

Iwona Sierpowska
(Uniwersytet SWPS)

ADMINISTRACJA ŚWIADCZĄCA WOBEC ZJAWISKA PRZEMOCY W RODZINIE

ABSTRACT

SOCIAL SERVICE AND ADMINISTRATION IN VIEW OF DOMESTIC VIOLENCE

Countermeasures against domestic violence belong to responsibilities of public authorities. Although tasks aimed at combating domestic violence are specified at all levels of the territorial division of the country, communities and districts are most active in this regard. The most significant administration activity involves care over victims of such violence. Help provided for them focuses on overcoming crisis situations as well as regaining their independence and self-reliance. To carry out these tasks, administration bodies exercise non-imperious forms of action, and cooperate with non-public entities. The scope of the tasks as well as mode and forms of their implementation indicate that the main role is played by the serving function of administration which centres around a human being and their needs.

KEYWORDS: violence, social service and administration, social assistance, benefit
SŁOWA KLUCZOWE: przemoc, administracja świadcząca, pomoc społeczna, świadczenie

Wprowadzenie

Przemoc jest zjawiskiem powszechnie napiętnowanym, czemu wyraz daje również ustawodawca. Regulacje prawne odzwierciedlające społeczny sprzeciw wobec tego zjawiska zawarte są przede wszystkim w prawie karnym. Potocznie zwalczanie przemocy kojarzy się z karaniem jej sprawców. Niemniej obok penalizacji czynów noszących znamiona przemocy,

ustawodawca nadaje temu zjawisku również inny wymiar prawny, postrzegając przemoc jako zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego oraz praw i wolności jednostki. W systemie prawa przemoc jawi się również jako przyczyna dezintegracji rodziny, zaburzająca jej prawidłowe funkcjonowanie, dotkliwie doświadczająca osoby słabsze i niesamodzielne. W związku z tym na władze publiczne nałożone zostały liczne zadania, których realizacja, ma przeciwdziałać temu zjawisku oraz łagodzić jego skutki. Jednym z aktów normujących takie zadania jest ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1390; dalej u.p.p.r.). Obowiązki administracji publicznej określone w tym akcie koncentrują się na samym zjawisku przemocy, jak i na jego ofercie oraz sprawcy. Celem niniejszego opracowania jest analiza zadań administracji publicznej w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, dokonana przez pryzmat form pomocy adresowanych do osób dotkniętych tym zjawiskiem. Instrumenty prawne, którymi dysponują organy administracji rządowej i samorządowej (wyłączając organy Policji), nie mają, co do zasady, charakteru represyjnego. Pozwala to na sformułowanie tezy, że w zwalczaniu przemocy w rodzinie nie dominuje policyjna a świadcząca funkcja administracji.

Istota administracji świadczącej

Administracja świadcząca jest jedną z funkcji administracji publicznej. Z policją i reglamentacją tworzy triadę podstawowych kierunków działania administracji. Administracja świadcząca wyodrębniła się w Europie w drugiej połowie XIX wieku. Przez długi czas postrzegana była wyłącznie jako administracja usług. Nadal w literaturze używa się tego określenia, choć obecnie nie oddaje ono w pełni istoty przedmiotowej funkcji. „Administracja świadcząca” nie jest pojęciem prawnym, a prawniczym. Akty normatywne nie posługują się tą kategorią znaczeniową, czyni to natomiast literatura, niejednokrotnie traktując administrację świadcząca jako narzędzie badawcze. Przedstawiciele nauki dostrzegając złożoność omawianego pojęcia, definiują je w sposób dość ogólny albo podkreślają jego deskryptywny charakter. E. Knosala twierdzi, że „jest to pojęcie, które można opisać, nie można go zdefiniować”¹. Administracja

1 E. Knosala, *Pojęcie administracji świadczącej w polskiej literaturze prawa administracyjnego*, [w:] K. Podgórski (red.), *Regulacja prawna administracji świadczącej*, Katowice 1985, s. 26.

świadcząca, czyli ta, która świadczy, zajmuje się świadczeniami przeciwstawiana jest administracji władczej albo wkraczającej. Jej wiodącą rolą jest zaspokajanie podstawowych potrzeb bytowych ludzi i organizowanie usług w dziedzinie infrastruktury komunalnej, oświaty, kultury, w sferze socjalnej. „To właśnie administracja niewładcza – świadcząca bywa uważana współcześnie za równorzędną, a niekiedy nawet dominującą [...] funkcję związaną z zaspokajaniem potrzeb powszechnych”². J. Zimmermann sprowadza przedmiotową funkcję do stosowania różnych środków pomocy dla obywatela w sposób bezpośredni (zasiłki) lub pośredni, przez tworzenie urzędów i instytucji potrzebnych obywatelowi (zakłady opieki zdrowotnej, szkoły, autostrady)³. Administrację świadcząca można zdefiniować jako działalność realizującą zadania społecznie użyteczne, której celem jest bezpośrednie i pośrednie zaspokojenie zbiorowych i indywidualnych, (materialnych i niematerialnych) potrzeb jednostki, skoncentrowaną na utrzymaniu lub poprawie warunków bytowych, poprzez dostarczanie (organizację dostarczania) świadczeń⁴.

Wśród cech administracji świadczącej wymienia się: cel – zaspokojenie zbiorowych i indywidualnych potrzeb bytowych człowieka, niewładczy charakter działań, koncentrację na świadczeniach, powierzanie realizacji zadań zakładom administracyjnym i podmiotom niepublicznym, aktywny charakter (trwałość i ciągłość działalności, planowe i kompleksowe podejście do zaspokajania potrzeb ludności), równy i powszechny dostęp do świadczeń, ale i konieczność ich limitowania ze względu na wysoki popyt oraz wielość i różnorodność zadań⁵. Wyczerpujący zakres przedmiotowy administracji świadczącej jest niemożliwy do określenia, administracja świadcząca jest funkcją dynamiczną, a jej zadania nie są stałe, główne sfery to: pomoc społeczna, edukacja, ochrona zdrowia,

- 2 M. Stahl, *Pojęcie administracji, jej cechy i funkcje*, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady, w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000, s. 18.
- 3 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 31; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009, s. 31; R. Stasikowski, *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Bydgoszcz–Katowice 2009, s. 126.
- 4 I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012, s. 117.
- 5 J. Posłuszny, *Istota i cechy administracji świadczącej*, „Administracja. Teoria – dydaktyka – praktyka” 2005, nr 1, s. 62–66; R. Stasikowski, *Funkcja regulacyjna...*, *op. cit.*, s. 126–128.

kultura, nauka, infrastruktura komunalna, gospodarka mieszkaniowa, sport, turystyka, media publiczne, łączność, gospodarowanie informacją.

Najważniejszą kategorią znaczeniową analizowanej funkcji jest świadczenie, eksponuje to już sama jej nazwa. Potocznie za świadczenia uznaje się obowiązek wykonania lub przekazania czegoś na czyjąś rzecz, w sensie rezultatu to coś, co jest z tytułu takich zobowiązań wykonywane lub przekazywane. Świadczenia wypełniane w ramach omawianej funkcji można określić mianem społecznych. Pod tym pojęciem rozumie się wszelkie środki pieniężne, dobra materialne i usługi, które służą zaspokajaniu indywidualnych potrzeb jednostek i rodzin, uzyskiwane bezekwiwalentnie, czyli nie będące bezpośrednim wynagrodzeniem za pracę, finansowane ze środków publicznych. Odbiorcą świadczenia jest zawsze jednostka lub gospodarstwo domowe (rodzina). Gromadzenie i wydatkowanie środków na ten cel ma wymiar publiczny, odbywa się z udziałem instytucji państwa lub pod ich nadzorem⁶. W literaturze zakres omawianego pojęcia jest różnie rozumiany, świadczenia społeczne utożsamiane są ze świadczeniami z zabezpieczenia społecznego⁷, jak również świadczenia z zabezpieczenia społecznego traktowane są jako świadczenia socjalne, których rozszerzenie o sferę edukacji, kultury, rekreacji pozwala na zastosowanie zbiorczej nazwy „świadczenia społeczne”⁸. Świadczenie może być rozumiane jako określone zachowanie, w tym sensie mówi się np. o świadczeniu pracy, świadczeniu usług. Świadczenie to również określony rezultat pewnego zachowania, efekt końcowy, np. przekazanie kwoty pieniężnej lub innego dobra. Tak więc świadczenie sprowadza się do określonego przysporzenia, osiągnięcia korzyści przez jego adresata, zaspokojenia potrzeby. Korzyść ta może mieć wymiar materialny (pośilek, ubranie, zasiłek) lub niematerialny (opieka, porada, praca socjalna). Do cech świadczeń społecznych zalicza się ponadto gwarancje ich wykonania przez władze publiczne, ciągłość i trwałość, a także określoną prawnie postać i zakres. Treść świadczenia nie podlega negocjacji, sytuacja świadczeniobiorcy sprowadza się zwykle do pobrania tego, co mu państwa przyznało.

6 B. Rysz-Kowalczyk, [w:] B. Rysz-Kowalczyk (red.), *Leksykon polityki społecznej*, Warszawa 2002, s. 208; A. Rajkiewicz, *Świadczenia społeczne*, [w:] A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Księżopolski (red.), *Polityka społeczna*, Katowice 1998, s. 236; G. Szpor, [w:] I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, K. Strzyczkowski, G. Szpor, *Prawo administracyjne. Część materialna*, Warszawa 2004, s. 157.

7 O. Kowalczyk, *Zagadnienia ogólne zabezpieczenia społecznego*, [w:] O. Kowalczyk, S. Kamiński (red.), *Wymiary polityki społecznej*, Wrocław 2009, s. 65–66.

8 A. Rajkiewicz, *Świadczenia społeczne...*, *op. cit.*, s. 236.

W administracji świadczącej podkreśla się jej społeczny (czy ściślej socjalny) wymiar. W centrum jej uwagi znajduje się człowiek i jego potrzeby⁹. Odwołując się do tych cech i zarazem wartości I. Lipowicz wskazuje na dwa zakresy analizowanej funkcji, jej zdaniem administracja świadcząca to piecza okazywana poszczególnemu człowiekowi oraz świadczenia na rzecz całej społeczności¹⁰. Istotę administracji świadczącej sprowadza się do celowego wspierania jednostki, udzielania jej pomocy, jak również do dbałości o urządzenia publiczne niezbędne do zapewnienia odpowiedniego poziomu życia. Wspieranie jednostki należy pojmować szeroko, chodzi tu nie tylko o dostarczanie świadczeń, ale również o oddziaływanie na człowieka, pobudzanie jego aktywności, motywowanie do działania. Brak działalności administracji świadczącej spowodowałby, że część potrzeb nie byłaby w ogóle zaspokojona, albo została by zaspokojona w ograniczonym zakresie czy na niskim poziomie, co generalnie pogorszyłoby jakość życia i zagroziłoby istniejącym stosunkom społeczno-gospodarczym¹¹.

Administracja skoncentrowana na człowieku, wspierająca i pobudzająca do działań, udzielająca świadczeń w postaci materialnej i realizująca usługi społeczne, powinna się uaktywniać zawsze tam, gdzie potrzeby jednostki uznane w społeczeństwie za ważne nie mogą zostać samodzielnie zaspokojone, a trudne sytuacje życiowe nie mogą być przezwyciężone własnym staraniem. Takim obszarem działań jest pomoc osobom dotkniętym przemocą domową¹².

Zjawisko przemocy w rodzinie w świetle zadań administracji świadczącej

Artykuł 2 pkt 2 u.p.p.r. definiuje przemoc w rodzinie jako jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie naruszające prawa

9 Z. Czarnik, J. Postuszny, *Zakład publiczny*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 423.

10 I. Lipowicz, *Istota administracji*, [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002, s. 42.

11 R. Stasikowski, *Funkcja regulacyjna...*, *op. cit.*, s. 126–127.

12 Przemoc domowa utożsamiana jest w literaturze z przemocą w rodzinie, zob. M. Budyn-Kulik, *Zabójstwo tyrana domowego: studium prawnokarne i wiktymologiczne*, Lublin 2005, s. 53–54.

lub dobra osobiste członków rodziny, 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 moralne u osób dotkniętych przemocą. Z przytoczonej definicji wynika, że przemoc może mieć charakter nie tylko fizyczny, ale również psychiczny, seksualny i ekonomiczny. Może być zachowaniem ciągłym, jak i jednorazowym, może przyjąć postać zarówno działania, jak i zaniechania, niemniej musi to być zachowanie umyślne¹³. Warto nadmienić, że w definiowaniu członka rodziny u.p.p.r. odsyła do art. 115 § 11 Kodeksu karnego¹⁴. W myśl tego przepisu za członka rodziny uznaje się osobę najbliższą t.j. małżonka, wstępnego, zstępnego, rodzeństwo, powinowatego w tej samej linii lub stopniu, osobę pozostającą w stosunku przysposobienia oraz jej małżonka, a także osobę pozostającą we wspólnym pożyciu. Poza osobą najbliższą członkiem rodziny jest także inna osoba wspólnie zamieszkująca lub gospodarująca. Wobec powyższego legalna definicja przemocy obejmuje również osoby, „które nie są ze sobą spokrewnione ani spowinowaczone, nie pozostają we wspólnym pożyciu, ale np. wspólnie zamieszkują, co może dotyczyć rozwiedzionych małżonków, zajmujących wspólnie lokal mieszkalny, ale nieprowadzących wspólnego gospodarstwa, czy też dzieci bądź innych krewnych konkubiny, które mieszkają razem z nią, lecz prowadzą odrębne w stosunku do niej (i jej konkubenta) gospodarstwo domowe”¹⁵.

Przemoc domowa nie jest ani zjawiskiem incydentalnym, ani marginalnym. Dotyka nie tylko rodzin o niskim statusie społecznym i materialnym, ale również rodzin dobrze sytuowanych, uważanych za normalne¹⁶. Ze statystyk policyjnych dotyczących wszczęcia postępowań „Niebieska Karta” wynika, że w 2016 r. przemocy domowej doświadczyło 91789 osób, z czego 66930 stanowią kobiety, a 14223 to osoby małoletnie. Wśród podejrzewanych o stosowanie przemocy mężczyźni stanowią ponad 90%¹⁷.

13 S. Spurek, *Przeciwdziałanie przemocy rodzinie. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 84.

14 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1137 z późn. zm.).

15 M. Czarkowska, *Przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet w rodzinie w praktyce organów ścigania, wymiaru sprawiedliwości i innych instytucji*, Warszawa 2014, LEX.

16 S. Spurek, *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie*, [w:] I. Sierpowska (red.), *Meritum. Pomoc społeczna. Wsparcie socjalne*, Warszawa 2016, s. 872.

17 *Przemoc w rodzinie*, <http://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/przemoc-w-rodzinie/50863,Przemoc-w-rodzinie.html> [dostęp: 10 maja 2017 r.].

Stosowanie przemocy przebiega zwykle według określonego schematu. W fazie pierwszej narasta napięcie i agresywność sprawcy. Ofiara stara się wówczas opanować sytuację i oddalić zagrożenie. Druga faza ma gwałtowny przebieg, objawia się falą agresji sprawcy i szokiem ofiary. W trzeciej fazie, po wyładowaniu agresji, dochodzi do wyciszenia emocji, u sprawcy pojawia się poczucie winy, któremu towarzyszy postawa pełna skruchy i obietnic poprawy. Usypia to czujność ofiary, która wierzy lub przekonuje samą siebie, że sytuacja została opanowana, a określony incydent już się nie powtórzy. Kolejna faza obejmuje stan ponownego narastania napięcia. Ofiara żyje w nadziei, że nie dojdzie do eskalacji problemu, a sprawca utrwalony w poczucie bezkarności przystępuje do nowego ataku¹⁸. „Najczęściej to w fazie ostrej przemocy lub zaraz po niej ofiary poszukują pomocy, wzywając policję lub uciekając do schronisk. Natomiast w następnej fazie wycofują się z kontaktu z osobami udzielającymi pomocy, mając pozorne poczucie odzyskiwania kontroli nad sytuacją. Specjaliści, tłumacząc takie zachowanie ofiar, najczęściej odwołują się do syndromu wyuczonej bezradności lub do syndromu stresu pourazowego¹⁹. Bierność ofiar przemocy ma różne źródła, najczęściej wynika ona z braku przekonania o możliwości zmiany swojej sytuacji, z ekonomicznego uzależnienia od sprawcy oraz z chęci utrzymania integralności rodziny ze względu na dzieci²⁰.

Nie zawsze stosowanie przemocy przebiega według ściśle określonego schematu, zawsze jednak odbywa się to ze szkodą dla słabszych fizycznie lub psychicznie członków rodziny. Interwencja państwa jest tu niewątpliwie uzasadniona, jednak nie może się ona ograniczać wyłącznie do karania sprawców przemocy. Współczesne rozwiązania normatywne starają się ująć omawiany problem w sposób kompleksowy. Z jednej strony przewidują stosowanie sankcji i izolowanie sprawców przemocy od ofiar, z drugiej oferują szerokie i różnorodne wsparcie dla osób, które doświadczają przemocy. Przepisy przewidują podejmowanie działań interwencyjnych i profilaktycznych. Zadania publiczne w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie usytuowane są na wszystkich szczeblach podziału terytorialnego państwa, a organy administracji publicznej wspomagane są

18 H.D. Sasal, *Przewodnik do procedury interwencji wobec przemocy w rodzinie*, Warszawa 2005, s. 29 i n.

19 S. Spurek, *Przeciwdziałanie...*, *op. cit.*, s. 872.

20 Zob. H.D. Sasnal, *Przewodnik...*, *op. cit.*, s. 29–31 i 145.

przez organizacje pozarządowe, kościoły i związki wyznaniowe, placówki systemu oświaty, ochrony zdrowia, pomocy społecznej i osoby prywatne. Choć wiodące znaczenie ma tu powołana wyżej ustawa z 29 lipca 2005 r., to zjawisko przemocy w rodzinie w sposób pośredni lub bezpośredni jest przedmiotem regulacji również innych źródeł prawa. Warto wymienić tu art. 15a ustawy o Policji²¹, który uprawnia funkcjonariusza Policji do zatrzymania sprawców przemocy w rodzinie stwarzających bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego w trybie określonym w art. 15 tej ustawy. Przemoc w rodzinie uznana jest za okoliczność wywołującą trudną sytuację życiową, której wystąpienie uzasadnia udzielenie pomocy społecznej, a adresatami świadczenia w postaci interwencji kryzysowej są m.in. matki z małoletnimi dziećmi i kobiety w ciąży dotkniętych przemocą²². Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej łączy przeciwdziałanie przemocy w rodzinie w zadaniach asystenta rodziny oraz z funkcjonowaniem rodziny zastępczej pełniącej funkcje pogotowia rodzinnego i placówki opiekuńczo-wychowawczej typu interwencyjnego. Stanowi również, że co do zasady, placówka opiekuńczo-wychowawcza nie może się mieścić na jednej nieruchomości gruntowej ani w jednym budynku z zapewniającymi całodobową opiekę ośrodkami wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie²³. W ramach zadań w zakresie zwalczania alkoholizmu wymienia się m.in. przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. Gminy podejmując działania związane z profilaktyką oraz integracją społeczną osób uzależnionych od alkoholu udzielają rodzinom, w których występują problemy alkoholowe, pomocy psychospołecznej i prawnej oraz ochrony przed przemocą²⁴.

Systemowe i wszechstronne podejście ustawodawcy do przemocy domowej wyraża się w zadaniach z zakresu opracowywania programów przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony jej ofiar²⁵. Przygo-

21 Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1782 z późn. zm.).

22 Art. 7 pkt 7 i art. 47 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 930, z późn. zm.).

23 Art. 15 ust. 1 pkt 19, art. 47, 58, 103, 106 ust. 2a ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jedn. Dz.U. z 2016, poz. 575).

24 Art. 4¹ ust. 1 i art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Z 2016 r., poz. 487).

25 Zob. K. Właziłak, *Programy jednostek samorządu terytorialnego w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 9, s. 40 i n.

towanie i realizacja takich programów należy do zadań gminy, powiatu i województwa samorządowego. Niezależnie od tego funkcjonuje Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie uchwalony przez Radę Ministrów²⁶, a monitorowany na szczeblu województwa przez wojewodę. Program określa działania w zakresie: zapewnienia ochrony i udzielania pomocy osobom dotkniętym przemocą w rodzinie, oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych wobec osób stosujących przemoc, podnoszenia świadomości społecznej na temat przyczyn i skutków przemocy w rodzinie oraz promowania metod wychowawczych bez użycia przemocy, upowszechniania informacji o możliwościach i formach udzielania pomocy zarówno osobom dotkniętym przemocą, jak i stosującym przemoc w rodzinie. Wdrażaniem programu w skali kraju i województwa zajmują się odpowiednio Krajowy i Wojewódzki Koordynator Realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie. Wśród zadań administracji, które nie mają *stricte* świadczącego charakteru, niemniej pozostają z nimi w ścisłym związku, należy wymienić: tworzenie zespołów interdyscyplinarnych, opracowywanie i realizację programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie, organizowanie szkoleń dla osób realizujących zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie, opracowywanie materiałów instruktażowych, zaleceń, procedur postępowania interwencyjnego w sytuacjach kryzysowych, zlecenie i finansowanie badań, ekspertyz i analiz dotyczących zjawiska przemocy w rodzinie, prowadzenie działań promujących podnoszenie świadomości społecznej w zakresie przyczyn i skutków przemocy w rodzinie oraz opracowywanie i finansowanie programów osłonowych przeciwdziałających analizowanemu zjawisku (art. 6–8 u.p.p.r.).

Przegląd ustawodawstwa wskazuje, że problematyka przemocy w rodzinie jest przedmiotem normowania różnych źródeł, choć niewątpliwie wiodącym aktem jest ustawa z 2005 r. poświęcona *stricte* temu zjawisku. Rozproszenie zadań administracji dowodzi, że ustawodawca stara się reagować na przemoc w różnych obszarach życia społecznego, wszędzie tam, gdzie tkwią jej przyczyny i gdzie może ona wywierać skutki. Zadania nie koncentrują się na stosowaniu represji, a na udzielaniu wsparcia.

²⁶ Zob. uchwała nr 76 Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2014 r. w sprawie ustanowienia Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014–2020 (M.P., poz. 445).

Obok jednostkowego podejścia do konkretnych przypadków przemocy, organy administracji i ich aparat wykonawczy podejmują działania programowe, analityczne, profilaktyczne, edukacyjne i inspiratorskie, skoncentrowane na przemocy domowej w ogóle. Nie zawsze realizacja funkcji świadczącej przyjmuje postać udzielania świadczeń. Obecnie bardzo ważnym obszarem aktywności administracji świadczącej jest działalność społeczno-organizatorska, która poprzez kampanie informacyjne, reklamę społeczną czy tworzenie międzyorganizacyjnych sieci lokalnego wsparcia, uwarżliwia społeczeństwo na przemoc, a jej ofiarom pozwala szukać skutecznej pomocy.

Świadczenia adresowane do osób dotkniętych przemocą w rodzinie

W myśl art. 3 u.p.p.r. osobie dotkniętej przemocą w rodzinie udziela się bezpłatnej pomocy, w szczególności w formie:

- poradnictwa medycznego, psychologicznego, prawnego, socjalnego, zawodowego i rodzinnego,
- interwencji kryzysowej i wsparcia,
- ochrony przed dalszym krzywdzeniem, przez uniemożliwienie osobom stosującym przemoc korzystania ze wspólnie zajmowanego z innymi członkami rodziny mieszkania oraz zakazanie kontaktowania się i zbliżania się do osoby pokrzywdzonej,
- zapewnienia osobie dotkniętej przemocą w rodzinie bezpiecznego schronienia w specjalistycznym ośrodku wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie,
- badania lekarskiego w celu ustalenia przyczyn i rodzaju uszkodzeń ciała związanych z użyciem przemocy w rodzinie oraz wydania zaświadczenia lekarskiego w tym przedmiocie,
- zapewnienia osobie dotkniętej przemocą w rodzinie, która nie ma tytułu prawnego do zajmowanego wspólnie ze sprawcą przemocy lokalu, pomocy w uzyskaniu mieszkania.

Przedstawiony powyżej katalog form pomocy jest otwarty, wymaga podkreślenia, że udzielenie pomocy jest bezpłatne i nie jest zależne od żadnych dodatkowych kryteriów. Jednocześnie przyjdzie dostrzec, że nie wszystkie rodzaje wsparcia leżą w gestii administracji publicznej i służb socjalnych. Dotyczy to uniemożliwienia sprawcom przemocy korzystania

ze wspólnego mieszkania z innymi członkami rodziny oraz zakazania im kontaktowania się i zbliżania się do osoby pokrzywdzonej. Podobnie należy ocenić pomoc w postaci badań lekarskich i uzyskania stosownego zaświadczenia²⁷. Wskazana w art. 3 u.p.p.r. pomoc, opisana jest w sposób ogólny, niezajdujący konkretyzacji w kolejnych przepisach omawianej ustawy. Poszczególnym działaniom nie zostały przyporządkowane określone formy prawne, ani organy odpowiedzialne za ich realizację. Toteż art. 3 musi być analizowany w świetle art. 6–8 u.p.p.r. normujących zadania administracji publicznej oraz przepisów ustawy o pomocy społecznej, do której zresztą odsyła art. 6 ust. 1 u.p.p.r. Mimo posiłkowego zastosowania innych aktów, wyznaczenie konkretnych ram pomocy jest niemożliwe, jest to celowy zabieg ustawodawcy, stwarzający możliwość elastycznego dopasowania wsparcia do konkretnych potrzeb. Tak więc wsparcie w uzyskaniu mieszkania może przyjąć postać poradnictwa, pomocy w załatwieniu spraw urzędowych lub w wykonaniu remontu, w zawarciu umowy najmu lokalu, jak również w umożliwieniu pobytu w mieszkaniu chronionym.

Do prowadzenie poradnictwa, w myśl z art. 6 ust. 2 pkt 2 u.p.p.r., zobowiązane zostały gminy. Ustawodawca wymienia rodzaje poradnictwa, niemniej w świetle otwartego katalogu form pomocy zamieszczonego w art. 3, możliwe jest świadczenie poradnictwa także w innych dziedzinach. Organizację usług w powyższym zakresie pozostawiono gminie. Warto zauważyć, że udzielanie porad, jako forma pomocy, wymieniane jest na gruncie różnych ustaw, w tym ustawy o pomocy społecznej, o zatrudnieniu socjalnym²⁸ o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej²⁹. Gmina może zatem połączyć wykonanie zadań w omawianym obszarze, niemniej zakres przedmiotowy jak i podmioty uprawnione do uzyskania porad są różnie ujmowane w poszczególnych ustawach, zwłaszcza gdy idzie

27 W celu zapewnienie przydatności zaświadczenia dla ochrony prawnej osoby dotkniętej przemocą w rodzinie ustalono standardy jego zawartości: rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 22 października 2010 r. w sprawie wzoru zaświadczenia lekarskiego o przyczynach i rodzaju uszkodzeń ciała związanych z użyciem przemocy w rodzinie (Dz.U. Nr 201., poz. 1334).

28 Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1828).

29 Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej (Dz.U. z 2015 r., poz. 1255, z późn. zm).

o poradnictwo prawne³⁰. Zasadne wydaje się także wykorzystanie, w oparciu o porozumienie, zasobów powiatu, który w ramach zadań własnych prowadzi specjalistyczne poradnictwo na podstawie ustawy o pomocy społecznej.

Kolejną formą pomocy skierowaną do osób doświadczających przemocy jest interwencja kryzysowa. Nie została ona przypisana *expressis verbis* żadnej jednostce samorządu. Z art. 6 ust. 2 pkt 2 u.p.p.r. wynika, że podejmowaniem szeroko rozumianej interwencji zajmuje się gmina, zaś zapewnienie miejsc w ośrodkach interwencji kryzysowej jest zadaniem powiatu (art. 6 ust. 3 pkt 4 u.p.p.r.). Interwencja kryzysowa została zdefiniowana na gruncie ustawy o pomocy społecznej. Warto dodać, że zmianę pierwotnej definicji w 2005 r. wprowadziła ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Interwencja kryzysowa jest świadczeniem niepieniężnym z pomocy społecznej udzielanym bez względu na posiadany dochód. Stanowi ją zespół interdyscyplinarnych działań podejmowanych na rzecz osób i rodzin będących w stanie kryzysu. Celem interwencji jest przywrócenie równowagi psychicznej i umiejętności samodzielnego radzenia sobie, a dzięki temu zapobieganie przejściu reakcji kryzysowej w stan chronicznej niewydolności psychospołecznej. W ramach interwencji kryzysowej udziela się natychmiastowej specjalistycznej pomocy psychologicznej, a w zależności od potrzeb – poradnictwa socjalnego lub prawnego, w sytuacjach uzasadnionych – schronienia do 3 miesięcy (art. 47 ust. 1–3 u.p.s.).

W literaturze interwencja kryzysowa ujmowana jest jako sposób udzielania pomocy osobom znajdującym się w obliczu dramatycznych wydarzeń życiowych³¹. W szerszym rozumieniu jest to złożona działalność przebiegająca w płaszczyźnie psychologicznej (udzielenie wsparcia emocjonalnego), medycznej (umieszczenie w szpitalu, podawanie leków) i środowiskowej (organizowanie grup wsparcia, praca socjalna). Interwencja kryzysowa *sensu stricto* jest utożsamiana z krótkoterminową psychoterapią skoncentrowaną na przeżyciach psychicznych osoby w kryzysie wywołanym jakimś wydarzeniem. Jej celem jest złagodzenie objawów reakcji kryzysowej, przywrócenie równowagi psychicznej, zapobieganie przejściu ostrego kryzysu w stan chroniczny, przywrócenie umiejętności samodzielnego radzenia sobie. Nie każda forma pomocy udzielanej

³⁰ Zob. I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 229–233.

³¹ *Leksykon psychiatrii*, red. S. Puzyński, Warszawa 1993, s. 178.

osobie będącej w sytuacji kryzysowej przyjmuje postać działań interwencyjnych. Interwencja kryzysowa ma miejsce wtedy, gdy terapeuta posługuje się teorią kryzysu i zgodnymi z nią zasadami pracy³².

Omawianej formie pomocy może towarzyszyć okresowy pobyt w placówce całodobowej. Jedną z form pomocy, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 4 u.p.p.r. jest zapewnienia osobie dotkniętej przemocą w rodzinie bezpiecznego schronienia w specjalistycznym ośrodku wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie. Jednocześnie z art. 6 wynika, że zarówno na gminie, jak i powiecie ciąży obowiązek zapewnienia ofiarom przemocy miejsc w ośrodkach wsparcia, a na powiecie dodatkowo – w ośrodkach interwencji kryzysowej. Ośrodki wsparcia i ośrodki interwencji kryzysowej są jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej, ich status nie został jednak unormowany ustawowo. Ośrodki interwencji kryzysowej specjalizują się w działaniach interwencyjnych, polegających w szczególności na udzieleniu wsparcia osobie lub rodzinie dotkniętej traumatycznym wydarzeniem. Pomoc koncentruje się na analizie aktualnej sytuacji oraz poszukiwaniu metod pozwalających przezwyciężyć trudną sytuację. Formy pomocy udzielanej przez ośrodki są zróżnicowane, a ich zakres zależy m.in. od fazy kryzysu. Pierwszym etapem wsparcia jest zwykle rozmowa, której celem jest ustalenie stanu psychicznego osoby zgłaszającej się po pomoc, a także umożliwienie jej werbalizacji problemu i odreagowania emocji. Udzielanie pomocy o charakterze interwencyjnym przyjmuje również formę poradnictwa, konsultacji, pracy terapeutycznej. W tym celu ośrodki interwencji kryzysowej organizują spotkania indywidualne i grupowe, często udzielają jednorazowych konsultacji i kierują osoby zainteresowane do specjalistycznych placówek. Indywidualne terapie koncentrują się na pracy z konkretną osobą (lub małżeństwem). Celami spotkań są: uświadomienie świadczeniobiorcy jego problemów, poszukiwanie ich przyczyn, pomoc w lepszym rozumieniu własnych przeżyć i zachowań. Konsekwencją terapii jest doprowadzenie do zmiany postaw wobec siebie i otoczenia.

Świadczenia realizowane przez specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie obejmuje usługi o charakterze interwencyjnym, terapeutyczno-wspomagającym i bytowym. W zakresie interwencyjnym ośrodki zapewniają: schronienie i ochronę przed osobą stosującą

32 E. Leśniak, *Interwencja kryzysowa*, [w:] *Wybrane zagadnienia interwencji kryzysowej. Poradnik dla pracowników socjalnych*, wybór i oprac. W. Badura-Madej, Katowice 1999, s. 56–70.

przemoc, udzielanie natychmiastowej pomocy psychologicznej i prawnej oraz zorganizowanie niezwłocznie dostępu do pomocy medycznej, rozpoznanie sytuacji ofiary przemocy i ocenę ryzyka w zakresie zagrożenia jej bezpieczeństwa oraz bezpieczeństwa dzieci pozostających pod jej opieką. Usługi terapeutyczno-wspomagające obejmują: diagnozowanie problemu przemocy w rodzinie, opracowanie indywidualnego planu pomocy ofierze przemocy, udzielanie poradnictwa, prowadzenie grup wsparcia lub grup terapeutycznych, prowadzenie terapii indywidualnej ukierunkowanej na wsparcie ofiary przemocy w rodzinie oraz nabycie umiejętności ochrony przed osobą stosującą przemoc w rodzinie, zapewnienie dostępu do pomocy medycznej, ocenę sytuacji dzieci i udzielanie im wsparcia oraz konsultacji wychowawczych. W zakresie potrzeb bytowych ośrodki zapewniają całodobowy okresowy pobyt, wyżywienie, odzież, obuwie, środki czystości i higieny osobistej. W celu dostosowania zakresu pomocy do sytuacji oraz potrzeb ofiar przemocy domowej ośrodki współpracuje z instytucjami zajmującymi się przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie, prowadzi działania ewaluacyjne efektów swojej działalności, a także monitoruje sytuację osób przebywających w placówce przez pół roku po jej opuszczeniu³³.

Ośrodkami wsparcia udzielającymi pomocy w związku z przemocą w rodzinie są również domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży. Pomoc znajdują w nich matki i kobiety ciężarne dotknięte przemocą lub inną sytuacją kryzysową³⁴. Placówki zapewniają schronienie i odizolowanie ofiar od sprawców przemocy, a także wspierają w przezwyciężaniu sytuacji kryzysowej. Podejmują działania umożliwiające ich mieszkankom odnalezienie miejsca w społeczeństwie i powrót do normalnego życia. Domy starają się zapobiegać sieroctwu społecznemu, powielaniu złych wzorców rodzinnych i środowiskowych oraz marginalizacji swych podopiecznych, przygotowują je do świadomego i odpowiedzialnego rodzicielstwa³⁵.

33 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. Nr 50, poz. 259).

34 Do domów mogą być również przyjmowani ojcowie z małoletnimi dziećmi albo inne osoby sprawujące opiekę prawną nad dziećmi.

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

Jak już zostało zasygnalizowane, przemoc w rodzinie jest przesłanką udzielenia świadczeń z pomocy społecznej³⁶. Osoby dotknięte przemocą znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej, której nie są w stanie przezwyciężyć, wykorzystując własne zasoby, uprawnienia i możliwości, mogą ubiegać się o świadczenia z pomocy społecznej. Ustawa nie wskazuje szczególnych form pomocy adresowanych do tych odbiorców, mogą oni zatem ubiegać się o większość świadczeń. W obliczu zagrożenia lub doświadczenia przemocy udziela się najczęściej wspomnianych już świadczeń w postaci interwencji kryzysowej, pobytu w ośrodku wsparcia, poradnictwa oraz pracy socjalnej. W nieco dalszej perspektywie znaczenie może mieć również pomoc finansowa i rzeczowa na ekonomiczne usamodzielnienie. Świadczeniem, o którym warto wspomnieć w kontekście pomocy ofiarom przemocy jest pobyt w mieszkaniu chronionym. Udziela się go osobom, które ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę potrzebują wsparcia w funkcjonowaniu w codziennym życiu, ale nie wymagają usług w zakresie świadczonej przez jednostkę całodobowej opieki (art. 53 u.p.s.). Mieszkanie chronione jest swoistą formą pomocy środowiskowej. Pomoc w postaci pobytu w mieszkaniu chronionym jest formą kompleksowego wsparcia osób, które trwale lub przejściowo mają problemy z samodzielnym funkcjonowaniem w środowisku. Jest to świadczenie adresowane do osób nieprzygotowanych do prowadzenia samodzielnego życia w społeczeństwie na własny rachunek, przy pomocy własnych umiejętności i z wykorzystaniem własnej zaradności życiowej³⁷. Mieszkanie zapewnia warunki samodzielnego funkcjonowania w środowisku integracji ze społecznością lokalną, pozwala pod opieką specjalistów osiągnąć życiową samowystarczalność. W ramach pobytu w mieszkaniu chronionym osoby, które doświadczyły przemocy mogą otrzymać wsparcie w postaci pracy socjalnej, poradnictwa oraz pomoc w realizacji kontaktów społecznych, zagospodarowaniu czasu wolnego, ubieganiu się o uzyskanie mieszkania. Trzeba zaznaczyć, że przyznanie pobytu w mieszkaniu chronionym nie jest równoznaczne z przyznaniem mieszkania, stąd też z lokalu mającego

zob. również I. Sierpowska, *Kobieta w pomocy i polityce społecznej*, [w:] M. Sadowski, A. Spsychalska, K. Sadowa, *Kobieta w prawie i polityce*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” z. IX, Wrocław 20015, s. 176–177.

³⁶ Zob. S. Nitecki, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Wrocław 2013, s. 120–121.

³⁷ Wyrok WSA w Opolu z dnia 23 stycznia 2014 r. II SA/Op 444/13, LEX nr 1435314.

status mieszkania chronionego może korzystać kilku świadczeniobiorców o zbliżonych potrzebach. Jedno mieszkanie przeznaczone jest dla nie mniej niż 3 osób, a minimalna powierzchnia użytkowa dla jednej osoby nie może być mniejsza niż 12 m². Rozwiązanie takie jest spowodowane trudną sytuacją na rynku mieszkaniowym i ograniczonymi zasobami wolnych lokali pozostających w dyspozycji organów samorządu terytorialnego. Pobyt w mieszkaniu chronionym może być potraktowany jako forma wsparcia w poszukiwaniu stałego mieszkania³⁸. Mieszkania chronione mogą prowadzić wszystkie jednostki organizacyjne pomocy społecznej oraz organizacje pożytku publicznego. W katalogu zadań publicznych z zakresu pomocy społecznej prowadzenie mieszkań chronionych jest zadaniem własnym gminy i powiatu (art. 17 ust. 1 pkt 12 i art. 19 pkt 11 u.p.s.).

Podsumowując przedstawione formy pomocy, należy zauważyć, że wyczerpują one znamiona definicji świadczenia społecznego. W świadczeniach adresowanych do osób dotkniętych przemocą zdecydowanie dominują usługi, co tłumaczy zarówno przesłanka udzielenia pomocy (przemoc domowa) jak i cel wsparcia. Świadczenia koncentrują się na przełamaniu sytuacji kryzysowej, docelowo mają doprowadzić do odzyskania samodzielności i życiowej samowystarczalności, zatem ich fundamentem jest wsparcie emocjonalne, konsultacja, terapia, poradnictwo, praca socjalna. Pomoc pieniężna i rzeczowa nie jest w stanie osiągnąć tych celów, umożliwia zaspokojenie potrzeb bytowych, ale nie eliminuje przemocy będącej źródłem trudnej sytuacji życiowej. Drugi wniosek wypływający z powyższych rozważań, wskazuje na doniosłą rolę pomocy instytucjonalnej w zwalczaniu przemocy w rodzinie, świadczonej przez zakłady administracyjne (ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy, ośrodki interwencji kryzysowej, domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży). Pomoc zakładowa ma szeroki i kompleksowy zakres, wykonywana jest przez wyspecjalizowany zespół fachowców. Funkcjonowanie zakładów administracyjnych jest specyficzne dla administracji świadczącej. W ich działalności ujawniają się też inne właściwości tej funkcji, zwłaszcza rozdzielanie i limitowanie świadczeń, które wobec zjawiska przemocy prowadzą do niepokojących obserwacji. Niewystarczająca liczba miejsc w placówkach, trudności lokalowe, ograniczony czas pobytu w ośrodku (domu) oraz wąski zakres wsparcia po jego opuszczeniu

38 W. Maciejko, *Instytucje pomocy społecznej*, Warszawa 2009, s. 372.

wpływają negatywnie na ujawnianie przemocy domowej przez osoby, które jej doświadczają.

Analizując problematykę świadczeń warto odnieść się do form ich realizacji przez administrację publiczną. Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nie przewiduje zastosowania decyzji administracyjnej w tych sprawach, nie reguluje również trybu kierowania do specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie. W przepisach powszechnie obowiązujących nie unormowano także trybu przyjmowania do ośrodków interwencji kryzysowej. W przypadku braku regulacji na temat zakwalifikowania w poczet użytkowników zakładu zawartej w ustawie (rozporządzeniu) pozostaje odwołanie się do aktów organów stanowiących samorządu terytorialnego i prawa zakładowego. Analiza regulaminów wybranych ośrodków interwencji kryzysowej prowadzi do wniosku, że procedura przyjmowania do ośrodków nie jest oparta na postępowaniu administracyjnym. Przykładowo, w niektórych placówkach warunki uzyskania statusu użytkownika nie są w ogóle określone, a kwestia przyjmowania do ośrodka pomijana jest milczeniem, ewentualnie zaznacza się, że z pomocy może skorzystać każda osoba znajdująca się w sytuacji kryzysowej. Niektóre regulaminy przewidują dwa sposoby przyjęć – na podstawie skierowania organu pomocy społecznej i bez skierowania, w niektórych warunkiem przyjęcia jest pisemna akceptacja regulaminu³⁹. Wydanie skierowania w formie decyzji administracyjnej przewidziane jest jedynie przy świadczeniu usług przez dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży. Osoba ubiegająca się o skierowanie do jednostki składa wniosek do ośrodka pomocy społecznej właściwego ze względu na miejsce zamieszkania. Ośrodek kompletuje wymagane dokumenty, przeprowadza wywiad środowiskowy, opiniuje zasadność pobytu w placówce, a następnie przekazuje całą dokumentację staroście prowadzącemu dom, który wydaje decyzję. Jednakże procedura ta ulega modyfikacji w przypadku nagłego przyjęcia do placówki. Wówczas

³⁹ Zob. Regulamin Organizacyjny Ośrodka Interwencji Kryzysowej w Sochaczewie, Uchwała 71/2008 Zarządu Powiatu w Sochaczewie z dnia 24 kwietnia 2008 r., http://poik.e-sochaczew.pl/pliki/regulamin_poik.pdf [dostęp: 19.05.2017]; Regulamin Ośrodka Interwencji Kryzysowej w Rawie Mazowieckiej, www.bip.powiatrawski.pl/plik,1491,regulamin-osrodka-interwencji-kryzysowej.doc [dostęp: 19.05.2017]; Regulamin Organizacyjny Ośrodka Interwencji Kryzysowej w Końskich, http://bip.konecki.wrota-swietokrzyckie.pl/c/document_library/get_file?uuid=18e55965-ce59-4fb3-8df6-a6f8e87ecaa0&groupId=1299821 [dostęp: 19.05.2017].

ośrodek, w terminie 14 dni od dnia umieszczenia osoby bez skierowania, przesyła staroście dokumenty, a starosta niezwłocznie wydaje decyzję o skierowaniu do domu.

Procedowanie przy przyznawaniu pozostałych świadczeń także nie jest sformalizowane. Choć udzielanie świadczeń w ramach pomocy społecznej przebiega w ramach postępowania administracyjnego, to w przypadku poradnictwa, pracy socjalnej i interwencji kryzysowej można odstąpić od wydania decyzji (art. 106 ust. 2 u.p.s.).

Konkludując należy stwierdzić, że udzielając pomocy ofiarom przemocy w rodzinie organy odchodzą od stosowania form władczych, na rzecz niewładczych działań faktycznych. Taka tendencja jest charakterystyczna dla całej administracji świadczącej. W omawianym obszarze uzasadnia ją dodatkowo delikatna materia, w której przychodzi się poruszać pracownikom służb socjalnych⁴⁰. Jednocześnie trzeba dostrzec złożoność metod i technik wypełniających działania administracji, wykraczających poza naukę prawa, a właściwych dla innych dyscyplin. Administracja i prawo administracyjne nie funkcjonują w naukowej próżni i często odwołują się do dorobku różnych dziedzin wiedzy. W działaniach faktycznych podejmowanych w sferze zwalczania przemocy w rodzinie widoczny jest styk nauk, które koncentrują się na człowieku i jego potrzebach.

Podsumowanie

Rozbudowany katalog zadań administracji publicznej w sferze przeciwdziałania przemocy w rodzinie wskazuje, że współcześnie przemoc ujmowana jest nie tylko w kategoriach karnoprawnych, represyjnych, odwetowych, ale również pomocowych. Wśród zadań administracji publicznej najbardziej rozbudowany jest wolumen zadań o charakterze wspierającym, co uprawnia do konkluzji o wiodącej roli administracji świadczącej w analizowanym obszarze. Jednocześnie wymaga podkreślenia, że zadania związane z udzielaniem pomocy przypisane są lokalnym jednostkom samorządu terytorialnego. To administracja najbliższa człowiekowi dostarcza mu świadczeń, wspiera go i chroni. W tym znaczeniu funkcja

⁴⁰ Zob. na temat dylematów pracowników socjalnych udzielających pomocy osobom doświadczającym przemocy domowej J. Rejdych, *Praca socjalna z rodzinami dotkniętymi przemocą*, „Praca Socjalna” 2013, nr 3, s. 116 i n.

świadcząca nie jest realizowana ani przez administrację wojewódzką, ani centralną.

Ramy opracowania nie pozwoliły na wszechstronną analizę tytułowej funkcji, niemniej w badanym obszarze wykazano wiele charakterystycznych dla niej rozwiązań. Najważniejsze miejsce w działaniach administracji zajmuje troska o ofiary przemocy. Choć formy pomocy nie zawsze są wprost nazywane świadczeniami, to niewątpliwie z tą właśnie najważniejszą dla administracji świadczącej kategorią znaczeniową mamy tu do czynienia. Istotna rola zakładów administracyjnych jako wykonawców usług oraz dominacja niewładczych form działania to kolejne cechy analizowanej funkcji obecne w sferze zwalczania przemocy w rodzinie. Z przedstawionych zadań wyłania się obraz administracji wspierającej, perswadującej, zachęcającej i motywującej ofiary przemocy do przezwyciężenia trudnych sytuacji i poprawy warunków życiowych. Skuteczność tych metod może być różnie oceniana, niemniej ingerencja w stosunki rodzinne i sferę prywatności zawsze wymaga rozważliwej i ostrożności, dlatego działania podejmowane wobec osób doświadczających przemocy nie eksponują władztwa administracyjnego. Wyraża się w nich piecza okazywana konkretnemu człowiekowi, jak i realizacja społecznych oczekiwań. Udzielając pomocy organy administracji i ich aparat wykonawczy zaspokajają przede wszystkim potrzeby indywidualne i interesy jednostkowe odbiorców świadczeń, niemniej działania takie leżą w interesie wszystkich obywateli. W ten sposób administracja realizuje cele publiczne, „z których spełnienia korzysta każdy, choćby pośrednio, dzięki powiązaniom funkcjonalnym istniejącym w społeczeństwie”⁴¹.

Bibliografia

- Budyn-Kulik M., *Zabójstwo tyrana domowego: studium prawnokarne i wiktymologiczne*, Lublin 2005.
- Czarkowska M., *Przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet w rodzinie w praktyce organów ścigania, wymiaru sprawiedliwości i innych instytucji*, Warszawa 2014, LEX.
- Czarnik Z., Posłuszny J., *Zakład publiczny*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011.

⁴¹ F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1994, s. 116.

- Knosala E., *Pojęcie administracji świadczącej w polskiej literaturze prawa administracyjnego*, [w:] K. Podgórskiego (red.), *Regulacja prawna administracji świadczącej*, Katowice 1985.
- Kowalczyk O., *Zagadnienia ogólne zabezpieczenia społecznego*, [w:] O. Kowalczyk, S. Kamiński (red.), *Wymiary polityki społecznej*, Wrocław 2009.
- Leksykon psychiatrii*, red. S. Puzyński, Warszawa 1993.
- Leśniak E., *Interwencja kryzysowa*, [w:] *Wybrane zagadnienia interwencji kryzysowej. Poradnik dla pracowników socjalnych*, wybór i oprac. W. Badura-Madej, Katowice 1999.
- Lipowicz I., *Istota administracji*, [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002.
- Longchamp F., *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1994.
- Maciejko W., *Instytucje pomocy społecznej*, Warszawa 2009.
- Nitecki S., *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Wrocław 2013.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009.
- Posłuszny J., *Istota i cechy administracji świadczącej*, „Administracja. Teoria – dydaktyka – praktyka” 2005, nr 1.
- Rajkiewicz A., *Świadczenia społeczne*, [w:] A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Księżopolski (red.), *Polityka społeczna*, Katowice 1998.
- Rejdych J., *Praca socjalna z rodzinami dotkniętymi przemocą*, „Praca Socjalna” 2013, nr 3.
- Rysz-Kowalczyk B. [w:] B. Rysz-Kowalczyk (red.), *Leksykon polityki społecznej*, Warszawa 2002.
- Sasal H.D., *Przewodnik do procedury interwencji wobec przemocy w rodzinie*, Warszawa 2005.
- Sierpowska I., *Kobieta w pomocy i polityce społecznej*, [w:] M. Sadowski, A. Spychalska, K. Sadowa, *Kobieta w prawie i polityce*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” z. IX, Wrocław 2005.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*. Warszawa 2012.
- Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Spurek S., *Przeciwdziałanie przemocy rodzinie. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Spurek S., *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie*, [w:] I. Sierpowska (red.), *Meritum. Pomoc społeczna. Wsparcie socjalne*, Warszawa 2016.
- Stahl M., *Pojęcie administracji, jej cechy i funkcje*, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady, w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000.

- Stasikowski R., *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Bydgoszcz–Katowice 2009.
- Szpor G., [w:] I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, K. Strzyczkowski, G. Szpor, *Prawo administracyjne. Część materialna*, Warszawa 2004.
- Właźlak K., *Programy jednostek samorządu terytorialnego w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 9.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006.