

Marcin Romanowski

Rola rozwiązań administracyjnych  
i cywilnoprawnych na rzecz zwalczania  
przemocy domowej na przykładzie  
regulacji prawnych z 30.04.2020 r.  
Koordynacja działań i powiązania systemu

*The role of administrative and civil law solutions to combat domestic violence on the example of the regulations of 30 April 2020. Coordination of activities and system connections*

**Abstract**

*The article describes new solutions in the field of combating domestic violence in the form of an immediate, temporary order for the person using domestic violence to leave the apartment, as provided for in the Act on the Police and the Military Police, and a prohibition on approaching the apartment and its immediate surroundings. There are also described the solutions in the field of civil procedure in the form of the so-called judicial extension of the restraining order. In addition to the innovative solutions introduced by the Act of 30 April 2020, an analysis was made of other, similarly constructed protection tools included in the draft amendment to the Code of Civil Procedure (UD297). Apart from the dogmatic analysis de lege lata and de lege ferenda, the article contains an analysis of the implementation of the act, pointing to the factors determining the effectiveness of the aforementioned new tools, and evaluating the first months of its application and indicates the significant importance of the coordination and cooperation of various entities as an important factor determining the effectiveness of anti-violence regulations.*

Dr Marcin Romanowski, LL.M. na Uniwersytecie w Regensburgu, wykładowca na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie oraz w Akademii Komunikacji Społecznej i Medialnej w Toruniu. Autor publikacji z zakresu teorii i filozofii prawa, prawa konstytucyjnego oraz aksjologii prawa europejskiego. Od 2019 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, odpowiedzialny m.in. za obszar wsparcia osób pokrzywdzonych przestępstwem oraz za przygotowanie i wdrożenie nowych narzędzi ochrony przeciwko przemocy domowej w postaci natychmiastowego nakazu opuszczenia mieszkania. ORCID: 0000-0001-7902-1450. Data zgłoszenia tekstu przez autora: 28.10.2022 r.; data zaakceptowania do publikacji: 4.11.2022 r.

**Keywords:** *domestic violence, help for crime victims, immediate police order/prohibition, counteracting domestic violence, networking the system*

### Streszczenie

Artykuł zawiera omówienie nowych rozwiązań w zakresie zwalczania przemocy domowej, tj. przewidzianego w ustawach o Policji oraz o Żandarmerii Wojskowej natychmiastowego, tymczasowego nakazu opuszczenia mieszkania przez osobę stosującą przemoc oraz zakazu zbliżania się do mieszkania i jego najbliższego otoczenia. Przedstawione zostały również rozwiązania z zakresu procedury cywilnej w postaci tzw. sądowego przedłużenia zakazu zbliżania się. Oprócz wprowadzonych ustawą z 30.04.2020 r. nowatorskich rozwiązań dokonana została analiza kolejnych – o analogicznej konstrukcji – narzędzi ochrony, zawartych w projekcie nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego (UD297). Poza analizą dogmatyczną *de lege lata* oraz *de lege ferenda* artykuł zawiera analizę wdrożenia ustawy, wskazuje na czynniki warunkujące skuteczność wspomnianych nowych narzędzi, a także dokonuje ewaluacji pierwszych miesięcy jej stosowania oraz podkreśla istotne znaczenie koordynacji i współpracy różnych podmiotów jako istotny czynnik warunkujący efektywność regulacji antyprzemocowych.

**Słowa kluczowe:** *przemoc domowa, pomoc osobom pokrzywdzonym przestępstwem, natychmiastowy policyjny nakaz/zakaz, przeciwdziałanie przemocy domowej, sieciowanie systemu*

## 1. Wprowadzenie – *de lege derogata* i problem nieskuteczności

Zwalczanie i przeciwdziałanie przemocy domowej stanowi konstytucyjny i prawnomiedzynarodowy obowiązek po stronie instytucji publicznych. Artykuł 18 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup> wyraża m.in. zasadę ochrony i opieki ze strony Rzeczypospolitej w stosunku do małżeństwa (rozumianego jako związek kobiety i mężczyzny), rodziny, macierzyństwa i rodzicielstwa. W szczególności działania o charakterze opieki wydają się być relewantne w kontekście ochrony przed przemocą domową, gdyż obejmują swym zakresem działania skierowane do osób tworzących małżeństwo czy rodzinę, zmierzające do umocnienia tych wspólnot i tworzących je relacji. Ochrona natomiast to działania podejmowane w stosunku do podmiotów zewnętrznych wobec małżonków i rodziny, mające na celu niedopuszczenie do zagrożenia tym wspólnotom. Z kolei w rozdziale dotyczącym praw i wolności obywatelskich art. 71 wyraża normę programową uwzględniania dobra rodziny w polityce społecznej i gospodarczej państwa. Jednocześnie statuuje prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych dla rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Niewątpliwie zagrożenie rodziny przemocą domową wchodzi w zakres pojęcia trudnej sytuacji społecznej, a po części również materialnej, zwłaszcza w przypadku przemocy ekonomicznej. Artykuł 72 ust. 1 Konstytucji RP wyraża zasadę i normę programową ochrony praw dziecka. W szczególności organy władzy publicznej są zobowiązane do ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją. Regulacja ta, podobnie jak kolejne ustępy tego artykułu, stanowi niewątpliwie ważne ugruntowanie konstytucyjne szczególnego statusu dziecka krzywdzonego, stworzenia całego instrumentarium w postępowaniu karnym, rodzinnym i opiekuńczym, w sprawach nieletnich, które uwzględniają szczególne potrzeby osób najmłodszych.

Charakter zjawiska przemocy domowej skłonił prawodawcę do uzupełnienia pierwotnie wykorzystywanego reżimu prawnokarnego o bardziej rozbudowane podejście, z zastosowaniem narzędzi administracyjno- i cywilnoprawnych, a także w odpowiednim zakresie instytucji prawa rodzinnego i opiekuńczego. Ta interdyscyplinarność koreluje ze złożoną naturą zjawiska przemocy domowej, jego uwarunkowaniami nie tylko natury sprawiedliwościowej, ale również psychologicznej, a także antropologicznej, bo dotyczącej najbardziej intymnych relacji osobowych, co przy ich patologizacji stwarza bardzo trudny do rozwiązania klaster wielowarstwowych problemów.

Podstawowym aktem rangi ustawowej regulującym przeciwdziałanie i zwalczanie przemocy domowej jest, jak wiadomo, ustawa z 29.07.2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie<sup>2</sup>, która określa zadania instytucji publicznych oraz miejsce

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) – dalej Konstytucja RP.

<sup>2</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 1249 – dalej u.p.p.r. Zgodnie z przedłożoną przez Ministerstwo Rodziny pod numerem UD296 propozycją zmiany ustawy, zyska ona poprawny tytuł o przeciwdziałaniu przemocy domowej, por. <https://www.legislacja.gov.pl/projekt/12351802/katalog/12819743#12819743> (dostęp: 22.07.2022 r.). Stąd w niniejszym artykule posługuję się już nową, w mojej ocenie bardziej adekwatną siatką pojęciową.

organizacji społecznych w systemie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, a także zasady postępowania wobec osób dotkniętych przemocą domową oraz osób tę przemoc stosujących. W interesującym nas zakresie ustawa zawiera art. 11a, formułujący materialnoprawną podstawę do zobowiązania osoby stosującej przemoc domową do opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania<sup>3</sup>, a zatem otwierający cywilnoprawną drogę sądową na żądanie osoby dotkniętej przemocą. Pierwotnie miało to miejsce poprzez odesłanie do przepisów o postępowaniu nieprocesowym, a zgodnie z art. 11a ust. 2 zd. 2 *de lege derogata* postanowienie w przedmiocie zobowiązania do opuszczenia mieszkania zapada po przeprowadzeniu rozprawy, która powinna odbyć się w terminie jednego miesiąca od dnia wpływu wniosku, i staje się wykonalne z chwilą ogłoszenia. Postanowienie mogło być zmienione lub uchylone w razie zmiany okoliczności. To cząstkowe i niepełne uregulowanie budziło liczne wątpliwości w praktyce orzeczniczej, również w związku z brakiem rozwiązań umożliwiających natychmiastową izolację osoby stosującej przemoc od osób pokrzywdzonych<sup>4</sup>.

## 2. Skala i zakres zjawiska przemocy domowej w Polsce

Pojęcie „przemocy domowej”, czy też „przemocy w rodzinie”, napotyka liczne trudności definicyjne. Nie jest przedmiotem tego artykułu ich kompleksowe relacjonowanie i rozstrzygnięcie<sup>5</sup>. Niewątpliwie zjawisko to uznaje się za złożony problem całego społeczeństwa, cechujący się skomplikowanymi uwarunkowaniami, wielorakimi przyczynami i wielopłaszczyznowymi konsekwencjami wobec wszystkich członków rodziny. Nie tylko powoduje urazy fizyczne, lecz także wywiera długotrwały, negatywny wpływ na osoby nim dotknięte, gdyż przyczynia się do przewlekłego bólu, strachu, stresu pourazowego, depresji czy uzależnień<sup>6</sup>.

W związku z kompleksowym charakterem zjawiska przemocy domowej złożone muszą być również narzędzia badawcze. Interesującą próbą estymacji skali zjawiska było przeprowadzone w 2012 r. przez Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) badanie, którego wyniki, opublikowane w 2014 r. w dokumencie „Przemoc wobec kobiet. Badanie na poziomie Unii Europejskiej”, zawierają niezwykle wartościowe informacje dotyczące rzeczywistej skali i obrazu przemocy domowej. Wśród rekomendacji wskazać można m.in. podejmowanie działań edukacyjnych, wsparcie dla osób pokrzywdzonych przestępstwami związanymi z przemocą, znaczącą rolę

<sup>3</sup> Artykuł 11a ust. 1 u.p.p.r. w pierwotnym kształcie brzmiał: „Jeżeli członek rodziny wspólnie zajmujący mieszkanie, swoim zachowaniem polegającym na stosowaniu przemocy w rodzinie czyni szczególnie uciążliwym wspólne zamieszkiwanie, osoba dotknięta przemocą może żądać, aby sąd zobowiązał go do opuszczenia mieszkania”.

<sup>4</sup> Por. np. P. Kruszyński, K. Wlazlak, *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie na tle porównawczym*, „Prokuratura i Prawo” 2017/5, s. 43 i n.

<sup>5</sup> Na ten temat por. np. M. Stożek, *Przemoc w rodzinie. Zapobieganie w świetle przepisów prawa*, Warszawa 2009, s. 11 i n.

<sup>6</sup> J. McCauley, D.E. Kern, K. Kolodner, L. Dill, A.F. Schroeder, H.K. DeChant, L.R. Derogatis, *The “battering syndrome”: Prevalence and clinical characteristics of domestic violence in primary care internal medicine practices*, „Annals of Internal Medicine” 1995/123(10), s. 737 i n.

programów korekcyjnych, kompleksowość i zróżnicowane narzędzia, nie tylko o charakterze prawnokarnym<sup>7</sup>.

Niezależnie od złożoności zjawiska przemocy i związanej z tym trudności oceny jej skali (ze względu na przypadki niezgłaszania) o jej obrazie częściowo dostarczają wiedzy również dane statystyczne dotyczące wdrażania przez Policję procedury „Niebieskie Karty” w Polsce. W szczególności warto odnotować, że w 2021 r. nastąpił spadek liczby zgłoszonych przypadków przemocy w rodzinie. Odnotowano 141.409 sytuacji, w których miały miejsce różne rodzaje przemocy, co w odniesieniu do 2020 r. dało spadek o 22.656 przypadków (dynamika wyniosła 86,19%), natomiast w stosunku do 2019 r. – spadek o 24.693 sytuacje (dynamika – 85,13%)<sup>8</sup>. Jest to zatem przełamanie wcześniejszego trendu wzrostowego, zgodnie z którym w 2019 r. stwierdzono 166.102 przypadki przemocy w rodzinie. W odniesieniu do 2018 r. oznaczało to wzrost o 6.805 przypadków (dynamika wyniosła 104,27%), natomiast w stosunku do 2017 r. – wzrost o 332 przypadki (dynamika – 100,20%)<sup>9</sup>.

W 2021 r. odnotowano 50.002 przypadki przemocy fizycznej, 70.611 przypadków – psychicznej, 1.048 – seksualnej, 1.548 – ekonomicznej oraz 18.200 przypadków innego rodzaju przemocy. Spadek dotyczył wszystkich rodzajów przemocy. Pozostała jednak przewaga występowania przemocy psychicznej, a na drugim miejscu – fizycznej<sup>10</sup>.

W 2021 r. liczba osób, co do których istniało podejrzenie, że są dotknięte przemocą w rodzinie, wyniosła 75.761 osób, co w stosunku do 85.575 osób w 2020 r. i 88.032 osób w 2019 r. stanowi spadek, odpowiednio o 11,47% i 13,94%. W 2021 r., podobnie jak w latach ubiegłych, największą grupę osób, co do których istniało podejrzenie, że są dotknięte przemocą w rodzinie, stanowiły kobiety (72,74%). W dalszej kolejności wymienić należy osoby małoletnie (14,69% ogółu) oraz mężczyzn (12,57% ogółu)<sup>11</sup>.

Powyższe dane wskazują nie tylko na tendencję spadkową stosowania procedury „Niebieskie Karty”, lecz także na zmniejszenie przypadków stwierdzonej przemocy domowej. Zbyt krótki okres nie pozwala na to, by skonstatować trwałą tendencję spadkową, a tym bardziej zdiagnozować przyczyny zjawiska. Ponadto brakuje podstaw do uznania, że zwiększyła się skala niezgłaszanej przemocy. Jednocześnie wzrosła liczba zatrzymań: w 2020 r. zatrzymano 17.954 osoby, co do których istniało podejrzenie, że stosowały przemoc domową. W grupie osób zatrzymanych dominują mężczyźni – zatrzymano ich 17.263. Grupa zatrzymanych kobiet liczyła 661 osób, natomiast wśród 30 zatrzymanych osób nieletnich było 29 chłopców i 1 dziewczynka. W odniesieniu do 2019 r. dało to wzrost ogólnej liczby osób zatrzymanych o 687 osób (zatrzymano 17.267 osób), zaś w odniesieniu do 2018 r. – o 1.039 osób (zatrzymano 16.915 osób)<sup>12</sup>.

<sup>7</sup> <https://fra.europa.eu/en/publication/2014/violence-against-women-eu-wide-survey-main-results-report> (dostęp: 22.08.2022 r.).

<sup>8</sup> Informacja dotycząca realizacji przez Policję procedury „Niebieskie Karty” w 2021 r., s. 7.

<sup>9</sup> Informacja dotycząca realizacji przez Policję procedury „Niebieskie Karty” w 2019 r., s. 7.

<sup>10</sup> Informacja dotycząca realizacji przez Policję procedury „Niebieskie Karty” w 2021 r., s. 7.

<sup>11</sup> Informacja dotycząca realizacji przez Policję procedury „Niebieskie Karty” w 2021 r., s. 9 i n.

<sup>12</sup> Sprawozdanie z realizacji Krajowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie na lata 2014–2020 – za okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2020 r., s. 54.

W 2019 r. prokuratorzy wnieśli przeciwko 15.424 osobom o zarzucane im przestępstwa wobec członka rodziny<sup>13</sup>: 15.260 aktów oskarżenia, 1.101 wniosków wskazanych w art. 335 § 1 Kodeksu postępowania karnego<sup>14</sup>, 1.047 wniosków w trybie art. 335 § 2 k.p.k. oraz 409 wniosków o warunkowe umorzenie postępowania w stosunku do sprawców przestępstw zakwalifikowanych jako przemoc w rodzinie. W tym okresie sąd uwzględnił 1.291 wniosków prokuratury w zakresie zastosowania środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania. W 2.695 przypadkach zastosował nakaz opuszczenia lokalu mieszkalnego jako środek zapobiegawczy, a 329 postanowień dotyczyło przedłużenia nakazu zastosowanego przez prokuratora lub sąd na dalsze okresy (art. 275a § 4 k.p.k.) – łącznie sądy wydały 3.024 postanowienia w tym zakresie<sup>15</sup>. Z kolei w 2020 r. prokuratorzy wnieśli przeciwko 15.326 osobom o zarzucane im przestępstwa przemocy w rodzinie: 15.089 aktów oskarżenia, 865 wniosków wskazanych w art. 335 § 1 k.p.k., 900 wniosków w trybie art. 335 § 2 k.p.k. oraz 319 wniosków o warunkowe umorzenie postępowania w stosunku do sprawców przestępstw zakwalifikowanych jako przemoc w rodzinie. W tym okresie sąd uwzględnił 1.444 wnioski prokuratury w zakresie zastosowania środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania<sup>16</sup>.

Co ważne, nie potwierdziły się obawy, że stosowanie przez Policję i Żandarmerię Wojskową natychmiastowych nakazów/zakazów na podstawie ustawy z 30.04.2020 r.<sup>17</sup> doprowadzi do zmniejszenia liczby stosowanych przez organy prowadzące postępowanie karne środków zapobiegawczych o charakterze nieizolacyjnym w postaci dozoru Policji pod warunkiem opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym (art. 275 § 3 k.p.k.) oraz w postaci nakazu opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym (art. 275a k.p.k.).

**Tabela.** Liczba karnych środków zapobiegawczych z art. 275 § 3 oraz art. 275a k.p.k.

Rok	Art. 275 § 3 k.p.k.	Art. 275a k.p.k.	Razem
2019	1.100	4.497	5.597
2020	1.040	4.912	5.952
2021	1.056	5.694	6.750

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych statystycznych Prokuratury Krajowej.

Statystyki pokazują tendencję wręcz odwrotną. Obserwuje się bowiem sumaryczny wzrost liczby środków zapobiegawczych, których istota sprowadza się do

<sup>13</sup> W ramach agregowania danych statystycznych w jednostkach prokuratury odnotowane są sprawy z ok. 30 kwalifikacji, uznane za przestępstwa pomiędzy członkami rodziny (określane również jako „przestępstwa przemocy w rodzinie”).

<sup>14</sup> Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 1375) – dalej k.p.k.

<sup>15</sup> *Sprawozdanie z realizacji Krajowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie na lata 2014–2020 – za okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2019 r.*, s. 50.

<sup>16</sup> *Sprawozdanie z realizacji Krajowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie na lata 2014–2020 – za okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2020 r.*, s. 60.

<sup>17</sup> Ustawa z 30.04.2020 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 956) – dalej ustawa z 30.04.2020 r.

odizolowania osoby stosującej przemoc od osoby dotkniętej przemocą. Zestawienie liczby tych środków za lata 2020 i 2021 z liczbą zastosowanych nakazów lub zakazów natychmiast po wystąpieniu zagrożenia życia i zdrowia prowadzi do konkluzji, że te ostatnie uzupełniły i wzmocniły system ochrony osób krzywdzonych. Zarzut, że ich wprowadzenie wpłynie negatywnie na poziom ochrony prawnokarnej, okazał się więc chybiony.

### 3. „Natychmiastowy nakaz/zakaz” – rozwiązania w ramach procedury cywilnej

Zjawisko przemocy wykazuje się niewątpliwie kompleksowością, gdyż obejmuje swym spektrum nie tylko relacje prawne, ale również społeczne, ekonomiczne, moralne czy emocjonalne. Dlatego w celu przeciwdziałania mu, zwalczania go i sankcjonowania system prawny przewiduje rozwiązania i całościowe, i różnorodne w swym charakterze metody regulacji. Oprócz tradycyjnych narzędzi prawnokarnych zastosowanie w tym obszarze znajdują również instrumenty cywilnoprawne i administracyjne. Rozwiązania o takiej właśnie specyfice wprowadziła ustawa z 30.04.2020 r., która weszła w życie 30.11.2020 r. Ustanowiła ona nowatorskie w polskim systemie prawnym rozwiązania pozwalające na natychmiastowe izolowanie osoby stosującej przemoc domową od osoby dotkniętej przemocą w sytuacjach, gdy istnieje zagrożenie dla życia lub zdrowia domowników.

Nowym instrumentem było przyznanie Policji (odpowiednio: Żandarmerii Wojskowej – wobec żołnierza, który jest sprawcą przemocy) uprawnienia do wydania, wobec osoby stosującej przemoc, nakazu natychmiastowego opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia lub zakazu zbliżania się do wspólnie zajmowanego mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia, które obowiązuje 14 dni.

W celu stwierdzenia zasadności wydania nakazu lub zakazu funkcjonariusz Policji (czy odpowiednio żołnierz ŻW) ocenia ryzyko zagrożenia życia lub zdrowia ludzkiego. Dokonywane jest to odrębnie dla osoby dorosłej i dla dziecka. Oceny ryzyka dokonuje się w kwestionariuszu szacowania ryzyka zagrożenia życia lub zdrowia ludzkiego, wskazanym w art. 15aa ust. 2 wraz z odpowiednim stosowaniem art. 15a ust. 2 i 3 ustawy o Policji<sup>18</sup> (analogiczne przepisy znajdują się w ustawie o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych)<sup>19</sup>. Kwestionariusz taki stanowi jednolite narzędzie oraz pomoc dla policjantów we właściwej identyfikacji przypadków stanowiących zagrożenie życia i zdrowia w związku ze stosowaną przemocą domową. Formularz kwestionariusza szacowania ryzyka policjant wypełnia obligatoryjnie. Narzędzie analizy dotyczące osoby dorosłej odnosi się do czynników ryzyka (np. czy doszło do aktów przemocy z użyciem niebezpiecznego narzędzia, czy stosowane były groźby zabójstwa, czy doszło do duszenia, czy osoba stosująca przemoc jest pod

<sup>18</sup> Ustawa z 6.04.1990 r. o Policji (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 1882 ze zm.) – dalej u.p.

<sup>19</sup> Ustawa z 24.08.2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 1214 ze zm.) – dalej u.ż.w.

wpływem środków odurzających, czy jest agresywna wobec kobiety w ciąży, osoby w podeszłym wieku, niepełnosprawnej). Formularz odnoszący się do dziecka zawiera odmienności uwzględniające szczególny status i potrzeby osoby najmłodszej, o czym mowa poniżej. Analiza uzyskanych odpowiedzi pozwala stwierdzić okoliczności uzasadniające zatrzymanie osoby stosującej przemoc w rodzinie lub wydanie wobec niej nakazu lub zakazu.

Omawiany nakaz lub zakaz może być wydany przez Policję już podczas wykonywania czynności we wspólnie zajmowanym mieszkaniu lub jego bezpośrednim otoczeniu w związku z podjętą interwencją albo w związku z uzyskaniem, z dowolnego źródła, informacji o stosowaniu przemocy w rodzinie, np. zgłoszenia przez samą osobę dotkniętą przemocą w rodzinie, kuratora sądowego, pracownika miejskiego ośrodka pomocy społecznej czy nawet (oczywiście zweryfikowanej) informacji pochodzącej od osoby trzeciej. Ze względu na specyfikę zjawiska pokrzywdzenia nakaz lub zakaz wydawany jest z urzędu, bez konieczności inicjatywy osoby doznającej przemocy, a nawet wbrew jej woli. Instytucje publiczne nie mają obowiązku zapewnienia schronienia osobie stosującej przemoc w rodzinie, w stosunku do której został wydany nakaz lub zakaz. Policja ma jedynie obowiązek przekazania aktualnej listy placówek, w których taka osoba może znaleźć schronienie, o ile nie jest ona w stanie zapewnić sobie miejsca zamieszkania bądź uzyskać pomoc psychologiczną (art. 15ah u.p.). Osobie stosującej przemoc, wobec której wydano nakaz lub zakaz, przysługuje zażalenie. W przypadku jego wniesienia sąd w ciągu 3 dni dokonuje zbadania prawidłowości prowadzenia czynności, zasadności oraz legalności wydanego nakazu lub zakazu, a w razie stwierdzonych uchybień uchyla go (art. 15aj u.p.).

W celu zapewnienia pełniejszego respektowania orzeczenia sądu i nakazu policyjnego poddano penalizacji zachowania polegające na niezastosowaniu się do orzeczenia sądu lub nałożonego nakazu lub zakazu, mającego stanowić wykroczenie<sup>20</sup>, a postępowanie w tym zakresie objęte zostało trybem przyspieszonym<sup>21</sup>.

Nakaz/zakaz wydawany jest przez policję lub Żandarmerię Wojskową na 14 dni. To okres analogiczny jak w ustawodawstwie austriackim, który ma umożliwić osobie doznającej przemocy podjęcie ewentualnych, dalszych działań. Rozwiązania austriackie początkowo przewidywały 10 dni, ale ustawodawca dokonał zmiany, uznając, że nie jest to wystarczający czas na ewentualne podjęcie dalszych działań przez osobę doznającą przemocy. Ustawa z 30.04.2020 r. uregulowała szczegółowo procedurę cywilnoprawną umożliwiającą długotrwałą izolację osoby stosującej przemoc. W Kodeksie postępowania cywilnego<sup>22</sup> wprowadzony został osobny dział normujący orzekanie w przedmiocie wniosku o zobowiązanie osoby stosującej przemoc w rodzinie do opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania

<sup>20</sup> Artykuł 66b ustawy z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 2151 ze zm.).

<sup>21</sup> Artykuł 90 § 2a ustawy z 24.08.2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 1124).

<sup>22</sup> Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.) – dalej k.p.c.



i jego bezpośredniego otoczenia oraz zakazanie zbliżania się do wspólnie zajmowanego mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia, obejmujący przepisy art. 560<sup>2</sup>-560<sup>12</sup> k.p.c.

Istotne udogodnienie dla wnioskodawcy (ze względu na to, że ma on wiele elementów koniecznych do wskazania we wniosku oraz może wnioskować o zabezpieczenie) stanowi możliwość (choć nie obowiązek) skorzystania z urzędowego formularza wniosku. Jest nim załącznik do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości<sup>23</sup>, udostępniony również, wraz ze wzorem jego wypełnienia, na specjalnie dedykowanej, przygotowanej w prostym języku, stronie „przeciwdziałanie przemocy domowej” w domenie gov.pl Ministerstwa Sprawiedliwości<sup>24</sup>.

Zgodnie z art. 560<sup>4</sup> § 2 k.p.c., będącym wyjątkiem od reguły z art. 128 § 1 k.p.c., jeżeli do wniosku lub innych pism nie dołączono odpisów, sąd sporządza i doręcza ich odpisy. Przepis ten ma na celu przyspieszenie postępowania oraz oczywiście ułatwienie osobie składającej stosowny wniosek korzystania z ochrony. Dzięki temu osoba ta nie musi przedkładać dodatkowych egzemplarzy wniosku oraz załączników dla uczestnika, względnie uczestników, postępowania czy ewentualnie uzupełniać tego typu braków na normalnych zasadach.

Kolejnym *novum* na korzyść wnioskodawcy z art. 11a u.p.p.r. jest zwolnienie go z kosztów sądowych na podstawie art. 96 ust. 1 pkt 15 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych<sup>25</sup>. Zwolnienie odnosi się również do kosztów egzekucyjnych. Uzasadnione jest nie tylko kwestiami ekonomicznymi, ale również szybkością postępowania. W związku z tym w projektowanej tzw. ustawie antyprzemocowej 2.0<sup>26</sup> również osoba, wobec której wydano nakaz lub zakaz, została zwolniona od kosztów sądowych w postępowaniu zażaleniowym. W toku ewaluacji stosowania ustawy z 30.04.2020 r. stwierdzono bowiem, że wzywianie do uiszczenia opłaty znacząco wydłuża postępowanie zażaleniowe, przy znikomej z resztą liczbie zażaleń. Względy ekonomiki procesowej skłoniły projektodawcę do przyjęcia rozwiązania jednoosobowych składów orzekających, a uprawnienie do złożenia zażalenia na wydane przez Policję lub Żandarmerię Wojskową nakazy lub zakazy zostało przyznane także prokuratorowi.

Aby znacząco przyspieszyć postępowanie przed sądem, w ustawie z 30.04.2020 r. przewidziana została możliwość dokonywania doręczeń pism za pośrednictwem Policji czy Żandarmerii Wojskowej (art. 131 § 1<sup>1</sup> k.p.c.). Dodatkowo wprowadzony został miesięczny termin instrukcyjny do wydania orzeczenia przez sąd w pierwszej instancji. Termin na udzielenie w tych sprawach zabezpieczenia określony został na

<sup>23</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 25.11.2020 r. w sprawie określenia wzoru i sposobu udostępniania urzędowego formularza wniosku o zobowiązanie osoby stosującej przemoc w rodzinie do opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia lub zakazanie zbliżania się do mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia (Dz.U. z 2020 r. poz. 2106).

<sup>24</sup> <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/wzory-wnioskow-i-oswiadczen> (dostęp: 22.08.2022 r.).

<sup>25</sup> Ustawa z 28.07.2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 1125).

<sup>26</sup> Projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (UD297), <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12353151> (dostęp: 22.08.2022 r.), druk sejmowy nr 2615, Sejm IX kadencji.

3 dni. Możliwa jest również oczywiście natychmiastowa wykonalność wydanego w sprawie postanowienia.

Ograniczenie środkami administracyjnymi i cywilnymi dóbr przysługujących sprawcy przemocy domowej w postaci czasowego zakazu zbliżania się do mieszkania (czy też w przypadku projektowanych kolejnych zmian<sup>27</sup> – prawa do swobodnego przemieszczania się i utrzymywania kontaktów) jest uzasadnione potrzebą zagwarantowania innych konstytucyjnych dóbr, jakimi są: prawo do życia i zdrowia każdego człowieka, nietykalność i wolność osobista, a także wolność od poniżającego traktowania. W przypadku kolizji wskazanych dóbr prawa te powinny mieć pierwszeństwo w ich gwarantowaniu. Udział sądu w tej procedurze pozwala na zachowanie odpowiednich gwarancji procesowych dla uczestników postępowania i eliminację ewentualnych nadużyć w zastosowaniu omówionych instrumentów. Eliminacji nadużyć służą również inne rozwiązania przewidziane w ustawie z 30.04.2020 r. Jest to oczywiście rygor k.p.c. w zakresie gromadzenia dowodów przez funkcjonariusza Policji, a także prawo żądania dodatkowych informacji od innych instytucji lub organów. Na nakaz/zakaz, o czym była mowa powyżej, przysługuje zażalenie do sądu, ale dodatkowo, w przypadku stwierdzenia bezzasadności, nielegalności lub nieprawidłowości nakazu lub zakazu, sąd zawiadamia o tym przełożonego policjanta, który wydał nakaz lub zakaz. Zasadność wydania nakazu stwierdzana jest przez funkcjonariusza na podstawie prostych w zastosowaniu, ale adekwatnych i obiektywnych narzędzi szacowania ryzyka, o których wspomniano wcześniej. Nie można też pomijać tego, że funkcjonariusze dysponują dużym zasobem wiedzy i doświadczenia, niejednokrotnie opartym na wieloletniej praktyce interwencji domowych w środowiskach dobrze znanych policji. Mimo to przed wejściem w życie ustawy przeprowadzone zostały szkolenia, zakrojone na szeroką niespotykaną zazwyczaj skalę. Ponadto stosowanie ustawy poddane jest ewaluacji.

#### 4. Szczególne regulacje w odniesieniu do dzieci

Jak już zostało powyżej wskazane, kwestionariusz oceny ryzyka przewidziany został odrębnie dla osoby dorosłej, odrębnie dla dziecka. Formularz odnoszący się do dziecka zawiera pytania adresowane do osoby dorosłej o sytuację dziecka. Pytania dotyczą czynników ryzyka (np. czy osoba stosująca przemoc w rodzinie bije dziecko, dusi je lub przypala papierosem, czy jest agresywna wobec dziecka, czy mu grozi; czy wystąpiła konieczność obrony dziecka przed taką osobą; w jakim wieku jest dziecko oraz czy jest niepełnosprawne), których zaistnienie zwiększa prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia życia lub zdrowia. Analiza uzyskanych odpowiedzi pozwala stwierdzić okoliczności uzasadniające zatrzymanie osoby stosującej przemoc lub wydanie wobec niej nakazu lub zakazu.

Ponadto w celu ustalenia okoliczności niezbędnych do stwierdzenia, czy zaistniały przesłanki do wydania nakazu lub zakazu, wprowadzona została możliwość

<sup>27</sup> Zob. projekt UD297, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12353151> (dostęp: 22.08.2022 r.).

przesłuchania – na wniosek Policji – przez sąd opiekuńczy (właściwy z uwagi na miejsce pobytu dziecka) osób małoletnich, które w chwili przesłuchania nie ukończyły 15 lat. Jest to możliwe jednakże jedynie w przypadku, gdy ich zeznania mogą mieć istotne znaczenie dla sprawy, w szczególności gdy są jedynymi świadkami zdarzenia (art. 15ab ust. 6 u.p. oraz art. 18b ust. 6 u.ż.w.).

Ze względu na traumatyczne przeżycia małoletniego świadka przemocy przesłuchanie go obwarowano – w celu maksymalnego zniwelowania dodatkowych przykrych doświadczeń – szeregiem wymogów, takich jak zapewnienie odpowiednich pomieszczeń, obecność biegłego psychologa i prokuratora czy też osoby pełnoletniej wskazanej przez dziecko. Co ważne, w przesłuchaniu nie bierze udziału osoba stosująca przemoc w rodzinie. Z czynności przesłuchania osoby małoletniej sporządza się protokół oraz nagranie obrazu i dźwięku (art. 15ab ust. 7 u.p. oraz art. 18b ust. 7 u.ż.w.).

Jeżeli małoletni został już przesłuchany na okoliczność stosowania przemocy w rodzinie w innej sprawie, sąd po zapoznaniu się z tymi zeznaniami ocenia, czy zachodzi potrzeba przesłuchania małoletniego w związku z treścią wniosku Policji lub Żandarmerii Wojskowej. Kiedy po analizie tych zeznań dojdzie do przekonania, że okoliczności w nich wskazane są wystarczającym dla Policji lub Żandarmerii Wojskowej materiałem dowodowym do podjęcia decyzji o wydaniu nakazu lub zakazu, może odstąpić od przesłuchania. W takim jednak wypadku sąd przekazuje Policji lub Żandarmerii Wojskowej protokoły dotychczasowych przesłuchań małoletniego (art. 15ab ust. 8 u.p. oraz art. 18b ust. 8 u.ż.w.).

Ponadto ustawa z 30.04.2020 r. wprowadza zobowiązanie sądu opiekuńczego – po otrzymaniu od Policji lub Żandarmerii Wojskowej zawiadomienia o wydaniu nakazu lub zakazu wobec osoby stosującej przemoc, która zamieszkuje z osobami małoletnimi (art. 15ad ust. 4 u.p. oraz art. 18d ust. 4 u.ż.w.) – do wszczęcia postępowania z urzędu i orzeczenia bezzwłocznie w przedmiocie zabezpieczenia w zakresie uregulowania sposobu roztoczenia pieczy nad małoletnim dzieckiem (art. 755<sup>4</sup> k.p.c.). Sąd opiekuńczy w ramach tego postępowania będzie m.in. decydował o prawie do kontaktów osoby stosującej przemoc z małoletnim tą przemocą dotkniętym. Regulacja ta ma na celu ochronę dobra i bezpieczeństwa osób najmłodszych, co bezsprzecznie wymaga szybkiego działania.

Wprowadzone również zostało do Kodeksu postępowania cywilnego rozwiązanie, zgodnie z którym sąd w sprawach z art. 11a u.p.p.r. – jeśli w mieszkaniu zamieszkują osoby małoletnie – zawiadamia z urzędu o treści wydanego postanowienia (w tym wydanego w trybie zabezpieczenia) właściwy miejscowo sąd opiekuńczy (art. 560<sup>9</sup> § 1 oraz art. 755<sup>2</sup> § 5 k.p.c.).

## 5. Wdrożenie ustawy, wstępna ewaluacja jej efektywności i propozycje *de lege ferenda*

W celu zapewnienia skutecznego wdrożenia ustawy z 30.04.2020 r. przewidziane zostało 6-miesięczne *vacatio legis*. W tym okresie zostały przygotowane i przeprowadzone

liczne interdyscyplinarne szkolenia<sup>28</sup>. W pierwszej kolejności ich adresatami byli funkcjonariusze Policji i żołnierze Żandarmerii Wojskowej. Tematyka szkoleń obejmowała nowe instrumenty dla Policji i Żandarmerii Wojskowej w postaci natychmiastowych nakazów/zakazów, a także zagadnienia ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, standardy orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej ETPC) w tym zakresie, a także, co ważne, elementy komunikacji z dziećmi dotkniętymi przemocą oraz wsparcia osoby najmłodszej podczas interwencji służb w przypadku podejrzenia wystąpienia przemocy domowej<sup>29</sup>.

Ze względu na wymogi systemowe przygotowano i przeprowadzono dedykowane szkolenia dla osób pierwszego kontaktu z ośrodków pomocy pokrzywdzonym działających w ramach sieci finansowanej z Funduszu Sprawiedliwości. Oprócz procedury stosowania nowych narzędzi nakazów/zakazów szkolenia te objęły zagadnienia psychologicznych aspektów przemocy domowej, specyfiki podejmowania interwencji w sytuacji podejrzenia przemocy, a także specyfiki społeczności uchodźczej w Polsce<sup>30</sup>.

Dodatkowo przeprowadzone zostały webinaria dla kuratorów sądowych. Program tych webinarów był dostosowany do zgłoszonych przez nich potrzeb. Obejmował tematykę natychmiastowych nakazów/zakazów oraz zmian w tym zakresie w procedurze cywilnej. Dotyczył również metodyki sporządzania wywiadu środowiskowego na przykładach wywiadów z Anglii i Walii, przemocy w rodzinie w ujęciu psychologicznym, funkcjonowania dziecka doświadczającego różnych form przemocy, a także pracy kuratora sądowego w środowisku zróżnicowanym kulturowo, roli i zadań – w procedurze ochrony osób pokrzywdzonych – asystentów rodziny, pracowników gminnych i miejskich ośrodków pomocy społecznej i pomocy rodzinie<sup>31</sup>.

Na potrzeby szkoleń realizowanych przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury opracowany został również plan interdyscyplinarnych szkoleń z zakresu przeciwdziałania przemocy dla prokuratorów, sędziów, asystentów i urzędników sądowych oraz kuratorów sądowych. Szkolenia obejmowały omówienie przesłanek i procedury wydawania nowych instrumentów w postaci nakazów/zakazów, a także standardy orzecznictwa ETPC, psychologiczne aspekty przemocy domowej (zakres umiejętności szczególnie ważny do uzupełnienia dla prawników) oraz podstawowe zasady postępowania z osobami doznającymi przemocy w rodzinie, z uwzględnieniem zasad postępowania z osobami o szczególnych potrzebach, np. z dziećmi, osobami starszymi czy osobami z niepełnosprawnościami. Ważnym elementem

<sup>28</sup> W szkoleniach, prowadzonych w okresie *vacatio legis*, ze względu na ograniczenia związane z pandemią COVID-19 w drodze wideokonferencji udział wzięło: 28.421 funkcjonariuszy Policji, około 1.100 żołnierzy Żandarmerii Wojskowej, 559 osób pierwszego kontaktu oraz ok. 450 kuratorów. Szeroki zakres szkoleń został pozytywnie oceniony w raporcie GREVIO opublikowanym 16.09.2021 r.; por. *GREVIO's (Baseline) Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention)*, Poland, nb 283, a także w Zaleceniach Komitetu Stron opublikowanych 9.12.2021 r.; por. *Recommendation on the implementation of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence by Poland*, s. 3.

<sup>29</sup> Por. *Plan szkolenia dla funkcjonariuszy Policji*, materiał Ministerstwa Sprawiedliwości.

<sup>30</sup> Por. *Plan szkolenia dla osób pierwszego kontaktu*, 25–27.10.2020 r., materiał Ministerstwa Sprawiedliwości.

<sup>31</sup> Por. *Program webinarium dla kuratorów – razem przeciwko przemocy*, materiał Ministerstwa Sprawiedliwości.

szkoleń było omówienie roli i zadań – w procedurze ochrony osób pokrzywdzonych – poszczególnych instytucji: kuratorów sądowych, asystentów rodziny, pracowników gminnych i miejskich ośrodków pomocy społecznej i pomocy rodzinie, gdyż koresponduje to z jednym z podstawowych wyzwań, jakim jest koordynacja działań<sup>32</sup>.

W okresie od 30.11.2020 r. (wejście w życie ustawy) do 30.06.2022 r. natychmiastowy nakaz/zakaz został wydany wobec 6.289 osób stosujących przemoc. Wobec 67.663 interwencji domowych nakaz zastosowano w 9,3% interwencji. Znacząca większość natychmiastowych nakazów/zakazów wydawana była przez funkcjonariuszy Policji (6.259), a jedynie w 30 przypadkach – przez Żandarmerię Wojskową. Zazwyczaj wydawany był łącznie nakaz opuszczenia mieszkania wraz z zakazem powrotu (5.567 – 88,5%). Wobec 263 osób (4,2%) wydano sam nakaz opuszczenia mieszkania, a wobec 459 (7,3%) – sam zakaz zbliżania się do mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia. Z informacji pochodzących z ewaluacji stosowania ustawy wynika, że same nakazy wydawane są w szczególności, gdy osoba stosująca przemoc deklaruje wyjazd do innego miasta, za granicę. Sam zakaz stosowany jest natomiast zazwyczaj wówczas, gdy osoba stosująca przemoc w momencie jego wydawania nie przebywa już faktycznie w danym mieszkaniu. Warto odnotować jest, że 206 osób, wobec których wydano nakaz/zakaz, to kobiety, a 6.083 osoby to mężczyźni (co stanowi 96,7%)<sup>33</sup>. Zwraca uwagę znacząca liczba naruszeń nakazów/zakazów. W omawianym okresie było to 1.418 przypadków (22,5%). Warto jednocześnie podkreślić, że wystąpił bardzo wysoki odsetek łamania samego zakazu (668 przypadków naruszenia wobec 459 zakazów – aż 145,5% naruszeń), co wydaje się być związane z tym, że osoba, wobec której wydano zakaz, nie przebywała już w mieszkaniu w czasie podejmowania działań przez funkcjonariuszy i potem starała się do niego wrócić. Relatywnie wysoka jest również skala naruszeń w przypadku wydania samego nakazu opuszczenia mieszkania (155 przypadków naruszenia wobec 263 nakazów), co daje 58,9% naruszeń. Łamanie wydanych łącznie nakazów i zakazów miało miejsce w 595 przypadkach, czyli w 10,7%<sup>34</sup>. Od wejścia w życie ustawy do 31.03.2022 r. do sądów rejonowych wpłynęło jedynie 75 zażaleń na nakazy/zakazy. Niemal wszystkie zostały rozpatrzone przez sądy i jedynie w 2 przypadkach zostały uwzględnione<sup>35</sup>.

W celu ewaluacji ustawy zlecone zostały w Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości badania aktowe spraw prowadzonych na podstawie art. 11a u.p.p.r. Raport z badania wykazał poprawę w zakresie sprawności postępowania<sup>36</sup> i jednocześnie wyszczególnił obszary występujących nieprawidłowości. Raport został przekazany w trybie zewnętrznego nadzoru prezesom sądów, ze wskazaniem najistotniejszych problemów

<sup>32</sup> Por. Program szkolenia „Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie”, 20.05.2021 r., materiał Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury.

<sup>33</sup> Informacje statystyczne z Policji i Żandarmerii Wojskowej.

<sup>34</sup> Informacje statystyczne z Policji i Żandarmerii Wojskowej.

<sup>35</sup> Informacje statystyczne Ministerstwa Sprawiedliwości.

<sup>36</sup> F. Manikowski, *Postępowanie w sprawie o zobowiązania osoby stosującej przemoc w rodzinie do opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia lub zakazania zbliżania się do mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia – analiza badań aktowych*, „Prawo w Działaniu” 2022/50, DOI: 10.32041/pwd.5001, s. 9–43.

pojawiających się w trakcie rozpoznawania spraw. Jednym z najważniejszych był czas trwania postępowania, choć dzięki możliwości wydawania przez Policję natychmiastowego nakazu opuszczenia mieszkania przez osobę stosującą przemoc kwestia ta przestała mieć tak istotne znaczenie praktyczne dla bezpieczeństwa osób dotkniętych przemocą. Przyczyny przewlekłości polegały w szczególności na przesyłaniu wezwań do uzupełnienia braków w czasie przekraczającym tydzień od wpływu wniosku do sądu lub wręcz na wzywaniu do dołączenia odpisów czy uiszczenia opłaty, w sytuacji gdy ustawodawca zwolnił wnioskodawcę z tego obowiązku. Inną przyczyną było błędne rejestrowanie spraw jako powództwo o eksmisję na skutek niejednoznacznie sformułowanego żądania czy też niekorzystanie przez sąd z możliwości doręczania korespondencji przez Policję lub Żandarmerię Wojskową na podstawie art. 131 § 1<sup>1</sup> k.p.c. W większości przypadków nie znajdowało uzasadnienia przekraczanie przewidzianych w art. 560<sup>12</sup> k.p.c. terminów na rozpoznanie apelacji.

Zidentyfikowany został problem braku wzywania wszystkich zainteresowanych w sprawie do wzięcia udziału w postępowaniu, w szczególności innych niż wnioskodawca osób, również doznających przemocy, w tym małoletnich, które także mogą być zainteresowane wynikiem sprawy. Z kolei jako zbędne należało uznać wzywanie – do udziału w sprawie w charakterze uczestnika – gminy jako podmiot, który ma ewentualnie zapewnić lokal socjalny osobie stosującej przemoc, gdyż w tych sprawach uczestnik nie ma prawa do lokalu socjalnego.

Uwagę zwraca zidentyfikowane częste cofanie wniosków w sprawach o zobowiązanie, co w kontekście dobra dziecka powinno skutkować wnikliwą analizą stanowiska wnioskodawcy pod kątem dopuszczalności tegoż cofnięcia (art. 203 § 4 k.p.c. w zw. z art. 13 § 2 k.p.c.), a także powinno zmuszać do zastanowienia się nad zasadnością zawiadomienia sądu opiekuńczego.

Analiza akt wskazała również, że wobec treści art. 11a ust. 2 pkt 2 u.p.p.r. warto też ze szczególną uwagą rozważać zasadność postanowienia oddalającego wniosek w sprawie o zobowiązanie, wydanego na tej podstawie, że osoba stosująca przemoc opuściła wspólnie zajmowane mieszkanie. Powinno to być dokonywane zwłaszcza pod kątem ryzyka jej powrotu do mieszkania po zakończeniu postępowania. Orzeczenie oddalające wniosek mogłoby bowiem nie chronić osoby doznającej przemocy przed powrotem krzywdziciela, co zmusiłoby ją do ponownego uruchomienia procedury. Tego typu obawę uzasadnia wskazywana już skala naruszeń przy wydawaniu samego zakazu powrotu, a więc w sytuacjach, gdy sprawcy nie ma już w lokalu w momencie wydawania zakazu<sup>37</sup>.

Na etapie wdrażania tak zasadniczych zmian konieczna jest międzyresortowa współpraca na poziomie roboczym, a także wymiana informacji, dobrych praktyk oraz sygnalizowanie problemów w procesie stosowania prawa. Ministerstwo Sprawiedliwości pozostawało w stałym, roboczym kontakcie z wszystkimi relevantnymi instytucjami, które przekazują informacje dotyczące trudności napotykaných

<sup>37</sup> F. Manikowski, *Postępowanie...*, s. 9–43. Por. również pismo do prezesów sądów apelacyjnych z 2.08.2022 r. (DSRiN-IV.071.3.2021).

podczas stosowania nowych rozwiązań. Niektóre ze zgłoszonych problemów wymagały interwencji legislacyjnej. Niezbędne regulacje zostały zawarte w projekcie ustawy antyprzemocowej 2.0, która była zapowiadana już na etapie prac sejmowych nad ustawą z 30.04.2020 r. To kolejny przykład racjonalnego działania prawodawcy i projektodawcy, polegającego na stopniowym wprowadzaniu nowych rozwiązań. Ustawa z 30.04.2020 r. wprowadziła instytucję natychmiastowego nakazu opuszczenia przez osobę stosującą przemoc mieszkania i zakaz zbliżania się do mieszkania i jego najbliższego otoczenia. Projekt UD297 (tzw. ustawa antyprzemocowa 2.0) opierając się na doświadczeniach stosowania tej instytucji, a także na analizach komparatystycznych<sup>38</sup>, wprowadził 3 kolejne instrumenty ochrony – związane z zakazem zbliżania się do osoby, wstępu w określone miejsca oraz komunikowania się<sup>39</sup>.

W szczególności istotne było doświadczenie austriackie. Najpierw – pod wpływem sprawy Kurt<sup>40</sup> – wprowadzony został zakaz wstępu do szkoły, instytucjonalnej placówki opieki nad dziećmi czy żłobka, do których uczęszcza zagrożona osoba, jeśli ma ona mniej niż 14 lat. Zakaz dotyczył również obszaru w promieniu 50 m od tych placówek<sup>41</sup>. Przedmiotowy przepis, regulujący doraźny zakaz dostępu w celu ochrony przed przemocą (*Betretungsverbot und Wegweisung zum Schutz vor Gewalt*), został ponownie zmieniony 1.01.2020 r. Przybrał wówczas kształt zakazu zbliżania się (*Annäherungsverbot*) osoby stosującej przemoc do osoby zagrożonej na odległość 100 m. Po tej zmianie przepis nie wymienia wyraźnie szkół ani innych placówek opieki nad dziećmi, ponieważ osoba stwarzająca zagrożenie jest w każdym przypadku zobowiązana do przebywania w odległości 100 metrów od zagrożonego dziecka. Polski projektodawca w projekcie UD297 nie zdecydował się na takie skonstruowanie zakazu wstępu przez zakaz zbliżania się, pozostawiając obie instytucje.

Co istotne, podjęcie prac nad projektem UD297 było również okazją do ulepszenia funkcjonowania systemu, a także korekty tych nieścisłości czy braków w ustawie z 30.04.2020 r., które udało się dostrzec i zidentyfikować w toku kompleksowej ewaluacji jej stosowania. Oprócz wcześniej przytoczonych propozycji zmian w projekcie UD297 dookreślone zostały przepisy regulujące utratę mocy nakazu lub zakazu w sytuacji, gdy wobec osoby stosującej przemoc zastosowano środki zapobiegawcze w jednocześnie toczącym się postępowaniu karnym.

W projekcie doprecyzowane zostały ponadto uprawnienia osoby, wobec której wydano nakaz opuszczenia mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia, do zabrania z tego mieszkania w trakcie postępowania toczącego się na podstawie art. 11a u.p.p.r. przedmiotów osobistego użytku i przedmiotów niezbędnych do wykonywania osobistej pracy zarobkowej oraz zwierząt domowych będących jej

<sup>38</sup> Por. np. M. Arczewska, *Zagraniczne systemy przeciwdziałania przemocy domowej a polskie prawo*, Warszawa 2019.

<sup>39</sup> Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (UD297), <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12353151> (dostęp: 24.08.2022 r.).

<sup>40</sup> Sprawa Kurt przeciwko Austrii, skarga nr 62903/15, wyrok Wielkiej Izby ETPC z 15.06.2021 r.

<sup>41</sup> Por. art. 38a ustawy o policji bezpieczeństwa w brzmieniu obowiązującym od 1.09.2013 r. (*Bundesgesetz über die Organisation der Sicherheitsverwaltung und die Ausübung der Sicherheitspolizei; Sicherheitspolizeigesetz – SPG*), StF: BGBl. Nr. 566/1991 idF BGBl. Nr. 662/1992 (DFB).

własnością. W wypadku, jeżeli osoba dotknięta przemocą nie wyraziła zgody na ich zabranie, w toku postępowania uczestnik będzie uprawniony do złożenia wniosku, który sąd będzie miał obowiązek rozpoznać niezwłocznie, wydając postanowienie incydentalne. Ponadto sąd w toczącym się postępowaniu, na wniosek zarówno wnioskodawcy (osoby dotkniętej przemocą), jak i uczestnika (osoby stosującej przemoc), może rozstrzygnąć o tymczasowym korzystaniu z określonych rzeczy znajdujących się we wspólnie zajmowanym mieszkaniu oraz określić sposób korzystania z nich, jeżeli nie spowoduje to nadmiernej zwłoki w postępowaniu. Przewidziana została także możliwość zabrania przez uczestnika rzeczy stanowiących jego własność, po prawnomocnym zakończeniu postępowania sądowego. By zapewnić bezpieczeństwo osobie dotkniętej przemocą w każdym z tych wypadków uczestnik będzie mógł odebrać rzeczy ze wspólnie zajmowanego mieszkania jedynie w obecności policjanta lub żołnierza Żandarmerii Wojskowej, po wcześniejszym uzgodnieniu terminu z osobą dotkniętą przemocą.

Przyspieszeniu działań z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej służyć ma również doprecyzowanie w projekcie ustawy procedury sądowej w zakresie postępowania rozpoznawczego, zabezpieczającego i odwoławczego.

Ważnym rozwiązaniem wprowadzonym w projekcie jest określenie możliwości i przesłanek zmiany i uchylenia orzeczonych nakazów i zakazów (art. 11a u.p.p.r.). Przy rozpoznawaniu sprawy o zmianę lub uchylenie wydanych przez sąd nakazów lub zakazów istotne znaczenie będzie miało to, czy osoba stosująca przemoc podjęła odpowiednie działania, tj. uczestniczenie w programach korekcyjno-edukacyjnych lub programie psychologiczno-terapeutycznym dla osób stosujących przemoc albo innych formach oddziaływań i terapii, w tym zwłaszcza mających na celu leczenie uzależnień, a jeżeli była prowadzona procedura „Niebieskie Karty” – jak ona przebiegała i jakie efekty przyniosły podjęte w jej ramach działania.

## 6. Ujęcie systemowe i rola otoczenia społecznego

Ważnym elementem budującym kompleksowość systemu przeciwdziałania przemocy domowej i wsparcia pokrzywdzonych oraz ich bliskich są organizacje pozarządowe. W obszarze działania Ministerstwa Sprawiedliwości ich włączenie w system dokonuje się zasadniczo za pośrednictwem sieci pomocy pokrzywdzonym realizowanej w ramach działania Funduszu Sprawiedliwości. Od uruchomienia w styczniu 2019 r. wieloletnich programów pomocy osobom pokrzywdzonym znacząco wzrosły środki przeznaczone w ramach działalności Funduszu na pomoc osobom pokrzywdzonym za pośrednictwem sieci ośrodków. W ramach programu na lata 2019–2021 przewidziano 354 punkty, a na lata 2022–2025 – 305 takich punktów<sup>42</sup>. Punkty te, równomiernie rozłożone na terenie całego kraju, oferują wsparcie prawne, psychologiczne czy materialne dla pokrzywdzonych każdego typu przestępstwem.

<sup>42</sup> Por. *Program Pomocy Osobom Pokrzywdzonym na lata 2019–2025 (aktualizacja nr 4)*, s. 8–9; <https://www.funduszsprawiedliwosci.gov.pl/pl/konkursy/pomoc-pokrzywdzonym/program-pomocy-osobom-pokrzywdzonym-przestepstwem/download,38208,7.html> (dostęp: 22.08.2022 r.).



Według informacji agregowanych przez Departament Funduszu Sprawiedliwości, od wejścia w życie ustawy z 30.04.2020 r. do 31.03.2022 r. do placówek Funduszu zgłosiło się ponad 15.300 osób dotkniętych przemocą domową, z czego ponad 12.100 z nich to kobiety. W samym tylko I kwartale 2022 r. z sieci pomocy pokrzywdzonym skorzystało ponad 5.200 pokrzywdzonych przemocą domową, korzystając z ponad 7.300 godzin pomocy prawnej, 10.800 godzin pomocy psychologicznej i psychiatrycznej oraz ponad 600.000 zł pomocy materialnej.

Kluczowym elementem sieci pomocy pokrzywdzonym są osoby pierwszego kontaktu, które – o czym była mowa wyżej – zostały objęte szkoleniami. Niezależnie od tego osoba pierwszego kontaktu powinna posiadać co najmniej roczne doświadczenie w pracy z osobami pokrzywdzonymi przestępstwem. Do zadań takiej osoby należy bowiem w szczególności: przyjmowanie zgłoszeń, wstępna ocena uprawnień do uzyskania pomocy, czuwanie nad prawidłowym wypełnianiem wniosków, kierowanie do specjalistów, udzielanie podstawowych informacji dotyczących praw osób pokrzywdzonych przestępstwem, w tym o procedurach pomocy, instytucjach wsparcia, działaniu organów ścigania. Ponadto podczas realizacji zadania każda z osób pierwszego kontaktu ma obowiązek wzięcia udziału w szkoleniach wskazanych przez Dysponenta Funduszu, których celem jest zwiększenie kwalifikacji tych osób w zakresie pomocy osobom pokrzywdzonym, świadkom i osobom im najbliższym<sup>43</sup>. Taka konstrukcja działania wsparcia dla osób pokrzywdzonych przestępstwem została wskazana jako *promising practice* w raporcie Komitetu Lanzarote z 10.03.2022 r.<sup>44</sup>

Ważną zasadę organizującą skuteczną prewencję czy wsparcie dla pokrzywdzonych stanowi zasada koordynacji działań. Jej wzmocnieniem były chociażby pilotażowe działania „Sieciowania Pomocy” realizowane od 2019 r. z inicjatywy Dysponenta Funduszu Sprawiedliwości zakończone rekomendacjami dobrych praktyk. Cykl spotkań władz lokalnych, organizacji pozarządowych, służb mundurowych, przedstawicieli prokuratury, miejskich i gminnych ośrodków pomocy społecznej, zespołów interdyscyplinarnych oraz powiatowych centrów pomocy rodzinie, jak również organizacji społecznych, miał na celu zidentyfikowanie problemów, zbadanie potrzeb oraz przygotowanie zaleceń w zakresie szeroko pojętego sieciowania pomocy w ramach funkcjonującej Sieci Pomocy Osobom Pokrzywdzonym Przemocą Domową. Uczestnicy spotkań podkreślali wagę podejmowanych – na rzecz osób pokrzywdzonych przestępstwem, świadków i osób im najbliższych – działań pomocowych oraz konieczność współpracy w tym zakresie wszystkich służb i organizacji zajmujących

<sup>43</sup> Treść ogłoszenia konkursowego, s. 9; wszystkie ogłoszenia dostępne są na stronie internetowej Funduszu, np. *Ogłoszenie w sprawie przeprowadzenia CXXX otwartego konkursu ofert na powierzenie realizacji zadań ze środków Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości w zakresie udzielania pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz osobom im najbliższym, udzielania pomocy świadkom i osobom im najbliższym dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku, w tym stowarzyszeń, fundacji, organizacji i instytucji na lata 2022–2025*, <https://www.funduszsprawiedliwosci.gov.pl/pl/konkursy/pomoc-pokrzywdzonym/konkursy-2022-2025/download,38233,2.html> (dostęp: 27.07.2022 r.).

<sup>44</sup> *The protection of children against sexual exploitation and sexual abuse facilitated by information and communication technologies*, s. 123, 128, <https://rm.coe.int/implementation-report-on-the-2nd-monitoring-round-the-protection-of-ch/1680a619c4> (dostęp: 22.08.2022 r.).

się taką pomocą, w celu uzyskania jak największej skuteczności i komplementarności podejmowanych działań. Uczestnicy spotkań wskazali na potrzebę podejmowania działań sieciujących i umożliwiających wymianę wiedzy i doświadczeń w obszarze pomocy osobom pokrzywdzonym oraz – co najważniejsze – wymianę informacji z zakresu pomocy udzielanej konkretnej osobie. Dodatkowo w ramach celu w postaci przeciwdziałania przestępczości wiele projektów ukierunkowanych jest w całości lub w części na przeciwdziałanie przemocy domowej, budowanie systemu wsparcia dla pokrzywdzonych tego typu przestępczością czy zachowaniami podpadającymi pod stosowanie przemocy w ogóle<sup>45</sup>.

Ważnym elementem otoczenia społecznego w efektywnym wdrażaniu i funkcjonowaniu rozwiązań antyprzemocowych są media. Ministerstwo nie dysponowało środkami na kampanię społeczną informującą o nowych narzędziach ochrony. Po części rolę tę przejął Fundusz Sprawiedliwości. Już wcześniej, w związku z utworzeniem od stycznia 2019 r. sieci pomocy pokrzywdzonym, w I i II kwartale 2019 r. przeprowadzona została ogólnopolska kampania informacyjna. Jej cel polegał na zbudowaniu rozpoznawalności Funduszu Sprawiedliwości poprzez działania szeroko zasięgowe i rozpowszechnianie wiedzy na temat sieci pomocy, aby była postrzegana jako miejsca osoby pokrzywdzonej, w szczególności przemocą domową, seksualną (istotny element przekazu to hasło „już jesteśmy bezpieczne”), gdzie bez obawy może ona zwrócić się o pomoc prawną, psychologiczną, psychiatryczną czy materialną. Cel wiązał się zatem z przekazaniem informacji o stabilnym, bezpiecznym podmiocie, który pozwala przełamać strach i w sposób pozytywny skłoni osobę potrzebującą pomocy do skorzystania z szerokiego wachlarza wsparcia udzielanego przez Fundusz Sprawiedliwości<sup>46</sup>. Wdrożeniu ustawy z 30.04.2020 r. towarzyszyły również działania o charakterze kampanii informacyjnej Funduszu Sprawiedliwości, powtarzające przekaz z 2019 r. w obszarze wsparcia pokrzywdzonych przemocą domową oraz informujące o nowych rozwiązaniach prawnych.

<sup>45</sup> Por. np. projekt realizowany przez Fundację Dajemy Dzieciom Siłę pn. „Diagnoza problemu oraz oferty pomocowej dla dzieci pokrzywdzonych przestępstwem w Polsce”, mający na celu przeciwdziałanie przestępstwom wobec dzieci. Zakłada on pogłębienie i uaktualnienie wiedzy oraz podejmowanie działań edukacyjnych skierowanych do profesjonalistów (nauczycieli, opiekunów, pedagogów, pracowników socjalnych, lekarzy, pielęgniarek, policjantów, prawników *etc.*) oraz działań mających na celu sieciowanie osób i podmiotów działających na rzecz dzieci pokrzywdzonych przestępstwami. Ważny komponent współpracy międzyinstytucjonalnej zawiera z kolei projekt pt. „Standaryzacja świadczonej pomocy w ramach Sieci Pomocy Pokrzywdzonym Prześstępstwem jako narzędzie zwiększenia efektywności świadczonej pomocy na rzecz osób pokrzywdzonych przestępstwem oraz osób im najbliższych” realizowany przez Stowarzyszenie Wspierania Aktywności „Bona Fides”.

<sup>46</sup> W przeprowadzonym przez Instytut Badań Pollster badaniu efektywności kampanii Funduszu Sprawiedliwości kampania promocyjna została oceniona pozytywnie przez 71% respondentów w postępie IV 2019 i przez 70% respondentów w postępie I/II 2020, a najsilniej odbieranym komunikatem kampanii było hasło wskazujące, że „Fundusz Sprawiedliwości zapewnia opiekę specjalistyczną osobom pokrzywdzonym przestępstwami” (przez 82% respondentów w postępie IV 2019 i przez 81% respondentów w postępie I/II 2020). Przeprowadzone badanie potwierdza, że podjęte w 2019 r. działania informacyjne zostały zauważone i efektywnie wpłynęły zarówno na rozpoznawalność Funduszu Sprawiedliwości (istotny wzrost rozpoznawalności z 10% do 35% w badaniu z I/II 2020), jak i skutecznie informowały o jego działalności.

Niedocenianym czynnikiem prewencji i wsparcia pozostają natomiast wspólnoty naturalne i relacje nieformalne. Jest to o tyle istotne, że poprawa jakości relacji, komunikacji w rodzinie stanowi ważny czynnik przeciwdziałający przemocy<sup>47</sup>, co wskazuje na kierunek działań prewencyjnych. Jednak w polskich realiach rodzina i więzi społeczne mają dodatkowe znaczenie. Jak podają badania ilościowe prowadzone w ramach polsko-norweskiego projektu badawczego, w Polsce podmioty postrzegane jako najbardziej pomocne i skuteczne w zakresie pomocy czy wsparcia w rozwiązaniu problemu przemocy w rodzinie to rodzina i niespokrewnieni przyjaciele<sup>48</sup>. Nie zastąpią oni wyspecjalizowanych agend państwowych, jednak z punktu widzenia budowania i prowadzenia behawioralnych polityk publicznych stanowią ich ważny element. W szczególności w polskich warunkach wysoce pożądane i gwarantujące poprawę efektywności wydaje się być podejmowanie działań edukacyjnych, wzmacniających kompetencje rodziny, wspólnot nieformalnych, sąsiedzkich w obszarze przeciwdziałania, zwalczania przemocy domowej oraz wsparcia osób dotkniętych przemocą i ich bliskich.

## 7. Podsumowanie

Ustawa z 30.04.2020 r. stanowiła przełom w systemie zwalczania przemocy domowej, gdyż znacząco zwiększyła efektywność działań Policji dzięki nieznanemu dotychczas w polskim systemie prawnym narzędziu natychmiastowego nakazu opuszczenia mieszkania przez osobę stosującą przemoc domową i 14-dniowego zakazu zbliżania się do mieszkania i jego najbliższego otoczenia. Efektywność nowego narzędzia uzyskana została w wyniku szeroko zakrojonych działań wdrożeniowych w okresie *vacatio legis* ustawy z 30.04.2020 r., ukierunkowanych na współpracę różnych instytucji w procesie zwalczania przemocy domowej. Doświadczenia związane z monitorowaniem i ewaluacją, mimo krótkiego czasu niespełna 2 lat, pozwoliły na stworzenie kolejnego projektu poszerzającego wachlarz narzędzi ochronnych – o analogicznym charakterze – w postaci doraźnego narzędzia policyjnego z możliwością przedłużenia jego działania na drodze cywilnoprawnej.

## Bibliografia

1. Arczewska M., *Zagraniczne systemy przeciwdziałania przemocy domowej a polskie prawodawstwo*, Warszawa 2019.
2. Kalokhe A.S., Iyer S., Gadhe K., Katendra T., Kolhe A., Rahane G., Sahay S., *A couples-based intervention (Ghya Bharari Ekatra) for the primary prevention of intimate*

<sup>47</sup> Por. np. A.S. Kalokhe, S. Iyer, K. Gadhe, T. Katendra, A. Kolhe, G. Rahane, S. Sahay, *A couples-based intervention (Ghya Bharari Ekatra) for the primary prevention of intimate partner violence in India: Pilot feasibility and acceptability study*, „JMIR Form Res.” z 1.02.2021, 5(2): e26130, DOI: 10.2196/26130 (dostęp: 24.08.2022 r.).

<sup>48</sup> Projekt „Zintegrowany system zapobiegania przemocy domowej” – projekt predefiniowany, realizowany przez Instytut Wymiaru Sprawiedliwości w ramach Programu „Sprawiedliwość” finansowanego ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2014–2021, badanie instytucji i ich dostępności „Preferencje klientów w zakresie korzystania ze wsparcia relacyjnego i interwencji w zakresie przemocy domowej”.

- partner violence in India: Pilot feasibility and acceptability study*, JMIR Form Res. z 1.02.2021 r., 5(2): e26130, DOI: 10.2196/26130.
3. Kruszyński P., Właźlak K., *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie na tle porównawczym*, Prokuratura i Prawo 2017, nr 5.
  4. Manikowski F., *Postępowanie w sprawie o zobowiązania osoby stosującej przemoc w rodzinie do opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia lub zakazania zbliżania się do mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia – analiza badań aktowych*, Prawo w Działaniu 2022, t. 50, DOI: 10.32041/pwd.5001.
  5. McCauley J., Kern D.E., Kolodner K., Dill L., Schroeder A.F., DeChant H.K., Derogatis L.R., *The “battering syndrome”: Prevalence and clinical characteristics of domestic violence in primary care internal medicine practices*, Annals of Internal Medicine 1995, t. 123, nr 10.
  6. Stożek M., *Przemoc w rodzinie. Zapobieganie w świetle przepisów prawa*, Warszawa 2009.
  7. *The protection of children against sexual exploitation and sexual abuse facilitated by information and communication technologies*, <https://rm.coe.int/implementation-report-on-the-2nd-monitoring-round-the-protection-of-ch/1680a619c4>.