przypadku, gdy zostało czasowo bądź stale pozbawione

¹¹ E. Jarosz, A. Nowak, *Dzieci Ofiary Przemocy w Rodzinie. Raport Rzecznika Praw Dziecka*, Warszawa 2012, s. 33.

swojego środowiska rodzinnego bądź ze względu na własne dobro nie może w takim środowisku pozostać. Obowiązkiem państwa jest wówczas zapewnić nie takiemu dziecku opieki zastępczej.

Uszczegółowienie wskazanych już zasad w odniesieniu do przemocy w rodzinie zawarto w art. 19 ust. 1. Zawiera on nakaz podejmowania przez państwo wszelkich niezbędnych kroków dla ochrony dziecka przed przemocą fizyczną, psychiczną, krzywdą, zaniedbaniem, złym traktowaniem oraz wyzyskiem, w tym również w celach seksualnych. Nakaz ten określa zatem zagwarantowanie dzieciom ochrony przed niewłaściwym traktowaniem ze strony opiekunów sprawujących nad nimi opiekę, niezależnie od tego czy są oni rodzicami biologicznymi dziecka czy też osobami niespokrewnionymi, które zajmują się nim na podstawie przepisów prawa bądź sprawują nad nim opiekę faktyczną¹². Obowiązkiem państw jest wdrażanie właściwych rozwiązań w dziedzinie ustawodawczej, administracyjnej oraz społecznej. Jak określono w art. 19 ust. 2, powinny one obejmować przedsięwzięcia ukierunkowane na tworzenie programów socjalnych mających na celu wsparcie dziecka oraz osób sprawujących nad nim opiekę, a także inne działania prewencyjne niezbędne dla ustalenia, informowania, wszczynania i prowadzenia śledztwa, postępowania, monitorowania przypadków niewłaściwego traktowania dzieci, a tam gdzie to konieczne – ingerencji sądu.

Co istotne, Polska złożyła dwa zastrzeżenia i dwie deklaracje, przystępując do Konwencji. Pierwsza deklaracja dotyczy kwestii władzy rodzicielskiej i wychowywania dzieci zgodnie z obowiązującymi w Polsce przekonaniami. Wskazuje ona, iż „Rzeczpospolita Polska uważa, że wykonania przez dziecko jego praw określonych w konwencji, w szczególności praw określonych w artykułach od 12 do 16, dokonuje się z poszanowaniem władzy rodzicielskiej, zgodnie z polskimi zwyczajami i tradycjami dotyczącymi miejsca dziecka w rodzinie i poza rodziną”. Sformułowanie to mogło mieć na celu uchronienie naszego kraju przed skutkami rozbieżności między stanem prawnym i praktyką, m.in. właśnie w kwestii karcenia fizycznego dzieci a przepisami Konwencji¹³.

Należy jednak wyraźnie podkreślić, iż złożenie takiej deklaracji nie umożliwiło Polsce częściowego nieprzestrzegania praw dzieci określonych w Konwencji. Karcenie fizyczne dzieci jest formą stosowania wobec nich przemocy¹⁴. Jak już wskazano, na mocy art. 19 ust. 1 państwa zostały zobowiązane do ochrony dzieci przed przemocą stosowaną przez osoby za nie odpowiedzialne, a więc

¹² B. Stańdo-Kawecka, *Przemoc wobec dzieci a prawo karne*, „Bioetyczne Zeszyty Pediatryi” 2006, nr 3, s. 41-52.

¹³ S. Różycka-Jaroś, op. cit., s. 96.

¹⁴ Zob. E. Jarosz, A. Nowak, op. cit., s. 22; A. Dudziak, B. Boniek, *Karcenie cielesne dzieci w kontekście wychowawczym i prawnym dawniej i dziś*, [w:] *Zagrożenia bezpieczeństwa społecznego. Wybrane problemy*, red. B. Boniek, A. Dudziak, Bydgoszcz 2015, s. 10-15; M. Arczewska, *Dobro dziecka jako przedmiot troski społecznej*, Kraków 2017, s. 86-98.

tego typu zachowania nie mogą być usprawiedliwiane zwyczajami czy też tradycjami. Aktualnie uznaje się, iż przemoc w rodzinie stanowi naruszenie praw do życia, zdrowia czy nietykalności cielesnej, a nader wszystko godności ludzkiej¹⁵. Strony Konwencji mają zatem obowiązek ich ochrony i zagwarantowania ich nienaruszalności. Druga deklaracja stanowi, iż Rzeczpospolita Polska uważa, że wychowanie w zakresie planowania rodziny oraz poradnictwo dla rodziców winno pozostawać w zgodzie z zasadami moralności. Zastrzeżenia wycofano w 2013 r.¹⁶

Warto zauważyć, że Komitet Praw Dziecka, a więc organ odpowiadający za nadzorowanie przestrzegania Konwencji wielokrotnie zwracał Polsce uwagę, iż nie wywiązuje się z jej postanowień¹⁷. Sugestie Komitetu dotyczyły przede wszystkim braku implikowania do polskiego systemu prawnego regulacji zakazujących wprost karcenia dzieci. Komitet w 2006 r. wydał uwagę ogólną nr 8 – Prawo dziecka do ochrony przed karami cielesnymi i innymi okrutnymi i poniżającymi formami karania¹⁸. Organ ten zaznaczył, iż Konwencja zakazuje stosowania jakichkolwiek form przemocy wobec dziecka, a fizyczne karcenie dzieci i inne formy ich okrutnego bądź poniżającego karania uznać należy za przemoc. Komitet wskazał, iż państwo ma obowiązek podejmowania wszelkich środków ustawodawczych, administracyjnych, społecznych i edukacyjnych w celu eliminowania takich zachowań.

Biorąc pod uwagę to stanowisko, nie można zgodzić się z poglądem wyrażonym przez L. Kociuckiego. Stwierdził on, że art. 19 Konwencji nie wyklucza interpretacji, w myśl której karcenie dziecka w ograniczonym zakresie, nie powodujące zagrożenia dla jego zdrowia czy godności, nie stanowi przemocy w rozumieniu Konwencji¹⁹. Komitet podkreślił, iż prawidłowe jej przestrzeganie wymaga likwidacji obowiązujących w państwie regulacji prawnych i zwyczajów, które umożliwiają karcenie dzieci w celach wychowawczych w rodzinie bądź innym środowisku. Rekomendował on jednocześnie implikowanie do systemów prawnych stron Konwencji wyraźnego zakazu cielesnego karcenia dzieci i stosowania wobec nich innych okrutnych i poniżających form karania. W Polsce zakaz taki wprowadzony został w 2010 r. Ustawa o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych ustaw²⁰ implikowała

¹⁵ Zob. S. Spurek, *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 31.

¹⁶ <https://www.gov.pl/web/rodzina/wykonywanie-konwencji-o-prawach-dziecka-przez-polske>, (01.06.2020).

¹⁷ Szerzej: S. Różycka-Jaroś, op. cit., s. 96-97; S. Spurek, op. cit., s. 40-41.

¹⁸ UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General comment No. 8 (2006): The Right of the Child to Protection from Corporal Punishment and Other Cruel or Degrading Forms of Punishment (Arts. 19; 28, Para. 2; and 37, inter alia)*, 2 March 2007, CRC/C/GC/8, <https://www.refworld.org/docid/460bc7772.html>, (01.06.2020).

¹⁹ L. Kociucki, *Ochrona dziecka przed złym traktowaniem*, [w:] *Konwencja o prawach dziecka – analiza i wykładnia*, red. T. Smyczyński, Poznań 1999, s. 380.

²⁰ Ustawa z dnia 10 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 125, poz. 842), (dalej: u.z.p.p.r.).

wówczas do Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego²¹ przepis art. 96¹, który stanowi iż: „Osobom wykonującym władzę rodzicielską oraz sprawującym opiekę lub pieczę nad małoletnim zakazuje się stosowania kar cielesnych”.

Działania realizowane przed administrację publiczną w zakresie ochrony dzieci przed przemocą w rodzinie

W Polsce najważniejszym aktem prawnym w kontekście ochrony dzieci przed przemocą w rodzinie pozostaje uchwalona w 2005 r. ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie²². W uzasadnieniu rządowego projektu u.p.p.r.²³ wskazano, iż przemoc w rodzinie jest jedną z najcięższych form naruszania praw człowieka. Podkreślono w nim również, iż jest ona każdorazowo naruszeniem godności stanowiącej istotę wszelkich praw jednostki. Ponadto przemoc stanowi pogwałcenie praw do – zdrowia, wolnego wykonywania zawodu, ochrony przed pracą przymusową oraz swobodnego decydowania o miejscu pobytu. Projektodawcy u.p.p.r. wskazali jednocześnie, iż naczelnym elementem godności ludzkiej jest prawo do bezpieczeństwa i nie poddawania się przemocy, co sprawia iż ochrona ofiar przemocy powinna stanowić priorytet polityki państwa polskiego w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. W uzasadnieniu u.p.p.r. nawiązano również do Konwencji o Prawach Dziecka uściślając, iż przewiduje ona ochronę dzieci przed przemocą.

Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie w pierwotnym brzmieniu²⁴ nie implikowała do polskiego systemu prawnego żadnych nowych zadań dla organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego. Zostały one jednakże na mocy art. 6 ust. 1 u.p.p.r. zobowiązane do realizowania zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie na zasadach określonych w przepisach ustawy o pomocy społecznej²⁵ lub ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi²⁶, z wyjątkiem sytuacji gdy przepisy u.p.p.r. stanowią inaczej. Pierwotna wersja u.p.p.r. nie zawierała również wystarczających instrumentów prawnych w zakresie ochrony dzieci przed przemocą w rodzinie. Jak wynika z uzasadnienia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie i niektórych innych

²¹ Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy, (t.j. Dz.U. 2019 poz. 2086 z późn. zm.).

²² Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, (t.j. Dz.U. 2020 r., poz. 218), (dalej: u.p.p.r.).

²³ Uzasadnienie projektu ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, druk sejmowy nr 3639, [http://orka.sejm.gov.pl/Druk14ka.nsf/wgdruk/3639/\\$file/3639.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druk14ka.nsf/wgdruk/3639/$file/3639.pdf), (01.06.2020).

²⁴ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Tekst pierwotny – (Dz.U. nr 180, poz. 1493).

²⁵ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1507 z późn. zm.), (dalej: u.p.s.).

²⁶ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, (t.j. Dz.U. 2019 poz. 2277).

ustaw z 2010 r.²⁷, w celu prowadzenia przez państwo skutecznej walki ze zjawiskiem przemocy w rodzinie, po 5 latach funkcjonowania u.p.p.r. wymagała znacznego rozbudowania. Projektodawcy nowelizacji u.p.p.r. z 10 czerwca 2010 r. wskazali, że przeprowadzone w niej zmiany również były ukierunkowane na efektywniejszą ochronę ofiar przemocy w rodzinie, a w szczególności dzieci.

Nowelizacja u.p.p.r. z 10 czerwca 2010 r. znacznie poszerzyła katalog zadań wykonywanych przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego. Implikowała również do u.p.p.r. przepisy dotyczące tworzenia przez gminę zespołów interdyscyplinarnych, procedury „Niebieskie Karty”, uprawnienia pracownika socjalnego do odebrania dziecka z rodziny i umieszczenia go u innej niezamieszkującej wspólnie osoby najbliższej, w rodzinie zastępczej lub w placówce opiekuńczo-wychowawczej, czy też instytucji nakazu opuszczenia lokalu przez sprawcę przemocy w rodzinie. Ponadto, w sposób znaczący zmieniła zasady funkcjonowania Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, a także poszerzyła katalog form wsparcia dla osób dotkniętych przemocą. Zmiany te należy zatem uznać za istotne również w kontekście wzmocnienia ochrony dzieci przed przemocą w rodzinie.

Zespoły interdyscyplinarne i grupy robocze to struktury składające się z przedstawicieli wielu instytucji wykonujących zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Takie ich ukształtowanie jest korzystne w kontekście ochrony dzieci przed przemocą. Jak bowiem podkreśla E. Jarosz, zjawisko krzywdzenia dzieci jest tak złożone i wielowymiarowe, iż jego ograniczanie wymaga zaangażowania wielu dyscyplin i różnych profesjonalistów²⁸.

Zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 4 u.p.p.r. tworzenie zespołów interdyscyplinarnych jest zadaniem własnym gminy. Ich skład osobowy i zasady funkcjonowania ustawodawca określił w art. 9a-9c u.p.p.r. Jak wynika z art. 9a u.p.p.r. zespół interdyscyplinarny powoływany jest przez wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta. W jego skład wchodzi przedstawiciele: jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, Policji, oświaty, ochrony zdrowia oraz organizacji pozarządowych, a także kuratorzy sądowi. Fakultatywnie mogą zaś do niego należeć również prokuratorzy oraz przedstawiciele innych podmiotów działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Z punktu widzenia ochrony praw dziecka szczególnie istotna jest obecność w składzie zespołu interdyscyplinarnego przedstawiciela oświaty. Należy zgodzić się z A.M. Michałowską, która podkreśla, iż w przypadku dzieci to właśnie nauczyciel czy pedagog są w stanie dostrzec niepokojące zmiany w zachowaniu

²⁷ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy 1698, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/WWW-wszystkie/1698?OpenDocument>, (01.06.2020).

²⁸ Szerzej: E. Jarosz, *Ochrona dzieci przed krzywdzeniem. Perspektywa globalna i lokalna*, Katowice 2009, s. 361-400.

dziecka, które mogą świadczyć o stosowaniu wobec niego przemocy²⁹. Trzeba jednak zaznaczyć, iż u.p.p.r. powinna bardziej szczegółowo wskazywać katalog podmiotów, które wchodzi w skład tej struktury. Stwierdzenia „przedstawiciel oświaty” „przedstawiciel ochrony zdrowia” czy też „przedstawiciel policji” to pojęcia niedookreślone. Ustawodawca wyznacza tym samym gminom nader rozległą dowolność w zakresie konstruowania składu wskazanej struktury.

Zespół interdyscyplinarny na mocy art. 9a ust. 10 u.p.p.r. został wyposażony w uprawnienie do tworzenia grup roboczych, które są odpowiedzialne za rozwiązywanie problemów związanych z wystąpieniem przemocy w rodzinie w indywidualnych przypadkach. W ich skład wchodzi przedstawiciele: jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, policji, oświaty oraz ochrony zdrowia. Ponadto w pracach grupy mogą wziąć udział również kuratorzy sądowi, a także przedstawiciele innych podmiotów, specjalizujący się w dziedzinie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Należy zatem zauważyć, iż skład grup roboczych również został przez ustawodawcę ukształtowany w sposób ogólny. Podobnie jak w przypadku zespołów interdyscyplinarnych należałoby postulować wskazanie przez ustawodawcę konkretnych podmiotów wchodzących w skład tej struktury. Z pewnością przyczyniłoby się to do ujednoczenia składu zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych na terenie kraju, a tym samym form działania wobec osób będących ofiarami przemocy.

Wskazany w art. 9b ust. 2 u.p.p.r. katalog zadań wykonywanych przez zespół interdyscyplinarny nie ma charakteru *numerus clausus*. Jak zaznaczył ustawodawca, obowiązkiem zespołu interdyscyplinarnego jest integrowanie i koordynowanie podmiotów wchodzących w jego skład oraz specjalistów w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w szczególności poprzez m.in. diagnozowanie problemu przemocy w rodzinie, podejmowanie działań w środowisku zagrożonym przemocą, inicjowanie interwencji w środowisku dotkniętym przemocą czy też inicjowanie działań w stosunku do osób stosujących przemoc. Jak słusznie wskazuje Adam Dudziak, jego celem jest zatem działalność profilaktyczna i udzielanie rodzinom pomocy w celu pokonywania trudnych sytuacji życiowych³⁰.

Zadania grupy roboczej zostały natomiast ulokowane w art. 9b ust. 3 u.p.p.r. Wskazany tam katalog działań tych struktur również ma charakter otwarty. Grupy robocze odpowiadają zatem m.in. za opracowanie i realizację planu pomocy w indywidualnych przypadkach wystąpienia przemocy w rodzinie,

²⁹ Zob. A. M. Michałowska, *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie w świetle ustawy z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie i przepisów Kodeksu postępowania karnego z 1997 roku*, [w:] *Problematyka przemocy w rodzinie. Podstawowe środki prawne ochrony osób pokrzywdzonych*, E. Kowalewska-Borys, Warszawa 2012, s. 127.

³⁰ A. Dudziak, *Zespoły interdyscyplinarne. Budowanie koalicji na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej*, [w:] *Zagrożenia bezpieczeństwa...*, s. 20.

monitorowanie sytuacji rodzin dotkniętych oraz zagrożonych przemocą w rodzinie, a także dokumentowanie podejmowanych działań i ich efektów. Jak trafnie zauważa S. Spurek³¹, zadania przyznane do realizacji zespołom interdyscyplinarnym i grupom roboczym nie zostały rozdzielone w sposób wyraźny. Działania grupy roboczej koncentrują się na pomocy konkretnej rodzinie i indywidualnym przypadku, lecz zadania wykonywane przez zespół interdyscyplinarny również dotyczą pomocy konkretnym rodzinom.

Jak już wspomniano, nowelizacją z 10 czerwca 2010 r. implikowano do u.p.p.r. przepisy dotyczące procedury „Niebieskie Karty”³². Zgodnie z art. 9d u.p.p.r. na jej podstawie odbywa się podejmowanie interwencji w środowisku wobec rodziny dotkniętej przemocą. Procedura ta obejmuje ogół czynności podejmowanych i realizowanych przez przedstawicieli jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, policji, oświaty i ochrony zdrowia. Może ona zostać zainicjowana przez wymienione podmioty w toku wykonywania czynności służbowych bądź zawodowych, a także w wyniku bezpośredniego zgłoszenia członka rodziny lub osoby będącej świadkiem przemocy w rodzinie. Procedura ta została szerzej uregulowana w rozporządzeniu wydanym przez Radę Ministrów w 2011 r.³³

Zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia NK, wszczęcie procedury „Niebieskie Karty” następuje po wypełnieniu formularza „Niebieska Karta A”³⁴ przez przedstawiciela jednego z podmiotów wskazanych w art. 9d ust. 2 u.p.p.r. Co istotne, odbywa się to co do zasady w obecności osoby, do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie. Równoległe ze wszczęciem tej procedury podejmowane są również działania mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa osobom dotkniętym przemocą w rodzinie, co wynika z § 3 tego rozporządzenia. Procedura ta jest zatem istotnym rozwiązaniem prawnym w kontekście zapewniania dzieciom ochrony przed sprawcą przemocy w rodzinie.

W tej kwestii szczególne znaczenie mają przepisy wskazane w § 5, § 6 ust. 3, § 11 pkt 2 i 4, § 15 pkt 2 rozporządzenia NK. Jak określono w § 5 tego aktu, w przypadku podejrzenia, iż ofiarą przemocy w rodzinie jest dziecko, czynności podejmowane w trakcie procedury przeprowadza się w obecności rodzica,

³¹ S. Spurek, op. cit., s. 179-180.

³² Szerzej o procedurze Niebieskie Karty: E. Kruk, *Przemoc w rodzinie a ofiara i zabezpieczenie jej praw w świetle procedury „Niebieskiej Karty” i cywilnego „nakazu opuszczenia lokalu” ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio G, Ius” 2016, t. 60, z. 1, s. 88-91.

³³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta” (Dz.U. nr 209 poz. 1245), (dalej: rozporządzenie NK).

³⁴ Wzory wszystkich formularzy wykorzystywanych w przebiegu procedury „Niebieskie Karty” stanowią załączniki do wskazanego rozporządzenia Rady Ministrów.

opiekuna prawnego bądź faktycznego. Działania z udziałem takiego dziecka powinny być prowadzone w miarę możliwości przy obecności psychologa. W sytuacji, gdy o stosowanie przemocy w rodzinie podejrzewany jest rodzic bądź opiekun (prawny lub faktyczny), działania wobec dziecka podejmuje się w obecności osoby najbliższej w rozumieniu art. 115 § 11 Kodeksu karnego³⁵. W przypadku, gdy takiej osoby nie ma, należy powiadomić sąd rodzinny³⁶.

Po wypełnieniu formularza „Niebieska Karta A”, osobie dotkniętej przemocą przekazuje się formularz „Niebieska Karta B”. Należy jednak podkreślić, iż wówczas, gdy ofiarą przemocy jest dziecko, formularz ten przekazuje się rodzicowi, opiekunowi albo osobie zgłaszającej podejrzenie zaistnienia w rodzinie przemocy, co wynika z § 6 ust. 3 rozporządzenia NK. Jak zauważa E. Kruk³⁷, formularz „Niebieska Karta B” stanowi istotny dowód w perspektywie podjęcia przez rodzica bądź opiekuna dziecka dalszych procedur prawnych. Zawiera on wszakże relację z przebiegu zdarzenia, która może być później wykorzystywana w procesie karnym bądź cywilnym.

Zgodnie z § 11 rozporządzenia NK, pracownik socjalny jednostki organizacyjnej pomocy społecznej ma obowiązek poinformować osobę dotkniętą przemocą w rodzinie o formach pomocy dzieciom doznającym przemocy, a także zapewnić takiej osobie, w zależności od potrzeb, miejsca w całodobowej placówce świadczącej pomoc. Zadaniem przedstawiciela oświaty natomiast jest diagnozowanie potrzeb osób dotkniętych przemocą w rodzinie, w tym w szczególności dzieci, co wynika z § 15 pkt 2 rozporządzenia NK. Zaznaczyć trzeba, iż wskazane rozporządzenie posługuje się ogólnym terminem „przedstawiciel oświaty”. Adam Dudziak uważa³⁸, iż pojęcie to powinno być interpretowane zgodnie z zasadą dobra dziecka. Jego zdaniem to na psychologu, pedagogu szkolnym oraz wychowawcy ciąży obowiązek wypełnienia formularza rozporządzającego procedurę.

Zaznaczyć trzeba, iż jak wynika ze sprawozdania z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie za 2018 r.³⁹, przedstawiciele Policji i jednostek pomocy społecznej wciąż znacząco dominują w statystyce dotyczącej sporządzonych formularzy „Niebieska Karta A”, inicjujących procedurę „Niebieskie Karty”. Zapoczątkowali oni odpowiednio 73 153 i 11 177

³⁵ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1950 z późn. zm.).

³⁶ E. Bazyluk, M. Kulka., *Rozporządzenie w sprawie procedury „Niebieskie Karty” – komentarz*, <http://www.niebieska.info/index.php/zadania-sluzb/59-rozporzadzenie-w-sprawie-procedury-niebieskie-karty-komentarz>, (01.06.2020).

³⁷ E. Kruk, op. cit., s. 90.

³⁸ A. Dudziak, op. cit., s. 22.

³⁹ Sprawozdanie z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie za 2018 r., <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdania-z-realizacji-krajowego-programu-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie>, s. 173, (01.06.2020).

postępowań w ramach wskazanej procedury. Znacznie mniejsza aktywność w tym zakresie cechuje przedstawicieli oświaty – 4413 sporządzonych formularzy, a także przedstawicieli ochrony zdrowia i gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, którzy łącznie zainicjowali 4550 interwencji. Należy zatem wysnuć wnioszek, iż przedstawiciele ochrony zdrowia oraz oświaty w dalszym ciągu w niewielkim stopniu uczestniczą w przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. W kontekście ochrony dziecka przed przemocą szczególnie niepokojąca jest liczba interwencji zainicjowanych przez przedstawicieli oświaty. Pedagog szkolny oraz wychowawca jako osoby przebywające najbliżej dziecka powinni zauważać symptomy doświadczania przez niego przemocy i odpowiadać za większą liczbę wszczynanych w ramach wskazanej procedury postępowań.

W kontekście zadań realizowanych przez administrację publiczną w zakresie ochrony dzieci dotkniętych przemocą w rodzinie należy również zwrócić uwagę na zadania gminy i powiatu dotyczące zapewniania ofiarom przemocy miejsc w ośrodkach wsparcia. Wynikają one z art. 6 ust. 2 pkt 3 u.p.p.r. oraz art. 6 ust. 3 pkt 3 u.p.p.r. Zadaniem własnym powiatu jest również zapewnianie osobom dotkniętym przemocą miejsc w ośrodkach interwencji kryzysowej, co wynika z art. 6 ust. 3 pkt 4 u.p.p.r. Ponadto, powiat na mocy art. 6 ust. 4 pkt 1 u.p.p.r. został zobowiązany do tworzenia i prowadzenia specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie. Działanie to zostało ukształtowane przez ustawodawcę jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej.

Ośrodki wsparcia zostały implikowane do polskiego systemu prawnego na podstawie ustawy z dnia 14 czerwca 1996 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu⁴⁰. W art. 1 tej ustawy wskazano, iż są to środowiskowe formy pomocy półstacjonarnej, służące utrzymaniu osoby w jej naturalnym środowisku i przeciwdziałaniu instytucjonalizacji. Ośrodek wsparcia został ukształtowany jednostką pomocy społecznej dziennego pobytu, ale zgodnie z art. 51 ust. 3 u.p.s., mogą być w nim prowadzone miejsca całonocnego pobytu.

Jak wynika z art. 51 ust. 4 u.p.s., ośrodkiem wsparcia może być dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży. Tego typu placówki funkcjonują na podstawie u.p.s. oraz rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 8 marca 2005 r.⁴¹ Zgodnie z przepisem § 2 tego rozporządzenia, takie ośrodki zapewniają pobyt matkom z małoletnimi dziećmi i kobietom w ciąży, a także

⁴⁰ Ustawa z dnia 14 czerwca 1996 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. 1996 nr 100, poz. 459).

⁴¹ Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 8 marca 2005 r. w sprawie domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży (Dz.U. 2005 nr 43, poz. 418).

ojcom z małoletnimi dziećmi i innym osobom sprawującym opiekę nad dzieckiem. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 18 stycznia 2011 r.⁴² stwierdził, iż „rola takiej placówki sprowadza się do całodobowego, okresowego zaspokajania potrzeb bytowych i świadczenia usług wspomagająco-opiekuńczych. Jednocześnie, ten typ ośrodków zajmuje się udzielaniem pomocy o charakterze interwencyjnym, tzn. zapewnieniem schronienia i wsparcia podczas sytuacji kryzysowej, w celu jej przezwyciężenia”. Warto zauważyć, iż w przepisie § 3 ust. 1 wskazanego rozporządzenia wyraźnie określono, iż ośrodek taki świadczy usługi w zakresie izolowania ofiar przemocy w rodzinie od sprawców.

Ośrodek interwencji kryzysowej jest jednostką udzielającą pomocy społecznej oraz wsparcia osobom, które znalazły się w trudnej sytuacji życiowej bądź rodzinnej⁴³. Prowadzenie tego typu placówek należy do zadań własnych powiatu, co wynika z art. 19 pkt 12 u.p.s. Ośrodki interwencji kryzysowej są odpowiedzialne za reagowanie w sytuacjach kryzysowych, a, jak trafnie zauważył P. Kobes⁴⁴, za taką sytuację można uznać przemoc w rodzinie. Zgodnie z art. 47 ust. 1 u.p.s., interwencja kryzysowa stanowi zespół interdyscyplinarnych działań podejmowanych na rzecz osób i rodzin będących w stanie kryzysu. Jej celem jest przywrócenie równowagi psychicznej i umiejętności samodzielnego radzenia sobie, co ma prowadzić do zapobiegania przejściu reakcji kryzysowej w stan chronicznej niewydolności psychospołecznej.

Specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie funkcjonują na podstawie u.p.p.r.⁴⁵. Jak wskazano w przepisie § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 22 lutego 2011 r.⁴⁶, obejmują usługi o charakterze interwencyjnym, terapeutyczno-wspomagającym i bytowym. Ośrodki te zapewniają zatem m.in. schronienie ofiarom przemocy w rodzinie i ich dzieciom, ochronę ofiar przemocy w rodzinie przed sprawcą, udzielanie wsparcia psychologicznego, prawnego oraz dostępu do opieki medycznej czy też diagnozowanie problemu przemocy i opracowywanie indywidualnego planu pomocy.

Analiza przepisów dotyczących funkcjonowania wskazanych rodzajów placówek pozwala zauważyć, iż w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa związanego z przebywaniem w jednym miejscu zamieszkania ze sprawcą, ofiary przemocy w rodzinie mogą znaleźć schronienie w ośrodkach prowadzonych przez gminy

⁴² Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 18 stycznia 2011 r., II SA/Ol 1049/10, Lex nr 753947.

⁴³ I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Warszawa 2007, s. 99.

⁴⁴ P. Kobes, *Prawnokarne i administracyjnoprawne aspekty przemocy w rodzinie*, Bielsko-Biała 2011, s. 92.

⁴⁵ Zob. S. Spurek, op. cit., s. 131.

⁴⁶ Rozporządzenie 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 oddziaływanie korekcyjno-edukacyjne (Dz.U. 2011 nr 50, poz. 259).

i powiaty. Placówki te oferują przede wszystkim doraźną, okresową pomoc, która koncentruje się na diagnozie sytuacji ofiar przemocy w rodzinie i wspieraniu ich w przełamywaniu trudności życiowych. Jak wynika z danych statystycznych wskazanych w przywołanym sprawozdaniu z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w rodzinie za 2018 r.⁴⁷, w tym okresie 260 osób skorzystało z miejsc oferowanych przez gminne ośrodki wsparcia (w tym 52 dzieci), 994 osób skorzystało z miejsc udostępnionych przez powiatowe ośrodki wsparcia (w tym 218 dzieci), a 498 osób przebywało w domach dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży (w tym 281 dzieci). Ponadto 19 132 osób skorzystało z miejsc oferowanych przez ośrodki interwencji kryzysowej, z czego aż 3866 z nich stanowiły dzieci. Należy zatem stwierdzić, iż placówki te pełnią doniosłą rolę w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, a państwo powinno dążyć do permanentnej rozbudowy ich sieci na terenie kraju.

Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie przyznaje również pracownikowi socjalnemu kompetencję do odebrania dziecka z rodziny w przypadku bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia dziecka w związku z przemocą w rodzinie. Szczegółowy tryb przeprowadzania tej procedury oraz sposób dokumentowania czynności określa rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 31 marca 2011 r.⁴⁸. Na mocy art. 12a ust. 1 u.p.p.r., pracownik socjalny wykonujący obowiązki służbowe, ma prawo odebrać dziecko z rodziny i umieścić je u innej niezamieszkującej wspólnie osoby najbliższej w rozumieniu art. 115 § 11 Kodeksu karnego, w rodzinie zastępczej bądź w placówce opiekuńczo-wychowawczej. Jak podkreśla M. Zając, przepis ten ma zastosowanie w sytuacjach, gdy pracownik socjalny w toku wykonywania czynności jest świadkiem sytuacji zagrażającej życiu bądź zdrowiu dziecka, która zmusza go do natychmiastowego działania⁴⁹. Jego analiza prowadzi do wniosku, iż nadrzędnym celem ustawodawcy było zapewnienie bezpieczeństwa dziecka poprzez umieszczenie go u innego członka rodziny. Takie rozwiązanie należy uznać za prawidłowe i najbardziej korzystne dla zdrowia psychicznego dziecka.

Co istotne, pracownik socjalny nie posiada kompetencji do podejmowania tej decyzji w sposób autonomiczny. Jak wynika z art. 12a ust. 3 u.p.p.r., rozpoczęcie takiej procedury następuje po wspólnym porozumieniu pracownika socjalnego, funkcjonariusza policji oraz przedstawiciela służby zdrowia (lekarza, ratownika medycznego lub pielęgniarki). Zgodnie z art. 12a ust. 4 u.p.p.r., to na

47 Sprawozdanie z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie..., s. 163-165.

48 Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie procedury postępowania przy wykonywaniu czynności odebrania dziecka z rodziny w razie bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia dziecka w związku z przemocą w rodzinie (Dz.U. 2011 nr 81, poz. 448).

49 M. Zając, *Procedura „Niebieskie Karty”. Realizacja zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, Wrocław 2012, s. 101.

pracownika socjalnym ciąży prawny obowiązek niezwłocznego powiadomienia sądu opiekuńczego, nie później niż w ciągu 24 godzin, o odebraniu dziecka z rodziny. Podkreślić przy tym należy, iż tryb umieszczania dzieci w rodzinie zastępczej lub w placówce opiekuńczo-wychowawczej regulują przepisy ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (art. 12a ust. 5 u.p.p.r.)⁵⁰. Stosuje się je odpowiednio w przypadku umieszczenia dziecka u osoby najbliższej niezamieszkującej wspólnie (art. 12a ust. 5 u.p.p.r.). W art. 12b u.p.p.r. przewidziano jednocześnie możliwość złożenia przez rodziców, opiekunów prawnych lub faktycznych zażalenia do sądu opiekuńczego na odebranie dziecka. Zostało ono uregulowane w u.p.p.r. w celu ochrony interesów dziecka, ale również rodziców i opiekunów⁵¹.

Jak wynika z danych wskazanych w sprawozdaniu z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie za 2018 r.⁵², w tym okresie 1130 dzieci odebrano z rodziny z powodu bezpośredniego zagrożenia dla ich życia lub zdrowia w związku z przemocą w rodzinie. W tej grupie znalazło się 564 chłopców i 566 dziewczynek. Co istotne, pomimo intencji ustawodawcy do umieszczania tych dzieci w pierwszej kolejności u członków rodziny, wskazane dane jednoznacznie ukazują, iż dominuje tryb umieszczania ich w rodzinach zastępczych (563 dzieci) oraz placówkach opiekuńczo-wychowawczych (459 dzieci). U osób najbliższych wspólnie niezamieszkujących umieszczono natomiast jedynie 353 dzieci.

Podsumowanie

Konwencja o Prawach Dziecka to międzynarodowy akt prawny, który najbardziej kompleksowo odnosi się do praw dzieci, w tym również ich prawa do ochrony przed przemocą w rodzinie. Wynika z niej jednoznacznie, że państwo powinno gwarantować dzieciom zabezpieczenie przed wszelkimi przejawami przemocy, krzywdzenia czy traktowania w poniżający sposób. Konwencja wyraźnie akcentuje, iż w przypadku, gdy zachowanie rodziców, opiekunów prawnych bądź faktycznych stanowi zagrożenie dla życia bądź zdrowia dziecka, państwo powinno zapewnić mu bezpieczeństwo, w szczególności przez zagwarantowanie opieki zastępczej. Zaznaczono w niej również konieczność opracowywania programów socjalnych dla realizacji pomocy dziecku.

Analiza zadań wykonywanych przez administrację publiczną w zakresie ochrony dzieci przed przemocą w rodzinie skłania do wniosku, iż cele i sposoby

⁵⁰ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz.U. 2020 poz. 821).

⁵¹ Szerzej: M. Zając, op. cit., s. 106-108.

⁵² Sprawozdanie z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie..., s. 169-170.

ich realizowania są zgodne ze standardami wynikającymi z postanowień Konwencji. Szczególnie znaczenie w zakresie dostosowywania krajowych regulacji do zobowiązań Polski jako strony tego międzynarodowego aktu, miało uchwalenie w 2005 r. ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie i jej nowelizacji z 10 czerwca 2010 r. W polskim systemie prawnym pojawił się wówczas nie tylko przepis zakazujący wprost karcenia dzieci, ale również wiele administracyjnoprawnych rozwiązań, które mają istotne znaczenie z punktu widzenia zapewnienia dziecku bezpieczeństwa w rodzinie dotkniętej przemocą. Tworzenie zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych, podejmowanie procedury „Niebieskie Karty”, a także rozbudowa sieci ośrodków wsparcia i ośrodków interwencji kryzysowej niewątpliwie przyczynia się do poprawy sytuacji dziecka jako ofiary przemocy. Niezwykle ważną instytucją jest również odebranie dziecka z rodziny, które w sposób natychmiastowy likwiduje zagrożenie dla zdrowia i życia dziecka i prowadzi do umieszczenia go u innego członka rodziny, w odpowiedniej placówce bądź rodzinie zastępczej.

Trzeba jednak podkreślić konieczność ciągłego dążenia do poprawy efektywności regulacji prawnych dotyczących przeciwdziałania przemocy w rodzinie i ich skuteczniejszego wdrażania w praktyce. W kontekście niniejszych badań szczególnie niepokojąca jest niewielka aktywność przedstawicieli oświaty w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Środowisko szkolne jako obok rodzinnego najbliższe dziecku powinno w większym stopniu monitorować zachowania i sytuację w rodzinie dzieci, a także natychmiastowo reagować na podejrzenie, iż mogą one być ofiarą przemocy. Prawidłowe zdiagnozowanie dziecka dotkniętego przemocą w rodzinie wymaga jednak wiedzy na temat jego możliwego zachowania i cech charakteru. Należałoby zatem postulować konieczność prowadzenia obowiązkowych szkoleń dla wychowawców realizowanych przez gminę w zakresie zadań własnych dotyczących przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Bibliografia

Źródła

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Karta Narodów Zjednoczonych z dnia 26 czerwca 1945 r. (Dz.U. 1947 nr 23, poz. 90).
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977 nr 38, poz. 167).
- Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977 nr 38, poz. 169).

- Konwencja o Prawach Dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r., (Dz.U. 1991 nr 120, poz. 526).
- Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, (t.j. Dz.U. 2019 poz. 2277).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1996 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. 1996 nr 100, poz. 459).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny, (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1950 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1507 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Tekst pierwotny – (Dz.U. nr 180, poz. 1493).
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, (t.j. Dz.U. 2020, poz. 218).
- Ustawa z dnia 10 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 125, poz. 842).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz.U. 2020 poz. 821).
- Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 8 marca 2005 r. w sprawie domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży (Dz.U. 2005 nr 43, poz. 418).
- Rozporządzenie 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 oddziaływanie korekcyjno-edukacyjne (Dz.U. 2011 nr 50, poz. 259).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie procedury postępowania przy wykonywaniu czynności odebrania dziecka z rodziny w razie bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia dziecka w związku z przemocą w rodzinie (Dz.U. 2011 nr 81, poz. 448).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta” (Dz.U. nr 209, poz. 1245).
- Deklaracja Genevska uchwalona w 1924 r. przez Ligę Narodów, https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:QQVw pEZ5Gg8J:https://www.unicef.pl/content/download/11454/94626/file/Microsoft_Word_Deklaracja_Genevska.pdf+&cd=1&hl=pl&ct=clnk&gl=pl&client=opera, (1.06.2020).
- Deklaracja Praw Dziecka uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych 20 listopada 1959 r., <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1959.html>, (1.06.2020).

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych 10 grudnia 1948 r., http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:_YuZgD3RIEJ:libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/on-z/1948.html+&cd=5&hl=pl&ct=clnk&gl=pl&client=opera, (1.06.2020).

Orzecznictwo

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 18 stycznia 2011 r., II SA/Ol 1049/10, Lex nr 753947.

Opracowania

Andrzejewski M., *Prawna ochrona rodziny*, Warszawa 1999.

Arczewska M., *Dobro dziecka jako przedmiot troski społecznej*, Kraków 2017.

Bieńkowska D., *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka jako inspiracja dla współczesnych reżimów praw człowieka*, [w:] *Prawa człowieka i ludzie bezpieczeństwa. Osiągnięcia i wyzwania. W 70. rocznicę ogłoszenia powszechnej deklaracji praw człowieka*, red. D. Bieńkowska, R. Kozłowski, Warszawa 2019.

Boniek B., Dudziak A., *Karcenie cielesne dzieci w kontekście wychowawczym i prawnym dawniej i dziś*, [w:] *Zagrożenia bezpieczeństwa społecznego. Wybrane problemy*, red. B. Boniek, A. Dudziak, Bydgoszcz 2015.

Dudziak A., *Zespoły interdyscyplinarne. Budowanie koalicji na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej*, [w:] *Zagrożenia bezpieczeństwa społecznego. Wybrane problemy*, red. B. Boniek, A. Dudziak, Bydgoszcz 2015.

Jarosz E., Nowak A., *Dzieci ofiary przemocy w rodzinie. Raport Rzecznika Praw Dziecka*, Warszawa 2012.

Jarosz E., *Ochrona dzieci przed krzywdzeniem. Perspektywa globalna i lokalna*, Katowice 2009.

Kobes P., *Prawnokarne i administracyjnoprawne aspekty przemocy w rodzinie*, Bielsko-Biała 2011.

Kociucki L., *Ochrona dziecka przed złym traktowaniem*, [w:] *Konwencja o prawach dziecka – analiza i wykładnia*, red. T. Smyczyński, Poznań 1999.

Kruk E., *Przemoc w rodzinie a ofiara i zabezpieczenie jej praw w świetle procedury „Niebieskiej Karty” i cywilnego „nakazu opuszczenia lokalu” ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio G, Ius” 2016, t. 60, z. 1.

Michałowska A.M., *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie w świetle ustawy z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie i przepisów Kodeksu postępowania karnego z 1997 roku*, [w:] *Problematyka przemocy w rodzinie. Podstawowe środki prawne ochrony osób pokrzywdzonych*, E. Kowalewska-Borys, Warszawa 2012.

Rojowska E., *Wpływ II wojny światowej na rozwój praw człowieka*, [w:] *Prawa człowieka i ludzie bezpieczeństwa. Osiągnięcia i wyzwania. W 70. rocznicę ogłoszenia powszechnej deklaracji praw człowieka*, red. D. Bieńkowska, R. Kozłowski, Warszawa 2019.

- Różycka-Jarosz S., *Karcenie dzieci – czyn zabroniony czy okoliczność uchylająca bezprawność?*, Warszawa 2012.
- Sierpowska I., *Prawo pomocy społecznej*, Warszawa 2007.
- Spurek S., *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Stańdo-Kawecka B., *Przemoc wobec dzieci a prawo karne*, „Bioetyczne Zeszyty Ppeditrii” 2006, nr 3.
- Wilanowska M., *Ewolucja postrzegania zjawiska karcenia dzieci i ich bezpieczeństwa w rodzinie w ustawodawstwie polskim na tle standardów międzynarodowych*, [w:] *Prawa człowieka i ludzkie bezpieczeństwo. Osiągnięcia i wyzwania. W 70. rocznicę ogłoszenia powszechnej deklaracji praw człowieka*, red. D. Bieńkowska, R. Kozłowski, Warszawa 2019.
- Zajac M., *Procedura „Niebieskie Karty”. Realizacja zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, Wrocław 2012.

Strony internetowe

- Bazyłuk E., Kulka M., Rozporządzenie w sprawie procedury „Niebieskie Karty” - komentarz, <http://www.niebieskalinia.info/index.php/zadania-sluzb/59-rozporzadzenie-w-sprawie-procedury-niebieskie-karty-komentarz>
- <https://www.gov.pl/web/rodzina/wykonywanie-konwencji-o-prawach-dziecka-przez-polske>
- Sprawozdanie z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie za 2018 r., <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdania-z-realizacji-krajowego-programu-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie>
- UN Committee on the Rights of the Child (CRC), General comment No. 8 (2006): The Right of the Child to Protection from Corporal Punishment and Other Cruel or Degrading Forms of Punishment (Arts. 19; 28, Para. 2; and 37, inter alia), 2 March 2007, CRC/C/GC/8, <https://www.refworld.org/docid/460bc7772.html>
- Uzasadnienie projektu ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, druk sejmowy nr 3639, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruku/3639/\\$file/3639.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruku/3639/$file/3639.pdf),
- Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy 1698, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/WWW-wszystkie/1698?OpenDocument>

STRESZCZENIE

Zadania realizowane przez administrację publiczną w zakresie ochrony dzieci przed przemocą w rodzinie a standardy wynikające z Konwencji o Prawach Dziecka

Konwencja o prawach dziecka to najważniejszy międzynarodowy akt prawny w zakresie ochrony praw i wolności dzieci. W publikacji skoncentrowano się na analizie wskazanych w niej zasad dotyczących zabezpieczenia przez państwa praw dziecka do wolności przed przemocą stosowaną przez członków rodziny. Zasady te wskazują na to, iż państwa powinny podejmować wszelkie możliwe środki ustawodawcze, administracyjne i społeczne w celu ochrony dzieci przed przemocą fizyczną, psychiczną, krzywdą, zaniedbaniem, złym traktowaniem oraz wyzyskiem, w tym również w celach seksualnych. Druga część niniejszego artykułu dotyczy analizy wybranych regulacji prawnych dotyczących wykonywania przez administrację publiczną zadań związanych z ochroną dzieci przed przemocą w rodzinie dokonanej pod kątem ich zgodności ze standardami wynikającymi z Konwencji o Prawach Dziecka. Analizie i ocenie poddano regulacje dotyczące tworzenia zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych, procedury „Niebieskie Karty”, funkcjonowania ośrodków wsparcia tworzonych przez gminy i powiaty oraz wyposażenia pracownika socjalnego w uprawnienie do odebrania dziecka z rodziny w przypadku bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia dziecka w związku z przemocą w rodzinie. Analiza wskazanych regulacji prawnych pozwala stwierdzić, że cele i sposoby realizowania przez administrację publiczną zadań z zakresu ochrony dzieci przed przemocą w rodzinie są zgodne ze standardami wynikającymi z postanowień Konwencji o Prawach Dziecka. Należy jednak podkreślić konieczność permanentnego dążenia do poprawy efektywności obowiązujących w Polsce regulacji prawnych dotyczących przeciwdziałania przemocy w rodzinie, a przede wszystkim ich skuteczniejszego wdrażania w praktyce.

SUMMARY

Tasks carried out by public administration in the field of protection of children from domestic violence in the context of compliance with the standards arising from the Convention on the Rights of the Child

The Convention on the Rights of the Child is the most important international instrument in the protection of children's rights and freedoms. The publication focuses on the analysis of the principles indicated in it concerning the protection of the rights of the child to freedom from violence by family members. These principles indicate that States should take all possible legislative, administrative and social measures to protect children from physical and mental violence, harm,

neglect, mistreatment and exploitation, including for sexual purposes. The second part of this article concerns the analysis of selected legal regulations concerning the performance of tasks related to the protection of children from domestic violence by public administration in terms of their compliance with the standards resulting from the Convention on the Rights of the Child. The analysis and evaluation included regulations concerning the creation of interdisciplinary teams and working groups, the „Blue Cards” procedure, the functioning of support centers created by municipalities and counties and equipping a social worker with the right to take a child away from the family in the event of a direct threat to a child’s life or health due to domestic violence. The analysis of the indicated legal regulations allows to state that the objectives and ways in which the public administration carries out its tasks in the field of protection of children from domestic violence are consistent with the standards resulting from the provisions of the Convention on the Rights of the Child. However, it should be emphasized that it is necessary to constantly strive to improve the effectiveness of legal regulations in force in Poland concerning counteracting violence in the family, and above all their more effective implementation in practice.