

Aleksandra Różycka\*

## Zasadność nowych środków ochrony osób doznających przemocy domowej\*\*

### 1. UWAGI OGÓLNE

Według raportu Najwyższej Izby Kontroli (dalej NIK) z roku 2016<sup>1</sup> po kontroli pomocy osobom dotkniętym przemocą domową to wsparcie mieszkaniowe jest jednym z najsłabszych ogniw analizowanego systemu. W ocenie NIK wsparcie to było niewystarczające: „O ile schronienie w sytuacji kryzysowej zapewniały wszystkie skontrolowane ośrodki, to tylko w 9 z 24 gmin stworzono warunki umożliwiające osobom (bądź rodzinom) z udokumentowaną przemocą domową uzyskanie trwałego schronienia, np. mieszkania komunalnego, socjalnego. Niestety średni czas oczekiwania na te mieszkania wynosił ponad 2 lata”<sup>2</sup>.

Powyższy wniosek jest zrozumiały, ponieważ czas oczekiwania na lokale komunalne generalnie jest wydłużony i nieadekwatny do interwencyjnych sytuacji życiowych, które dotyczą osoby uprawnione. Ponadto aktualnie pomoc mieszkaniowa gmin jest zdominowana obowiązkowym dostarczaniem lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych, jako warunku wykonania wszystkich orzeczeń eksmisyjnych<sup>3</sup>. Zatem jest adresowana w coraz mniejszej części do osób z tzw. kolejki mieszkaniowej<sup>4</sup>, w której oczekują osoby doświadczające przemocy domowej.

Ponadto, należy wspomnieć o innym zjawisku, które dodatkowo utrudnia ofiarom przemocy szybki dostęp do bezpiecznych mieszkań z innych zasobów niż publiczne. Chodzi tu o ogólny deficyt mieszkaniowy<sup>5</sup> oraz wyjątkowo niską mo-

\* Mgr Aleksandra Różycka jest certyfikowanym audytorem wewnętrznym administracji publicznej (CGAP), Polska, ORCID 0000-0003-4672-9828, e-mail: rozycka@tlen.pl

\*\* Data zgłoszenia tekstu przez autorkę: 3.01.2019 r.; data przyjęcia tekstu przez redakcję do publikacji: 27.03.2019 r.

<sup>1</sup> *Pomoc osobom dotkniętym przemocą domową. Informacja o wynikach kontroli*, nr ewid. 48/2016/P/15/046/KPS, Najwyższa Izba Kontroli 2016, raport dostępny na stronie NIK: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,10943,vp,13290.pdf> (dostęp: 20.01.2019 r.).

<sup>2</sup> *Pomoc osobom...*, s. 14–15.

<sup>3</sup> Problem ten jest podnoszony w licznych opracowaniach, m.in. w: *Gospodarowanie lokalami komunalnymi w budynkach mieszkalnych. Informacja o wynikach kontroli*, nr ewid. 185/2012/P/12/069/KIN, Najwyższa Izba Kontroli 2012, s. 8, raport dostępny na stronie NIK: <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-pomocy-osobom-dotknietych-przemoca-domowa.html> (dostęp: 20.01.2019 r.) oraz *Informacje o mieszkalnictwie - wyniki monitoringu za 2013 rok*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2014, s. 98.

<sup>4</sup> Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Prezesa Rady Ministrów w sprawie polityki mieszkaniowej z 26.11.2014 r., Warszawa, nr pisma IV.7211.578.2014/JS.

<sup>5</sup> Por. A. Muział-Węclawowicz, M. Salamon [red.] *Mieszkalnictwo w Polsce. Analiza wybranych obszarów polityki mieszkaniowej*, Warszawa 2015, s. 55.

bilność mieszkaniową typową dla krajów z małym udziałem mieszkań na wynajem w ogólnej puli lokali, jak ma to miejsce w Polsce. Oba te zjawiska wiążą się z wysokimi, w stosunku do wynagrodzeń, opłatami czynszowymi na wolnym rynku, a także w porównaniu do opłat w domach i mieszkaniach własnościowych czy spółdzielczych. Odmienne wygląda to w większości krajów Europy Zachodniej, gdzie w latach powojennych intensywnie rozwijano sektor wynajmu lokali<sup>6</sup> i jest to rozwiązanie często stosowane przez całe życie. Podaż mieszkań na wynajem jest tam wyższa, a co za tym idzie jest niższy udział czynszu wolnorynkowego w rozporządzalnym dochodzie gospodarstw domowych. Również zmiana miejsca zamieszkania jest zjawiskiem powszechniejszym i dokonuje się sprawniej niż w Polsce. Tymczasem u nas w dużych aglomeracjach koszty wynajmu wolnorynkowego pochłaniają nadal nie mniej niż 50% średnich dochodów gospodarstwa domowego.

Ogólna zła sytuacja mieszkaniowa stanowi dodatkowe, istotne ograniczenie dla przezwyciężenia kryzysu przez osoby doznające przemocy domowej. Powoduje bowiem, że nawet przy znacznej eskalacji przemocy, osoby te nie mogą wynająć perspektywicznego mieszkania pod innym bezpiecznym adresem, jeśli nie są w stanie przeznaczyć na opłaty mieszkaniowe zazwyczaj kilka razy tyle, ile dotychczas za utrzymanie lokalu dzielonego ze sprawcą przemocy domowej. Ponadto często przemocy fizycznej czy psychicznej towarzyszy przemoc ekonomiczna, co dodatkowo utrudnia pozyskanie samodzielnego lokum.

Tymczasem, co również wskazano w raporcie NIK, „najskuteczniejszym sposobem przerwania przemocy jest odizolowanie sprawcy od osoby dotkniętej przemocą”<sup>7</sup>. Co więcej, podjęcie jakichkolwiek kroków prawnych, czy to w postaci sprowadzenia interwencji policji, skierowania oskarżenia karnego o przemoc czy wytoczenia sprawy rozwodowej, separacyjnej czy dotyczącej eksmisji agresywnego współlokatora jest w ocenie ofiar tym bardziej ryzykowne, gdy osoba krzywdząca i krzywdzona nadal mieszkają pod jednym dachem. U osób doświadczających przemocy może występować przekonanie, że podejmowanie, skądinąd racjonalnych działań, nie jest bezpieczne i tylko nasili przemoc we wspólnym lokalu. W ten sposób powstaje zamknięte koło, w którym ze względu na brak perspektyw rozdzielenia mieszkania ofiary przemocy przez lata nie podejmują jakiegokolwiek skutecznej reakcji na dotykającą ich przemoc.

Eksperci wspierający ofiary podkreślają, że odizolowanie sprawców jest istotne, by nie dopuścić do trwałej wiktyimizacji całej rodziny: „Tylko wówczas bowiem, możliwe jest rozpoczęcie procesu wychodzenia z przemocy i rzeczywistego uzdrowienia poszczególnych jednostek, w konsekwencji przekładającego się na płaszczyznę środowiskową i społeczną. Nie może tu być mowy o połowicznym, częściowym i chwilowym działaniu. Takie działanie prowadzi najczęściej do tzw. chronicznej sytuacji przemocy, z którą walczyć najtrudniej, ponieważ jej skutkiem jest całkowite podporządkowanie się ofiary sprawcy, do tego stopnia, że nie może ona i nie jest w stanie podjąć jakiegokolwiek decyzji z przeświadczeniem, że ta chora sytuacja nigdy się nie skończy”<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Por. A. Muział-Węclawowicz, M. Salamon [red.] *Mieszkalnictwo...*, s. 64.

<sup>7</sup> *Pomoc osobom...*, s. 18.

<sup>8</sup> E. Kowalewska-Borys, *Problematyka przemocy w rodzinie. Podstawowe środki prawne ochrony osób pokrzywdzonych*, Warszawa 2012, s. 20.

Również w odczuciu społecznym trudno nazwać sprawiedliwą sytuację, gdy jak wskazuje NIK, „w dalszym ciągu najczęściej to osoby krzywdzone w sytuacji kryzysowej muszą opuszczać wspólne miejsce zamieszkania”<sup>9</sup>. Zaś w opisanej sytuacji mieszkaniowej następstwem desperackiego opuszczenia mieszkania jest często wielomiesięczne, a niejednokrotnie wieloletnie zmiany miejsca zamieszkania, które wtórnie destabilizują sytuację osób pokrzywdzonych, w tym szczególnie dzieci.

O ile oczywiście warto zabiegać o systemowe działania dla zwiększenia dostępności lokali mieszkalnych, jak też o poszerzenia bazy bezpiecznego schronienia o charakterze interwencyjnym w hostelach czy lokalach chronionych, o tyle niestety trudno spodziewać się szybkiej generalnej poprawy sytuacji w sektorze mieszkaniowym. Dotyczy to zarówno dostarczania lokali komunalnych, jak i możliwości zabezpieczania potrzeb mieszkaniowych w krótszych terminach na wolnym rynku.

## 2. ŚRODKI OCHRONY OFIAR PRZEMOCY

W świetle powyższego, szczególnego znaczenia nabiera dostępność tzw. prawnych środków ochrony. Są one niezbędną składową każdego systemu, który ma za cel minimalizację zjawiska przemocy domowej. Jednak w opisanej sytuacji mieszkaniowej jest obecnie istotniejsze zapewnienie sprawnych mechanizmów bezpośredniej ochrony osób doznających przemocy domowej.

Przez środki ochrony rozumie się zakazy i nakazy ochronne, w tym doraźne. Pierwsze dotyczą ograniczenia w przebywaniu w tych samych miejscach i powstrzymania się od nawiązywania kontaktów, a drugie odnoszą się do opuszczenia miejsca wspólnego zamieszkania. Są stosowane także w trybie natychmiastowym, na okres niezbędny dla pełniejszego wyjaśnienia sprawy zaistnienia przemocy domowej.

W polskim systemie prawnym znajdziemy zarówno w regulacjach karnych, jak i w regulacjach powiązanych instrumenty, które częściowo mają spełniać tę rolę.

W przepisach Kodeksu postępowania karnego<sup>10</sup> można wyróżnić środki zapobiegawcze, a wśród nich nakaz opuszczenia lokalu i warunkowy dozór. I tak na podstawie art. 275a k.p.k. przewiduje się wydanie nakazu opuszczenia lokalu, tj. nakazanie podejrzanemu lub oskarżonemu (w zależności od stadium postępowania) o przestępstwo popełnione z użyciem przemocy na szkodę osoby wspólnie zamieszkującej okresowe opuszczenie lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym, jeśli zachodzi uzasadniona obawa, że podejrzany lub oskarżony ponownie popełni przestępstwo z użyciem przemocy wobec tej osoby, zwłaszcza gdy popełnieniem takiego przestępstwa groził. Na wniosek podejrzanego lub oskarżonego można wskazać mu miejsce pobytu w placówkach noclegowych.

W przepisach prawa karnego materialnego należy wskazać na środki karne: zakaz przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, kontaktowania się z określonymi osobami, zbliżania się do określonych osób lub opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu (art. 39 pkt 2b Kodeksu karnego<sup>11</sup>), orzekane w latach od roku do lat 15 oraz nakaz okresowego opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym (art. 39 pkt 2e k.k.) orzekany w latach od roku do lat 10.

<sup>9</sup> E. Kowalewska-Borys, *Problematyka...*, s. 10.

<sup>10</sup> Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 30 i 2399) – dalej k.p.k.

<sup>11</sup> Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1950 ze zm.) – dalej k.k.

Ponadto, wspominając o przepisach Kodeksu karnego nie można pominąć istnienia analogicznych środków probacyjnych. Zawieszając wykonanie kary sąd zobowiązuje, a jeżeli orzeka środek karny, to może zobowiązać skazanego do powstrzymania się od kontaktowania się z pokrzywdzonym lub innymi osobami w określony sposób lub zbliżania się do pokrzywdzonego lub innych osób oraz opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym (art. 72 § 1 pkt 7a i 7b k.k.).

Poza powyższymi środkami, po które sąd może sięgnąć w orzeczeniu kończącym postępowanie karne oraz zastosować tymczasowo jako środki zapobiegawcze jeszcze przed zakończeniem procesu, istnieje środek ochrony o charakterze natychmiastowym przewidziany w art. 244 §1a i §1b k.p.k. – zatrzymanie w sytuacjach przemocy domowej. Policja ma prawo zatrzymać osobę podejrzaną, jeśli istnieje uzasadnione przypuszczenie, że popełniła ona przestępstwo z użyciem przemocy na szkodę osoby wspólnie zamieszkującej, a zachodzi obawa, że ponownie popełni ona przestępstwo, zwłaszcza gdy tym grozi. Przepis ten dodatkowo nakłada na policję obowiązek zatrzymania osoby stosującej przemoc, jeśli przestępstwo zostało popełnione przy użyciu broni palnej, noża albo innego niebezpiecznego przedmiotu.

W tym wypadku opuszczenie lokalu wynika wprost z zatrzymania policyjnego, które trwa 48 godzin. Jest przedłużane w sytuacji, gdy policja niezwłocznie, ale nie dłużej niż w 24 godziny, złoży wniosek do prokuratora o wydanie środka zapobiegawczego w postaci opisanego powyżej nakazu opuszczenia lokalu, wydawanego na podstawie art. 275a k.p.k. Wniosek ten powinien być rozpatrzony przez prokuratora przed upływem 48 godzin od zatrzymania policyjnego. Jednak nawet jeśli prokurator uzna za zasadne zastosowanie tego środka zapobiegawczego, to może on być stosowany wyłącznie w procedurze karnej, więc zastosowany tylko wobec osoby formalnie podejranej lub oskarżonej o przestępstwo przemocy.

Jak wskazuje Grzegorz Wrona<sup>12</sup>, usunięcie sprawcy przemocy w rodzinie w trybie karnym w dzisiejszym systemie ma tę największą zaletę, że daje możliwość natychmiastowego wykonania tej czynności, zaś największą wadą jest czasowość obowiązywania nakazu, a także to, iż środek ten jest obwarowany m.in. rozpoczęciem sprawy karnej.

W przeciwnym wypadku osoba zatrzymana po 48 godzinach może wrócić do mieszkania dzielonego z ofiarą. Jak obrazuje kontekst zastosowania tego instrumentu, jeśli ma on doprowadzić do trwałego odizolowania sprawcy przemocy od ofiar, to musi zostać natychmiast powiązany nie tylko z rozpoczęciem, ale z konsekwentną kontynuacją procedur karnych.

Podobnie prezentuje się środek ochrony wynikający z art. 15a ustawy o Policji<sup>13</sup>, który stanowi, że funkcjonariusz policji ma prawo zatrzymania sprawców przemocy w rodzinie stwarzających bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego. Ten środek ma również charakter tymczasowy, czyli do 48 godzin (stosownie do regulacji art. 248 k.p.k.), jeśli nie zostanie wszczęta procedura karna, co pozwoli na zastosowanie opisanych powyżej środków zapobiegawczych wydawanych na podstawie art. 275a k.p.k.

<sup>12</sup> G. Wrona, *Prawo przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, Warszawa 2017, s. 68.

<sup>13</sup> Ustawa z 6.04.1990 r. o Policji (Dz.U. z 2017 r. poz. 2067 i 2405; z 2018 r. poz. 106, 138, 416, 650, 730, 1039, 1544, 1669, 2077, 2102, 2245, 2399 oraz z 2019 r. poz. 15 i 53).

Należy pamiętać, że omawiane środki zapobiegawcze, zgodnie z art. 249 § 1 k.p.k., mogą zostać zastosowane wobec osoby dopiero, gdy zostanie względem niej wydane postanowienie o przedstawieniu zarzutu, a także w sytuacji, gdy jest niezbędne zabezpieczenie prawidłowego toku postępowania, a wyjątkowo także w celu zapobiegnięcia popełnieniu przez oskarżonego nowego, ciężkiego przestępstwa. Środki zapobiegawcze można stosować tylko wtedy, gdy zebrane dowody wskazują na duże prawdopodobieństwo, że oskarżony popełnił przestępstwo.

### 3. SKUTECZNOŚĆ ISTNIEJĄCYCH ROZWIĄZAŃ

Zatem pomimo, że funkcjonariusz policji może zatrzymać sprawcę przemocy domowej, który stwarza bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, to wymóg natychmiastowego wszczęcia procedury karnej powoduje, iż w praktyce tylko niewielka część sprawców przemocy już po 48 godzinach doczeka się wydania środka zapobiegawczego w postaci nakazu opuszczenia mieszkania, i od tej chwili nie będzie zamieszkiwać z osobami krzywdzonymi.

Obrazują to dane przytoczane w cytowanym protokole NIK<sup>14</sup>. W roku 2014 r. na ponad 77000 niebieskich kart wypełnionych przez policję, przy ok. 99000 kart ogółem, odnotowano blisko 14000 sytuacji zatrzymania sprawcy przez policję (według adnotacji na formularzach NK-A). Zgodnie z wyżej przytoczonymi przepisami wspomniane zatrzymania powinny dotyczyć tych właśnie sytuacji, gdzie oceniono, że przestępstwo z użyciem przemocy w danym lokalu może się powtarzać, a sprawca stanowił bezpośrednie zagrożenie dla współlokatorów.

Zatem, aby zdać sobie sprawę z tymczasowości, a w konsekwencji małej skuteczności i nikłego wykorzystania tego środka ochrony, wystarczy zestawić te liczby z danymi ilustrującymi, w ilu przypadkach sądy wydały nakazy opuszczenia mieszkania w ramach środków zapobiegawczych. Jak podaje NIK, w 2014 r. środek ten zastosowano wobec 2341 sprawców w skali całego kraju. I chociaż zastosowanie tego środka rośnie (w 2012 r. wydano go wobec 1241 osób, a w 2013 r. już wobec 1477 osób), to jednak jest na tyle rzadkie, że – jak stwierdza się w protokole NIK – „w praktyce przeważnie to nadal osoba doświadczająca przemocy musi szukać bezpiecznego schronienia”<sup>15</sup>.

Dlatego NIK wśród podstawowych wniosków z kontroli postuluje rozważenie możliwości „wprowadzenia rozwiązań umożliwiających natychmiastowe odizolowanie osoby dopuszczającej się przemocy od osoby, wobec której przemoc jest stosowana, niezależnie od procedury karnej (we współpracy z Ministrem Sprawiedliwości i Ministrem Spraw Wewnętrznych)”. Jednocześnie zastrzega się, że w „takiej sytuacji konieczne byłoby określenie kryteriów szacowania ryzyka zagrożenia życia lub zdrowia ludzkiego w związku z przemocą w rodzinie, służących do oceny zasadności zatrzymania, wydania nakazu i zakazów”<sup>16</sup>.

Trudno się z takim wnioskiem nie zgodzić, gdyż jak obrazują przytoczone dane, fakt rozpowszechniania wśród funkcjonariuszy policji wiedzy o dostępnych środkach ochrony (w ramach zaleconych algorytmów postępowania przy przemocy

<sup>14</sup> Por. *Pomoc osobom...*, s. 8.

<sup>15</sup> *Pomoc osobom...*, s. 18.

<sup>16</sup> *Pomoc osobom...*, s. 26.

domowej) nie przełożył się automatycznie na długofalowe bezpieczeństwo ofiar przemocy w miejscu ich zamieszkania, co nadal może skłaniać te osoby do opuszczenia domu, w którym pozostaje krzywdziciel. Jak wynika z danych policji<sup>17</sup> wprawdzie po wdrożeniu od 1.01.2014 r. pragmatyków służbowych dotyczących przemocy domowej, w 2014 r. wzrosła o prawie 66% w porównaniu z 2013 r., liczba zatrzymanych przez policję osób, wobec których istnieje podejrzenie, że stosują przemoc. Było to też wynikiem jednoczesnego dostarczenia funkcjonariuszom narzędzi do szacowania ryzyka powtórzenia aktów przemocy i jasnym wskazaniu, że wówczas należy sięgnąć po natychmiastowe środki ochrony.

Można więc przyjąć, że decyzje o zatrzymaniu od 2014 r. miały bardziej obiektywny charakter, jeśli uwzględnić wdrożenie zestandaryzowanej oceny zagrożenia powtórnego wystąpienia przemocy w danym lokalu. Mimo to, zestawienie przytoczonych danych wskazuje, że w tym samym roku stosunek liczby wydanych środków zapobiegawczych w stosunku do ogólnej liczby zatrzymań policyjnych wyniósł ok. jeden do sześciu (2341 do 14000). Uprawniony jest więc wniosek, że zdecydowana większość sprawców wróciła do miejsca przebywania ofiar.

Jak już wspomniano, w obecnym stanie prawnym jedynie niezwykle sprawna kontynuacja działań na drodze karnej mogłaby wydłużyć izolację sprawcy od ofiar na czas wynoszący ponad 48 godzin. Należy tu podkreślić, że powody, dla których mniejszość przypadków faktycznej przemocy doczeka się oskarżenia karnego, wydają się być daleko szersze i bardziej złożone niż po prostu nie dość sprawne funkcjonowanie policji i wymiaru sprawiedliwości czy też niewystarczająca współpraca tych służb.

Przyczyn takiego stanu rzeczy jest wiele, dlatego trudno tendencję tę uważać za przejściową albo będącą pochodną małej dostępności informacji dla ofiar, podczas gdy od lat działają profesjonalne i sprawne anonimowe infolinie dla pokrzywdzonych przemocą. Wskazana tendencja wiąże się bowiem nie tylko z uwarunkowaniami emocjonalnymi i psychologicznymi ofiar<sup>18</sup>, właściwymi zjawisku przemocy ze strony osób (niegdyś) bliskich, w tym z częstym współzależnieniem ofiar od nadużywających alkoholu sprawców. Może mieć ona także oparcie w przesłankach, które wydają się ofiarom racjonalne. Przykładowo, ofiary mogą ważyć celowość skazania sprawcy, jakim może być też ojciec i mąż, który jest, albo przynajmniej potencjalnie powinien być, żywicielem rodziny lub płatnikiem alimentów na rzecz krzywdzonych dzieci. Istnieje wiele względów, dla których ofiary przemocy, jeśli chciałyby przerwać „koszmar przemocy” w większości, jak obrazują dane, nie są zdecydowane na posłużenie się rozwiązaniami karnymi w swojej sytuacji rodzinnej.

Zjawisko to ma odzwierciedlenie w małej liczbie aktów oskarżenia w stosunku do liczby prowadzonych procedur niebieskich kart. Przykładowo, w 2013 r. policja wypełniła 61047 formularzy „Niebieska Karta”<sup>19</sup>. W tym samym okresie w prokuraturze odnotowano wpływ 58088 spraw dotyczących przestępstw związanych

<sup>17</sup> T. Wewiór, wywiad z nadinsp. Cezarym Popławskim Zastępcą Komendanta Głównego Policji pt. „Bieżące priorytety pionu prewencji, w tym przeciwdziałanie przemocy w rodzinie”, „Czasopismo Centrum Szkolenia Policji w Legionowie i Centrum Szkolenia Żandarmerii Wojskowej w Mińsku Mazowieckim” z 1.10.2015 r., s. 2, 3.

<sup>18</sup> Por. J. Helios, W. Jedlecka *Współczesne oblicza przemocy – zagadnienia wybrane*, Wrocław 2017, s. 10.

<sup>19</sup> M. Lewoc, *Diagnoza skali zjawiska przemocy w rodzinie w Polsce*, kwartalnik MS „Probacja” 2014/III, s. 44.



z przemocą w rodzinie. Następnie 65,2% wszystkich spraw dotyczących przemocy w rodzinie nie zakończyło się wniesieniem aktu oskarżenia<sup>20</sup>. Michał Lewoc wskazuje, że przyczyną części umorzonych spraw jest fakt wycofywania się pokrzywdzonych z dotychczasowego stanowiska i odmowa składania zeznań w sprawie, co skutkowało brakiem wystarczającego materiału dowodowego w sprawie, niezbędnego do sporządzenia i obronienia w sądzie aktu oskarżenia. Ponownie więc nasuwa się przypuszczenie, że właśnie takie przypadki mogą być szczególnie powiązane z tematem niniejszych rozważań: lęk przed składaniem zeznań rośnie, gdy ofiara jest na co dzień bezpośrednio zależna od sprawcy, nadal dzieląc z nim jedno mieszkanie.

Dla porządku należy też wymienić inny instrument, z obszaru prawa cywilnego, jakim jest eksmisja tzw. uciążliwego współlokatora. Jednocześnie trzeba zaznaczyć, że nie spełnia on roli doraźnego środka ochronnego. Rozpatrzenie pozwu o opróżnienie lokalu mieszkalnego zarówno na podstawie art. 11a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie<sup>21</sup>, jak i art. 13 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego<sup>22</sup>, jest procesem długotrwałym, mimo ustawowych deklaracji zawartych w przepisach szczególnych. Regulacja art. 11a ust. 2 u.p.p.r. stanowi, że rozprawa powinna odbyć się nie dalej niż w ciągu miesiąca, ale w praktyce wyznaczenie terminu trwa kilka miesięcy, choćby w związku z koniecznością dopełnienia wymogów dotyczących wnoszenia opłat, powiadamiania stron i doręczeń w procedurze cywilnej.

Do oczekiwania na faktyczną izolację sprawcy od ofiary należy również doliczyć czas konieczny na przeprowadzenie postępowania komorniczego, jeśli osoba stosująca przemoc nie respektuje orzeczenia o opróżnieniu. Wyroki takie są wykonywane ze znacznym opóźnieniem i częste są sytuacje, gdy pomimo orzeczenia eksmisyjnego pokrzywdzeni nadal muszą zamieszkiwać z osobami stosującymi przemoc.

Zatem z punktu widzenia niniejszej analizy, środków eksmisyjnych w praktyce nie można zaliczyć do środków ochrony o charakterze doraźnym i natychmiastowym, a postępowania eksmisyjne są zbyt przewlekłe, aby powstrzymać ofiary przemocy od ratowania się ucieczką z miejsca wspólnego zamieszkania.

Tymczasem obowiązek zapewnienia ofierze przemocy bezpieczeństwa we własnym domu wynika po pierwsze z konstytucyjnej zasady ochrony godności człowieka, która jest nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest w Polsce, zgodnie z art. 30 ustawy zasadniczej<sup>23</sup>, obowiązkiem władz publicznych. Na takie zobowiązanie państwa wskazuje dodatkowo orzecznictwo międzynarodowe: „Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 15 września 2009 r. w sprawie 8227/04 E.S. i in. v. Słowacja, LEX nr 514412, stwierdził, że doprowadzenie do sytuacji, w której osoby pokrzywdzone w wyniku przemocy w rodzinie zostały zmuszone do opuszczenia domu i szukania bezpiecznego schronienia gdzie indziej, oznaczało

<sup>20</sup> M. Lewoc, *Diagnoza...*, s. 45.

<sup>21</sup> Ustawa z 29.07.2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U. z 2015 r. poz. 1390) – dalej u.p.p.r.

<sup>22</sup> Ustawa z 21.06.2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1234 i 1496).

<sup>23</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483; z 2001 r. poz. 319; z 2006 r. poz. 1471 oraz z 2009 r. poz. 946).

niedopełnienie przez państwo pozytywnych obowiązków w zakresie zapewnienia ochrony ofiarom przemocy i tym samym naruszenie art. 3 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, gwarantującego ochronę przed niehumanym oraz poniżającym traktowaniem lub karaniem”<sup>24</sup>.

Z powyższych względów, potrzebne wydaje się jak najszybsze uzupełnienie systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie o bardziej adekwatne środki ochrony doraźnej dla osób doznających przemocy. Postulat taki nie wydaje się dyskusyjny, zwłaszcza gdy mówimy o zapewnieniu doraźnej, natychmiastowej ochrony przed takimi aktami przemocy domowej, które stanowią bezpośrednie zagrożenie dla ludzkiego życia i zdrowia.

Temat ten był od dawna wskazywany jako palący przez osoby zawodowo zajmujące się przeciwdziałaniem przemocy domowej i mające codzienny kontakt z ofiarami. W ramach badania przeprowadzonego na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w 2014 r. profesjonalści na pytanie, czy w ich ocenie jest potrzeba zmiany obecnie obowiązujących uregulowań prawnych, wśród spraw priorytetowych wymieniali zagadnienie „izolacji od sprawców przemocy”<sup>25</sup>.

#### 4. ROZWIĄZANIA OCHRONNE SPRAWDZONE W INNYCH KRAJACH

Argumentem przemawiającym na rzecz wdrożenia nowego instrumentu jest również fakt stosowania takich rozwiązań w systemach zagranicznych. Środki ochrony doraźnej, polegające na natychmiastowym wydaleniu sprawcy z mieszkania, które jest miejscem stosowania przemocy, są już wykorzystywane z powodzeniem w innych krajach.

Wśród takich sprawdzonych mechanizmów warto przytoczyć przykład Austrii, która jako pierwsza wdrożyła doraźny nakaz policyjny<sup>26</sup> w 1997 r., a na regulacjach tych wzorowały się później także inne państwa, w tym Czechy. Instrument ten opiera się na szczególnym uprawnieniu policji, stosowanym w powiązaniu z innymi instrumentami, z różnych dziedzin prawa:

„Zgodnie z ustawą o Policji, funkcjonariusz Policji, w ściśle określonych przypadkach (a w szczególności, jeśli w przeszłości dochodziło ze strony danej osoby do przemocy w tej rodzinie), ma prawo wydać nakaz opuszczenia domu i jego najbliższego otoczenia osobie, która jest zagrożeniem dla innych domowników. Nakaz policyjny wydawany jest z urzędu, bez jakiegokolwiek wniosku ofiary i obowiązuje przez okres 10 dni [obecnie jest to okres 14 dni]<sup>27</sup>. W ciągu 3 pierwszych dni po wydaniu nakazu Policja jest zobowiązana co najmniej raz sprawdzić przestrzeganie zastosowanych środków.

<sup>24</sup> A. Kietyka, A. Ważny, *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2015, s. 196–198.

<sup>25</sup> M. Miedzik (współpraca J. Rutkowski), *Ocena efektywności systemu przeciwdziałania przemocy przez profesjonalistów*, Raport sporządzony na podstawie badań przeprowadzonych na zlecenie MPiPS, Warszawa 2014, s. 116.

<sup>26</sup> *Emergency barring orders in situations of domestic violence (...)*, Council of Europe 2017, s. 29.

<sup>27</sup> Zgodnie z aktualnie obowiązującą austriacką ustawą o Policji nr 146/1999 okres ten został wydłużony z 10 do 14 dni.



Obowiązkiem Policji jest również, w ciągu 24 godzin od wydania nakazu, poinformowanie o tym fakcie instytucji zajmującej się udzielaniem wsparcia ofiarom przemocy w rodzinie. Za naruszenie nakazu sprawcy grozi grzywna lub areszt. Osoba zagrożona przemocą może ten okres przedłużyć, jeśli złoży w sądzie wniosek o wydanie tymczasowego nakazu opuszczenia domu i zakazu przebywania przez sprawcę w określonych miejscach<sup>28</sup>.

Innym państwem, gdzie już działa kompleksowy system przeciwdziałania przemocy domowej i jest on postrzegany jako skuteczny jest Hiszpania<sup>29</sup>. W jego ramach od ponad 10 lat stosuje się różnicowane środki ochrony ofiar, w tym nakaz opuszczenia domu i zakaz kontaktowania się. Przyjęty system sądowniczy daje możliwość wydania zintegrowanych środków ochronnych na gruncie cywilnym i społecznym, a jeśli zostało popełnione przestępstwo, również na gruncie karnym. Wprowadzone regulacje przewidują natychmiastowe zastosowanie środków ochrony, czyli najpóźniej do 72 godzin po zgłoszeniu incydentu. W celu zagwarantowania natychmiastowego działania wyspecjalizowane jednostki systemu sądownictwa ds. przemocy domowej, które orzekają o zastosowaniu środka ochronnego, są czynne przez całą dobę.

Jednocześnie hiszpańska policja stosuje politykę zerowej tolerancji dla aktów przemocy i aresztuje sprawców. Funkcjonariusze dysponują też wystandaryzowanym narzędziem oceny ryzyka przemocy. Dodatkowo, jeśli istnieje zagrożenie, wówczas chroni ofiary w miejscu jej przebywania aż do chwili wydania doraźnego nakazu ochronnego.

Nakaz taki może być wydany do momentu ostatecznej decyzji sądu. Na początku jest on zwykle stosowany na okres 30 dni i może być przedłużony na wniosek ofiary. Dla ułatwienia składania wniosku o zastosowanie środków ochronnych obowiązuje uproszczony jego wzór, który może złożyć nie tylko ofiara, ale również jej rodzina, a może to nastąpić także za pośrednictwem wielu instytucji publicznych i pozarządowych. Złożenie wniosku jest darmowe.

Dodatkowym wzmocnieniem środków ochrony w Hiszpanii jest elektroniczne monitorowanie sprawców przez policję.

Jak pokazują przykłady innych państw, środki przyjęte w zakresie ochrony doraźnej:

- mają natychmiastowe zastosowanie podczas interwencji, w sposób i w zakresie który gwarantuje dalsze bezpieczeństwo na terenie lokali mieszkalnych, w których doszło do przemocy;
- są stosowane na kilka pierwszych dni nawet bez wniosku ofiary, ale przy spełnieniu ściśle zdefiniowanych warunków, które wskazują na realną groźbę powtarzania się aktów przemocy, zwłaszcza fizycznej;
- środki te są sprzęgnięte z innymi długofalowymi instrumentami, które mają do dyspozycji ofiary przemocy, nie tylko z zakresu prawa karnego, ale również prawa cywilnego i rodzinnego – sam podstawowy środek ochrony, gdy ma oddziaływanie natychmiastowe – jest najczęściej w rękach policji i można go zaliczyć do instrumentów administracyjnych.

<sup>28</sup> *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie na tle wybranych rozwiązań legislacyjnych*, cyt. za opracowaniem tematycznym OT-583 Kancelarii Senatu, maj 2010 r., s. 33.

<sup>29</sup> *Emergency barring...*, s. 29, 40–42.

## 5. PODSUMOWANIE

Konkludując, przyjęte w polskim systemie doraźne środki ochrony mogą być zastosowane w trybie natychmiastowym tylko o tyle, o ile zostaną powiązane z rozpoczęciem sprawy na gruncie karnym. Natomiast zdecydowana większość ofiar nie współpracuje z organami ścigania i nie decyduje się na inicjowanie postępowań karnych przeciwko sprawcy, którymi są członkowie ich rodzin. Dlatego doświadczenie innych państw w zakresie powiązania środków ochrony ze środkami cywilnymi wydaje się warte pogłębionej analizy, pod kątem możliwości wdrożenia w naszym kraju.

Na koniec nie można pominąć istotnego znaczenia środków ochrony doraźnej ofiar przemocy dla prawidłowego działania i wykorzystywania całego systemu przeciwdziałania przemocy domowej. Rozważając tę kwestię, należy brać pod uwagę, że w przypadku braku adekwatnych środków minimalizujących zastraszenie ofiar przemocy, jeszcze długo będziemy mieć do czynienia z błędnym kołem osłabiającym stosowanie nawet i tych instrumentów, które już występują w systemie prawnym, jak oskarżenie karne czy eksmisja w trybie art. 11a u.p.p.r. Ofiary znajdujące się w stanie bezpośredniego fizycznego zagrożenia ze strony współlokatora, bez możliwości wyprowadzenia się do innego bezpiecznego lokum czy użyczanego przez bliskich, wynajętego od gminy czy zdobytego na wolnym rynku, mogą nigdy nie sięgnąć po regulacje dedykowane przestępstwom. Ponadto, sparaliżowane strachem mogą być zniechęcone do wyjawienia swojego problemu dedykowanym służbom w celu zasięgnięcia pomocy, czego nawet nie obejmą przytaczane dane i statystyki.

Z powyższych względów uzupełnienie luki w zakresie doraźnych środków ochrony w polskim systemie może usunąć jedną z kluczowych barier dla skutecznego rozwiązywania problemów przemocy domowej. Docelowo może się przyczynić zarówno do wzmocnienia wszelkich innych możliwości pomocy osobom doznającym przemocy, jak i do pożądaných przez rodziny zmian w funkcjonowaniu osób stosujących przemoc.

### Abstract

#### Aleksandra Różycka, *Expediency of New Measures Protecting Victims of Domestic Violence*

*This analysis concerns the special importance of the measures protecting victims of domestic violence in the places of their residence, taking account of the difficulties with housing provision in Poland. Inability to guarantee security of victims living on the same premises as the perpetrator, combined with a deficit of other affordable residential properties on the free market and the weakness of the public housing support system, can result in two scenarios. The first of them materializes when the victim leaves the home. This decision often involves multiple changes of the whereabouts, that is, additional destabilization for the victims within the family, while the perpetrator of violence keeps living on the premises. On the other hand, staying on the same property with the perpetrator makes it impossible to take reasonable measures to stop the violence, for fear of its escalation. Therefore, the most efficient way to interrupt the vicious circle of violence is to isolate the perpetrator from the victim. A review of the instruments that should serve this purpose in the Polish legal system leads to the conclusion that none of them guarantee security for victims in the*

long run, because they operate in combination with the initiation and consistent application of criminal procedures. And, as demonstrated by the statistics quoted in the article, the majority of domestic violence victims do not decide to apply criminal solutions against their family members. Meanwhile resorting to eviction under civil law involves a long waiting time before the perpetrator is actually isolated, which constitutes an additional threat for persons threatened by violence in their own homes. In this context the article describes examples of efficient administrative and civil law solutions which are successfully applied in other countries as more befitting the particularities of family relationships. At the end the author lists the common features of instruments of this kind, suggesting the framework within which the postulated measures should fit if they were to be used in the context of violence posing a direct threat to health or life. She also indicates that implementation of such instruments could help increase the use of dedicated forms of support by the victims and make the whole system of counteracting domestic violence more efficient.

**Keywords:** domestic violence, isolation measures, perpetrator of violence

### Streszczenie

#### Aleksandra Różycka, Zasadność nowych środków ochrony osób doznających przemocy domowej

Niniejsza analiza dotyczy szczególnego znaczenia środków ochrony osób doznających przemocy domowej w miejscu ich zamieszkania w trudnej polskiej sytuacji mieszkaniowej. Brak możliwości zapewnienia bezpieczeństwa ofiarom przebywającym we wspólnym lokalu ze sprawcą, przy deficycie innych dostępnych cenowo mieszkań na wolnym rynku i słabości publicznego systemu wsparcia mieszkaniowego, może powodować dwojakie skutki. Pierwszy z nich dotyczy opuszczenia domu przez ofiarę, a decyzja taka często wiąże się ze zmianami kolejnych miejsc pobytu, więc oznacza dodatkową destabilizację dla pokrzywdzonej części rodziny, podczas gdy osoba stosująca przemoc pozostaje w zajmowanym lokalu. Zaś pozostawanie we wspólnym lokalu ze sprawcą wiąże się z niemożnością podjęcia racjonalnych działań w celu zatrzymania przemocy, z obawy przed jej eskalacją. Najskuteczniejszym więc sposobem na przerwanie błędnego koła przemocy jest odizolowanie sprawcy od ofiary. Przegląd instrumentów, które rolę tę mają spełniać w polskim systemie prawnym, prowadzi do wniosku, że żaden z nich nie zapewnia ofiarom długofalowego bezpieczeństwa, gdyż działają one w połączeniu z rozpoczęciem oraz konsekwentnym stosowaniem procedur karnych. Jak zaś wynika z przywoływanych danych statystycznych, ofiary przemocy domowej w większości przypadków nie decydują się na skorzystanie z rozwiązań karnych w stosunku do członków rodziny. Natomiast zastosowanie eksmisji na gruncie cywilnym jest obciążone długim czasem oczekiwania na faktyczną izolację sprawcy, co dla osób zastraszonej przemocą we własnym domu jest obciążone dodatkowym zagrożeniem. Dlatego w artykule przywołano przykłady skutecznych rozwiązań na gruncie administracyjnym i cywilnym, które są z powodzeniem wykorzystywane w innych krajach, jako bardziej pasujących do specyfiki relacji rodzinnych. Na koniec autorka podaje też wspólne cechy tego typu instrumentów, proponuje ramy, w które postulowany środek powinien się wpisywać, gdyby stosować go w sytuacjach przemocy zagrażającej bezpośrednio zdrowiu lub życiu. Wskazuje także, że jego wdrożenie mogłoby wpłynąć na zwiększenie wykorzystania przez ofiary innych dedykowanych form wsparcia i podniesienie skuteczności całego systemu przeciwdziałania przemocy domowej.

**Słowa kluczowe:** przemoc domowa, środki izolacyjne, sprawca przemocy

**Literatura:**

1. Helios J., Jedlecka W., *Współczesne oblicza przemocy – zagadnienia wybrane*, Wrocław 2017;
2. Kiełtyka A., Ważny A., *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2015;
3. Kowalewska-Borys E., *Problematyka przemocy w rodzinie. Podstawowe środki prawne ochrony osób pokrzywdzonych*, Warszawa 2012;
4. Lewoc M., *Diagnoza skali zjawiska przemocy w rodzinie w Polsce*, kwartalnik MS „Probacja” 2014, nr III;
5. Miedzik M. (współpraca Rutkowski J.), *Ocena efektywności systemu przeciwdziałania przemocy przez profesjonalistów*, Raport sporządzony na podstawie badań przeprowadzonych na zlecenie MPiPS, Warszawa 2014;
6. Muział-Węclawowicz A., Salamon M. [red.] *Mieszkalnictwo w Polsce. Analiza wybranych obszarów polityki mieszkaniowej*, Warszawa 2015;
7. T. Wewiór, wywiad z nadinsp. Cezarym Popławskim Zastępcą Komendanta Głównego Policji pt. „Bieżące priorytety pionu prewencji, w tym przeciwdziałanie przemocy w rodzinie”, Czasopismo Centrum Szkolenia Policji w Legionowie i Centrum Szkolenia Żandarmerii Wojskowej w Mińsku Mazowieckim nr z 1.10.2015 r.;
8. Wrona G., *Prawo przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, Warszawa 2017.