

NATYCHMIASTOWA IZOLACJA SPRAWCY PRZEMOCY

**OCENA ZMIANY PRZEPISÓW,
NIEMAL DWA LATA PO**

Natychmiastowa izolacja sprawcy przemocy. Ocena zmiany przepisów, niemal dwa lata po

Autor

Zuzanna Ganczewska

Konsultacja merytoryczna

dr Piotr Kładoczny, Ada Tymińska, Marcin Wolny

Projekt graficzny i skład

Marta Borucka

Zdjęcie na okładce

Vidar Nordli-Mathisen / Unsplash

Warszawa, listopad 2022

Wydanie I

Publikacja dostępna na licencji Creative Commons uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 4.0 (CC BY-SA 4.0)

Stan prawny: 8 listopada 2022 r.

Wydawca

Helsińska Fundacja Praw Człowieka

ul. Wiejska 16

00-490 Warszawa

Raport powstał w ramach projektu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka „*Monitoring systemu ochrony praw człowieka w Polsce*”. Projekt jest realizowany z dotacji programu Aktywni Obywatele – Fundusz Krajowy finansowanego z Funduszy EOG. W okresie 2020-2022 r. Helsińska Fundacja Praw Człowieka prowadzi kompleksowy monitoring funkcjonowania instytucji tworzących system ochrony praw człowieka w Polsce (w tym m.in. sądów, prokuratury, instytucji rzecznich). W przygotowanych w ramach projektu raportach, analizach i dyskusjach HFPC przedstawia, jak kluczowe zmiany prawa wpływają na pracę tych instytucji oraz ochronę praw podstawowych.

Spis treści

Streszczenie	3
Wykaz skrótów	6
1. Zapobieganie przemocy domowej a Europejska Konwencja Praw Człowieka.....	8
2. Kontekst wprowadzenia natychmiastowej izolacji osoby stosującej przemoc ...	10
2.1. Konwencja Sтамбуlska i jej obowiązywanie w Polsce	10
2.2. Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie	12
2.3. Przemoc w rodzinie: dane statystyczne	14
3. Izolacja sprawcy przemocy jako mechanizm ochrony osób doznających przemocy ..	18
3.1. <i>Emergency barring order</i> na gruncie art. 52 Konwencji Sтамбуlskiej	18
3.2. Możliwość izolacji sprawców przemocy domowej w prawie polskim przed wejściem w życie nowelizacji	21
Izolacja sprawcy w procedurze karnej.....	22
Nakaz opuszczenia lokalu mieszkalnego jako środek zapobiegawczy.....	22
Nakaz okresowego opuszczenia lokalu, zakaz kontaktowania i zbliżania się jako środki karne / obowiązki probacyjne	23
3.3. Izolacja sprawcy w procedurze cywilnej	25
4. Nakaz natychmiastowego opuszczenia i zakaz zbliżania się do mieszkania przez sprawcę przemocy	29
4.1. Nowelizacja z dnia 30 kwietnia 2020 r.	29
Nakaz natychmiastowego opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia / zakaz zbliżania się do mieszkania i jego bezpośred- niego otoczenia	30

Ocena ryzyka przez funkcjonariuszy przed podjęciem decyzji o zatrzymaniu prewencyjnego lub wydaniu nakazu lub zakazu	32
4.2. Ocena regulacji	35
4.3. Praktyka stosowania nakazów i zakazów	38
5. Projektowane zmiany	43
Wykaz aktów prawnych	46

Streszczenie

- Celem niniejszego raportu, przygotowanego niecałe dwa lata po wejściu w życie przepisów nadających uprawnienie funkcjonariuszom Policji i żołnierzom Żandarmerii Wojskowej do wydania nakazu natychmiastowego opuszczenia i zakazu zbliżania się do mieszkania zajmowanego wspólnie z osobą dotkniętą przemocą w rodzinie, jest przedstawienie aktualnej sytuacji w odniesieniu do środków umożliwiających izolację osoby stosującej przemoc w rodzinie.
- W toku prac nad raportem HFPC opierała się na publicznie dostępnych danych, publikacjach i opracowaniach (*desk research*); zwróciła się również z wnioskami o informację publiczną do Komendanta Głównego Policji, Komendanta Stołecznego Policji i 80 ośrodków pomocy społecznej z losowo wybranych gmin wiejskich, miejsko-wiejskich i miejskich ze wszystkich województw.
- Sprawne reagowanie w przypadkach zagrożenia przemocą domową i stosowanie odpowiednich środków dla zapewnienia ochrony osobom dotkniętym przemocą stanowi obowiązek państwa ściśle związany z prawem do życia, zakazem tortur, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania oraz nakazem poszanowania życia prywatnego i rodzinnego.
- Obowiązek wprowadzenia środków prawnych umożliwiających natychmiastową izolację osób stosujących przemoc przewiduje również Konwencja Stambulska, zgodnie z której art. 52 powinny obejmować one możliwość wydania nakazu opuszczenia miejsca zamieszkania ofiary i zakaz wchodzenia do zajmowanego przez nią lokalu, jak również zakaz kontaktowania się z nią przez sprawcę. Celem tego rodzaju rozwiązań jest zapewnienie osobie dotkniętej przemocą bezpieczeństwa, przy jednoczesnym przeniesieniu ciężaru poszukiwania schronienia.

- Przed wejściem w życie nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego i niektórych innych ustaw, w tym ustaw o Policji i o Żandarmerii Wojskowej, brakowało w polskim prawie środków, które implementowałyby art. 52 Konwencji Stambulskiej, choć istniało kilka sposobów na izolację osoby stosującej przemoc w rodzinie.
- Dotychczas funkcjonujące rozwiązania – zatrzymanie, środek zapobiegawczy w postaci nakazu opuszczenia lokalu mieszkalnego, środki karne w postaci nakazu okresowego opuszczenia lokalu, zakazu kontaktowania się i zbliżania czy zobowiązanie osoby stosującej przemoc w rodzinie do opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania – uznawane były za nieefektywne, gdy potrzebna była natychmiastowa izolacja osoby stosującej przemoc w rodzinie.
- W 2020 r. wprowadzone zostały do ustawy o Policji i ustawy o Żandarmerii Wojskowej uprawnienia do wydania przez funkcjonariuszy Policji i żołnierzy ŻW nakazu natychmiastowego opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia przez osobę stosującą przemoc w rodzinie oraz zakazu zbliżania się przez nią do mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia.
- Natychmiastowo wykonalne nakaz i zakaz wydawane mogą być podczas interwencji lub w związku z powzięciem informacji o stosowaniu przemocy w rodzinie. Jeśli wystąpiły przesłanki do zatrzymania, nakaz lub zakaz mogą być wydane po zwolnieniu.
- Przed podjęciem decyzji o zatrzymaniu prewencyjnym osoby stosującej przemoc w rodzinie lub wydaniem wobec niej nakazu lub zakazu funkcjonariusze powinni przeprowadzić ocenę ryzyka w oparciu o kryteria wskazane w ustawie i doprecyzowane w kwestionariuszu stanowiącym załącznik do rozporządzenia.
- Wejście w życie przepisów spotkało z aprobatą m.in. GREVIO (grupy ekspertów zajmującej się monitorowaniem implementacji Konwencji Stambulskiej przez państwa-strony) – choć nowa regulacja nie została przyjęta bezkrytycznie.
- Negatywnie oceniany był przede wszystkim zakres podmiotowy nakazów i zakazów czy ich ograniczenie do miejsca zamieszkania osoby dotkniętej przemocą. Krytyka GREVIO odnosiła się również do charakteru oceny ryzyka.
- Z informacji przekazanych przez KGP wynika, że w ciągu pierwszego pełnego roku obowiązywania znowelizowanej ustawy o Policji wydanych zostało

łącznie 3 531 nakazów lub zakazów. Najwyższy odsetek wydawanych nakazów lub zakazów przypadł na obszarze właściwości Komendy Wojewódzkiej Policji w Białymstoku, najniższy zaś na obszarze właściwości KWP w Opolu.

- Spośród ośrodków pomocy społecznej, które odpowiedziały na zapytania Fundacji, 20 (na 55) poinformowało, że w gminie, w której działały, doszło do wydania nakazów lub zakazów. Postępowania cywilne o zobowiązanie osoby stosującej przemoc w rodzinie do opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania toczyły się w 20 gminach. Do naruszenia nakazu lub zakazu doszło w 7 gminach.
 - W zdecydowanej większości ośrodków miały miejsce szkolenia, konferencje lub innego rodzaju działania informacyjne dla pracowników OPS lub osób należących do zespołu interdyscyplinarnego. Spośród tych, w których nie było podejmowanych działań, jedynie w czterech doszło do wydania nakazu lub zakazu – w żadnej nie było to jednak po zgłoszeniu przez pracownika OPS (w sumie gmin, w których doszło do wydania nakazu lub zakazu po zgłoszeniu przez pracownika OPS było 6).
 - We wrześniu 2022 r. Marszałek Sejmu przedłożony został projekt nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego i niektórych innych ustaw, mający uzupełnić katalog możliwych do zastosowania środków i zbliżyć tym samym stan prawny do implementacji art. 52 Konwencji Stambulskiej. W chwili przygotowania niniejszego opracowania nowa ustawa nie została jeszcze jednak przyjęta.
-

Wykaz skrótów

ETPC – Europejski Trybunał Praw Człowieka

GOPS – gminny ośrodek pomocy społecznej; **MOPS (MGOPS)** – miejski ośrodek pomocy społecznej (miejsko-gminny ośrodek pomocy społecznej); **OPS** – ośrodek pomocy społecznej

GREVIO – Grupa Ekspertów ds. Przeciwdziałania Przemocy wobec Kobiet i Przemocy Domowej

KGP – Komenda Główna Policji

KSP – Komenda Stołeczna Policji

MRiPS – Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (*wcześniej*: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, MRPiPS)

MS – Ministerstwo Sprawiedliwości

MSWiA – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

nakaz – nakaz natychmiastowego opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania

RPO – Rzecznik Praw Obywatelskich

zakaz – zakaz zbliżania się do mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia

zakaz kontaktowania – zakaz kontaktowania się z osobą dotknięta przemocą w rodzinie przez osobę stosującą przemoc

zakaz wstępu – zakaz wstępu i przebywania na terenie szkoły, placówki oświatowej, opiekuńczej, artystycznej, obiektu sportowego lub miejsca pracy osoby dotkniętej przemocą w rodzinie przez osobę stosującą przemoc

zakaz zbliżania – zakaz zbliżania się do osoby dotkniętej przemocą przez osobę stosującą przemoc

ŻW – Żandarmeria Wojskowa

1. Zapobieganie przemocy domowej a Europejska Konwencja Praw Człowieka

Obowiązek podejmowania przez państwo odpowiednich kroków w celu przeciwdziałania przemocy domowej jest zakorzeniony w zobowiązaniach wynikających z międzynarodowych standardów praw człowieka. W swoim orzecznictwie Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreślał, że niezapewnienie ochrony osobom dotkniętym przemocą może być uznane za naruszenie prawa do życia¹, zakazu tortur, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania² oraz obowiązku poszanowania życia prywatnego i rodzinnego³.

W tym zakresie konieczne jest, jak wymienia Trybunał:

- wprowadzenie odpowiednich ram prawnych umożliwiających zapewnienie ochrony osobom dotkniętym przemocą domową,
- sprawne reagowanie w razie zagrożenia przemocą, w tym stosowanie przewidzianych prawem środków ochronnych,
- prowadzenie efektywnego śledztwa wobec zarzutów o stosowanie przemocy domowej⁴.

1 Wyrok ETPC z dnia 31.05.2007 r. w sprawie *Kontrová przeciwko Słowacji*, skarga nr 7510/04.

2 Wyrok ETPC z dnia 9.06.2009 r. w sprawie *Opuz przeciwko Turcji*, skarga nr 33401/02.

3 Wyrok ETPC z dnia 12.06.2008 r. w sprawie *Bevacqua i S. przeciwko Bułgarii*, skarga nr 71127/01.

4 Wyrok ETPC z dnia 14.12.2021 r. w sprawie *Tunikova i inni przeciwko Rosji*, skargi nr 55974/16, 53118/17, 27484/18, 28011/19, § 78 i przytoczone tam orzecznictwo.

Prawo krajowe powinno przewidywać szereg różnych środków umożliwiających proporcjonalną reakcję, adekwatną do stanu faktycznego konkretnej sprawy⁵. Jeśli odpowiednie władze otrzymają zgłoszenie o stosowaniu przemocy domowej, muszą one niezwłocznie zareagować, przeprowadzić samodzielną, proaktywną i kompleksową ocenę ryzyka, a jeśli wykaże ona występowanie realnego i bezpośredniego zagrożenia dla życia – zastosować doraźne środki niwelujące zagrożenie dla osoby dotkniętej przemocą⁶. Reakcja państwa musi być przy tym odpowiednio szybka i sprawna – Trybunał zaznaczał, że podejmowanie działań z opóźnieniem znacząco ogranicza ich skuteczność, co doprowadzić może do naruszenia Konwencji⁷.

Działania władz publicznych wobec osób stosujących przemoc w rodzinie muszą być przy tym zgodne z innymi standardami wynikającymi z EKPC, w tym w odniesieniu do prawa do wolności osobistej. Trybunał wskazywał przykładowo, że środkiem mającym na celu ochronę przed przemocą niekoniecznie powinno być tymczasowe aresztowanie (ze względu na szczególne przesłanki jego stosowania) – tym bardziej istotne jest wprowadzenie do krajowego porządku prawnego specjalnych środków, niewiązanych się z pozbawieniem wolności, które pozwolą na adekwatną reakcję i efektywną ochronę⁸.

5 Wyrok ETPC z dnia 15.06.2021 r. w sprawie *Kurt przeciwko Austrii*, skarga nr 62903/15, § 179.

6 Wyrok ETPC z dnia 22.03.2022 r. w sprawie *Y i inni przeciwko Bułgarii*, skarga nr 9077/18, § 89.

7 Wyrok ETPC w sprawie *Kurt...*, § 178.

8 Wyrok ETPC w sprawie *Kurt...*, § 188.

2. Kontekst wprowadzenia natychmiastowej izolacji osoby stosującej przemoc

2.1. KONWENCJA STAMBULSKA I JEJ OBOWIĄZYWANIE W POLSCE

Rozwijające się orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w zakresie przemocy domowej i przemocy ze względu na płeć stanowiło istotny element prac nad Konwencją Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzonej w Stambule dnia 11 maja 2011 r. – Konwencji Stambulskiej⁹. Konwencja opiera się na czterech podstawach:

- zapobieganiu występowania przypadków przemocy domowej i przemocy ze względu na płeć;
- ochronie osób doznających przemocy, m.in. poprzez izolację sprawców;
- ściganiu sprawców, dzięki zapewnieniu kryminalizacji różnych przejawów przemocy domowej i przemocy ze względu na płeć i odpowiednie prowadzenie postępowań karnych;
- zintegrowanej współpracy, by zapewnić odpowiednią efektywność reakcji na przypadki przemocy¹⁰.

9 Zob. np. preambuła Konwencji Stambulskiej; C. Chinkin, *Case law of the European Court of Human Rights on violence against women*, Komitet *ad hoc* ds. zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (CAHVIO), Strabsurg 2009, CAHVIO (2009) 10.

10 Zob. np. *The Convention in brief*, <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/the-convention-in-brief#%7B%2211642062%22%3A%3A%7D> (dostęp: 17.11.2022 r.).

Konwencja podchodzi do problematyki przemocy domowej i przemocy ze względu na płeć kompleksowo, poczynając od poszukiwania przyczyn i reagowania u źródeł, w tym – od potępienia dyskryminacji kobiet¹¹, przez „zmianę społecznych i kulturowych wzorców zachowań kobiet i mężczyzn w celu wykorzenia uprzedzeń, zwyczajów, tradycji i innych praktyk opartych na idei niższości kobiet lub na stereotypowych rolach kobiet i mężczyzn”¹² i edukację¹³, aż po zapewnienie infrastruktury wsparcia dla ofiar¹⁴ i adekwatną penalizację działań sprawców przemocy¹⁵.

Polska ratyfikowała Konwencję Stambulską w 2015 r. i od tego czasu jej temat systematycznie powraca w debacie publicznej. 27 lipca 2020 r. Minister Sprawiedliwości złożył do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wniosek o wszczęcie procedury wypowiedzenia Konwencji, argumentując, że „pod pięknymi hasłami ukrywa warstwę ideologiczną, która de facto uderza w interesy kobiet, rodziny i przyjmując m.in. koncepcję płci społeczno-kulturowej, kwestionuje tradycję i naszą kulturę” czy że „dezawuuje również znaczenie wolności człowieka dla społeczeństwa polskiego”¹⁶. Zaledwie trzy dni później Prezes Rady Ministrów wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją niektórych przepisów Konwencji Stambulskiej, odnosząc się m.in. do niezgodności tłumaczenia z tekstem autentycznym Konwencji, a także naruszenia prawa rodziców do wychowania dzieci zgodnie z przekonaniem czy autonomii Kościoła poprzez konwencyjne zobowiązanie do wprowadzenia do programów nauczania treści dot. równouprawnienia płci¹⁷. Podniósł również, że konieczność uwzględnienia perspektywy płci społeczno-kulturowej¹⁸ w realizacji Konwencji narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego

11 Art. 4 Konwencji Stambulskiej.

12 Art. 12 ust. 2 Konwencji Stambulskiej.

13 Art. 14 Konwencji Stambulskiej.

14 Rozdział IV Konwencji Stambulskiej.

15 Art. 33 i następne Konwencji Stambulskiej.

16 *Minister Sprawiedliwości złożył wniosek o wypowiedzenie Konwencji Stambulskiej*, 27.07.2020 r., <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/minister-sprawiedliwosci-zlozyl-wniosek-o-wypowiedzenie-konwencji-stambulskiej> (dostęp: 17.11.2022 r.).

17 Wniosek Prezesa Rady Ministrów do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30.07.2020 r., znak pisma: BPRM.181.5.11.2020, sygn. akt postępowania przed TK: K 11/20.

18 Art. 3 lit. c Konwencji Stambulskiej: „płeć społeczno-kulturowa» oznacza społecznie skonstruowane role, zachowania, działania i atrybuty, które dane społeczeństwo uznaje za odpowiednie dla kobiet lub mężczyzn”.

przez nie prawa¹⁹. Jednocześnie postanowienia Konwencji nie zostały w dalszym ciągu w pełni zaimplementowane do polskiego porządku prawnego²⁰.

2.2. USTAWA O PRZECIWDZIAŁANIU PRZEMOCY W RODZINIE

Kluczowym aktem prawnym, poza Konwencją Stambulską, odnoszącym się w polskim porządku prawnym do problemu przemocy domowej jest ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Trudności pojawiać się mogą jednak już przy samym definiowaniu przemocy domowej i przemocy w rodzinie. Zgodnie z art. 2 pkt 2 u.p.p.r., przez „przemoc w rodzinie” rozumieć należy jednorazowe lub powtarzające się działanie lub zaniechanie naruszające prawa lub dobra osobiste członków rodziny²¹, naruszające ich godność, nietykalność cielesną, wolność, w tym seksualną, powodujące szkody na ich zdrowiu fizycznym lub psychicznym, a także wywołujące cierpienia i krzywdy moralne u osób dotkniętych przemocą. Ratyfikowana przez Polskę w 2015 r. Konwencja Stambulska definiuje przemoc domową jako wszelkie akty przemocy fizycznej, seksualnej, psychologicznej lub ekonomicznej, zdarzające się w rodzinie lub gospodarstwie domowym, między byłymi lub obecnymi małżonkami lub partnerami, niezależnie od tego, czy dzielą oni miejsce zamieszkania²². Konwencja wprowadza również definicję przemocy wobec kobiet²³

19 Pismo Prezesa Rady Ministrów modyfikujące wniosek z dnia 30.07.2020 r. w zakresie pkt II i III *petitum* z dnia 26.08.2020 r., BPRM.181.5.16.2020.

20 Zob. np. M. Kalisz, M. Szuleka, M. Wolny, 2020. *Pandemia, kryzys praworządności, wyzwania dla praw człowieka*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka 2021, <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2021/02/2020.Pandemia-kryzys-praworzadnosci-wyzwania-dla-praw-czlowieka-01-02.pdf> (dostęp: 17.11.2022 r.).

21 Zgodnie z art. 2 pkt 1 u.p.p.r. przez „członka rodziny” rozumieć należy osobę najbliższą w rozumieniu art. 115 § 11 Kodeksu karnego (jest to więc małżonek, wstępny, zstępny, rodzeństwo, powinowaty w tej samej linii lub stopniu, osoba pozostająca w stosunku przysposobienia oraz jej małżonek, a także osoba pozostająca we wspólnym pożyciu), jak również inną osobę wspólnie zamieszkującą lub gospodarującą.

22 Art. 3 lit. b Konwencji Stambulskiej.

23 Art. 3 lit. a Konwencji Stambulskiej, zgodnie z którym stanowi ona „naruszenie praw człowieka i formę dyskryminacji kobiet i oznacza wszelkie akty przemocy ze względu na płeć, które powodują lub mogą prowadzić do fizycznej, seksualnej, psychologicznej lub ekonomicznej szkody lub cierpienia kobiet, w tym również groźby takich aktów, przymus lub arbitralne pozbawianie wolności, zarówno w życiu publicznym, jak i prywatnym”.

i przemocy wobec kobiet ze względu na płęć²⁴. Polski ustawodawca nie zdecydował się jednak na odniesienie do tych pojęć w przepisach mających na celu wykonywanie zobowiązań konwencyjnych.

Pozornie nieznaczna różnica terminologiczna w praktyce ma jednak znaczenie. Jak podkreśla Grupa Ekspertów ds. Przeciwdziałania Przemocy wobec Kobiet i Przemocy Domowej (dalej: GREVIO), polskie przepisy postrzegają przemoc domową „przez wąski pryzmat przemocy w rodzinie”, pomijając w jej zakresie byłych małżonków i partnerów, jak również osoby, z którymi osoba doświadczająca przemocy nie mieszka. Sama definicja przemocy w rodzinie nie odnosi się również wprost do pojęcia przemocy ekonomicznej (choć, jak również zauważa GREVIO, ten aspekt przemocy bywa jednak dostrzegany w praktyce organów ścigania). Z tych względów jedno z formułowanych wobec polskich władz zaleceń odnosiło się właśnie do kwestii definicyjnych²⁵. Próbę wprowadzenia takiej zmiany podjęło w 2021 r. Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, które zaproponowało wprowadzenie zmiany nazewnictwa ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie na ustawę „o przeciwdziałaniu przemocy domowej”²⁶ i wprowadzenie definicji przemocy domowej uwzględniającej jej ekonomiczny aspekt²⁷. Projekt ten skierowany został do konsultacji publicznych i opiniowania 30 września 2021 r. i w chwili sporządzenia niniejszego opracowania, ponad rok później, w dalszym ciągu na tym etapie pozostawał²⁸.

24 Art. 3 lit. c Konwencji Stambulskiej, zgodnie z którym stanowi ona „przemoc skierowaną przeciwko kobiecie ponieważ jest kobietą lub która dotyka kobiety w nieproporcjonalnie większym stopniu”.

25 *Raport GREVIO dotyczący rozwiązań prawnych i innych, służących wdrożeniu postanowień Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (konwencja stambulska) – ocena wyjściowa*, GREVIO/Inf(2021)5, Strasburg 2021, §§ 2-9.

26 Art. 1 pkt 1 projektu z dnia 29 września 2021 r. ustawy o zmianie ustawy i przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw.

27 Art. 1 pkt 6 lit. b projektu. Zgodnie z zaproponowaną przez MRiPS definicją jako „przemoc domową” rozumieć należy „rozumieć jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie, naruszające prawa lub dobra osobiste osoby doznającej przemocy domowej, w szczególności narażające tę osobę na niebezpieczeństwo utraty życia, zdrowia, mienia, naruszające jej godność, nietykalność cielesną, wolność, w tym seksualną, powodujące szkody na jej zdrowiu fizycznym lub psychicznym, wywołujące u tej osoby cierpienia, krzywdy moralne oraz mające na celu uzyskanie kontroli w zakresie nabywania i korzystania z posiadanych przez tę osobę zasobów ekonomicznych”. W uzasadnieniu projektodawca odnosi się wprost do uregulowań Konwencji Stambulskiej w tym zakresie.

28 Zob. rządowy proces legislacyjny – *Projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie i niektórych innych ustaw*, nr wykazu UD296, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12351802/katalog/12819755#12819755> (dostęp: 5.11.2022 r.).

Kluczowym instrumentem w zakresie zapobiegania i reagowania na przypadki przemocy w rodzinie jest w Polsce tzw. procedura Niebieskiej Karty, stanowiąca – zgodnie z art. 9d u.p.p.r. – podstawę dla interwencji w przypadkach podejrzenia wystąpienia przemocy w rodzinie. W jej realizacji udział biorą przedstawiciele jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, Policji, oświaty i ochrony zdrowia. Jej wszczęcie nie wymaga zgody osoby dotkniętej przemocą – dochodzi do niego poprzez wypełnienie właściwego formularza przez jeden z uprawnionych podmiotów po powzięciu w toku prowadzonych czynności służbowych lub zawodowych uzasadnionego podejrzenia stosowania przemocy w rodzinie. Wszczęcie nastąpić może również w wyniku zgłoszenia dokonanego przez członka rodziny czy świadka przemocy²⁹. Charakteryzując procedurę „Niebieskiej Karty” A. Krizsan i E. Pap wskazują, że „nie tylko stanowi ona platformę dla wielostronnej koordynacji działań, ale także wyznacza ramy względnie kompleksowego systemu ochrony ofiar przemocy domowej”³⁰, odnotowując przy tym m.in. wspomniane już ograniczenia zakresu podmiotowego i przedmiotowego związane z definicją przemocy w rodzinie.

2.3. PRZEMOC W RODZINIE: DANE STATYSTYCZNE

Dane dotyczące sporządzonych formularzy i tym samym wszczętych procedur Niebieskiej Karty mogą być pewną wskazówką (choć z daleko idącymi ograniczeniami, o których mowa będzie w dalszej części) co do powszechności występowania zjawiska przemocy domowej w Polsce. W 2020 r. procedurę wszczęto wobec 71 719 rodzin³¹. Jednocześnie 47 517 procedur zostało zakończonych w związku z ustaniem przemocy w rodzinie i uzasadnionym przypuszczeniem o zaprzestaniu dalszego stosowania przemocy, a 19 886 procedur zakończono w związku z podjęciem rozstrzygnięcia o braku zasadności podejmowania działań. W tym samym okresie Policja wszczęła 28 912 dochodzeń w sprawach związanych z przemocą w rodzinie (postanowień o odmowie wszczęcia dochodzenia wydano 14 773). Osądzonych w sprawach o stosowanie przemocy w rodzinie zostało

29 Szerzej o procedurze Niebieskiej Karty – zob. np. S. Spurek, *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. Komentarz*, wyd. V, Warszawa 2021, LEX, komentarz do art. 9(d).

30 A. Krizsan, E. Pap, *Implementing a comprehensive and co-ordinated approach. An assessment of Poland's response to prevent and combat gender-based violence*, Rada Europy, Strasburg 2016, s. 48, tłumaczenie własne.

31 Dane przytoczone we wskazanym akapicie za: *Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie*, statystyki za styczeń-grudzień 2020, Warszawa 2021, s. 24-29.

wówczas 13 997 oskarżonych (z czego 10 410 o znęcanie, tj. czyn określony w art. 207 k.k.³²) – skazani stanowili 83% tej grupy³³. Spośród skazanych, 3 138 osobom wymierzono karę pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia jej wykonania (26%), z czego w odniesieniu do osób skazanych za znęcanie się nad osobą najbliższą lub inną pozostającą w stałym lub przemijającym stosunku zależności, odsetek ten wynosił 28%³⁴.

Opieranie się na oficjalnych statystykach dotyczących postępowań w sprawach przemocy w rodzinie jest jednak o tyle problematyczne, że ogromna część osób doznających przemocy nie zwraca się o pomoc. Z badań prowadzonych przez Kantar Polska dla Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wynika, że spośród osób doznających przemocy fizycznej o pomoc nie zwracało się nigdy 73% respondentów, przemocy psychicznej – 76%, przemocy ekonomicznej³⁵ – 69%. Najniższy odsetek osób doznających

32 Art. 207 k.k.: § 1. Kto znęca się fizycznie lub psychicznie nad osobą najbliższą lub nad inną osobą pozostającą w stałym lub przemijającym stosunku zależności od sprawcy, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

§ 1a. Kto znęca się fizycznie lub psychicznie nad osobą nieporadną ze względu na jej wiek, stan psychiczny lub fizyczny, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

§ 2. Jeżeli czyn określony w § 1 lub 1a połączony jest ze stosowaniem szczególnego okrucieństwa, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.

§ 3. Jeżeli następstwem czynu określonego w § 1-2 jest targnięcie się pokrzywdzonego na własne życie, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od lat 2 do 12.

33 Skazanych zostało 11 665 osób, 234 osoby zostały uniewinnione, w 1 303 przypadkach postępowanie zostało warunkowo umorzone, a w 781 zostało umorzone.

34 3 918 osób skazanych na karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem wykonania z art. 207 k.k. spośród 8 683 skazanych ogółem.

35 Przemoc ekonomiczna nie została zdefiniowana w przepisach krajowych. W lutym 2018 r. grupa posłów złożyła do Sejmu projekt nowelizacji Kodeksu karnego i niektórych innych ustaw (druk nr 2299), który wprowadzić miał do art. 115 k.k. definicję legalną przemocy ekonomicznej. Zgodnie z projektowanym przepisem, za przemoc ekonomiczną uznawane powinno być „zachowanie mające na celu uzależnienie od siebie, wymuszenie określonych zachowań lub poniżenie osoby najbliższej lub osoby pozostającej we wspólnym gospodarstwie domowym, poprzez ograniczenie dostępu, korzystania lub dysponowania jej zasobami finansowymi lub majątkowymi wspólnego gospodarstwa domowego lub poprzez ograniczenie możliwości nabywania przez tę osobę zasobów finansowych lub majątkowych”. Projekt ten został jednak całościowo zaopiniowany negatywnie m.in. przez Radę Ministrów, Prokuratora Generalnego, MRPiPS, Sąd Najwyższy, a jego procedowanie zakończone zostało w lipcu 2018 r. W opracowaniu Biura Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu przemoc ekonomiczną zdefiniowano jako „zachowania mające na celu kontrolę zdolności jednego partnera wobec drugiego do nabywania, utrzymywania i korzystania z zasobów ekonomicznych gospodarstwa domowego” i podkreślono, że jest to „szeroki wachlarz nadużyć ekonomicznych, których celem jest utrzymanie dominacji i kontrola partnera”. Za: *Pojęcie przemocy ekonomicznej* [w:] J. Tracz-Drał, *Przemoc ekonomiczna*, OT-639, Kancelaria

przemocy w rodzinie, które zwróciły się o pomoc wystąpił w odniesieniu do osób doznających przemocy seksualnej – w tej grupie zaledwie 11% kiedykolwiek próbowało uzyskać wsparcie³⁶. Interwencja policji wskazywana była przy tym szczególnie rzadko – największy odsetek respondentów, którzy korzystali z tej formy pomocy pojawił się w grupie osób doznających przemocy fizycznej, a i tak wynosił tam zaledwie 6%³⁷. Jednocześnie 9% respondentów wskazało, że problem przemocy domowej dotyczy właściwie każdego domostwa, a kolejne 25% określiło, że problem ten odnosi się do ponad połowy domostw w Polsce³⁸. Prawie trzy czwarte uznawało przy tym, że prawo chroni osoby doznające przemocy w rodzinie w sposób niedostateczny³⁹. Wart odnotowania jest również sposób reagowania państwa na doniesienia o przemocy domowej – GREVIO wskazuje w tym zakresie, że „organy ścigania nie zawsze reagują na potrzeby ofiar przemocy domowej lub nie zawsze w wystarczającym stopniu biorą pod uwagę sytuację ofiary”, zdarzały się przypadki minimalizowania opisywanej przemocy czy ignorowania wcześniejszych przypadków, a szczególnie trudna była sytuacja m.in. kobiet z niepełnosprawnością czy kobiet ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej⁴⁰.

Nie bez znaczenia dla możliwości ubiegania się o pomoc przez osoby doznające przemocy domowej była pandemia COVID-19. Konieczność pozostawania w miejscu zamieszkania przez większość czasu, zarówno w związku z przejściem w tryb pracy zdalnej, jak i w kwarantannie oraz izolacji domowej, wiązała się, jak podkreślają D. Bek, O. Sitarz i A. Jaworska-Wieloch, z występowaniem jednocześnie wielu „czynników wzmacniających mechanizm występowania przemocy”, takich jak stała dostępność ofiary, poczucie bezkarności sprawcy czy problemy ekonomiczne, mogące prowadzić do pogłębienia frustracji – jak i czynników ograniczających możliwość poszukiwania pomocy przez ofiarę. Jeśli o to chodzi, badaczki wskazywały na skutki ekonomiczne pandemii, ograniczenia

Senatu, Warszawa 2015, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/135/plik/ot-639_do_internetu.pdf, s. 3.

36 Kantar Polska, *Ogólnopolska diagnoza zjawiska przemocy w rodzinie. Raport Kantar Polska dla Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej*, Warszawa 2019, s. 62.

37 Tamże, s. 68.

38 Tamże, s. 16.

39 Tamże, s. 17.

40 Raport GREVIO/Inf(2021)5, § 258.

w możliwości przemieszczania się i zamknięcie w domu⁴¹. Konieczność pozostawania w izolacji ze sprawcą przemocą znacząco utrudniać mogła również zawiadomienie organów ścigania o stosowaniu przemocy domowej⁴².

Wpływ pandemii zdaje się być widoczny także w statystykach opracowanych przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej. Wynika z nich, że w ciągu pierwszych dwóch miesięcy pandemii⁴³ liczba wszczętych procedur Niebieskiej Karty spadła w porównaniu do analogicznego okresu w poprzednim roku o prawie 12%, a w ośrodkach interwencji kryzysowej odnotowano znaczący spadek liczby osób zgłaszających się (o 30%). W tym samym okresie znacząco wzrosła korespondencja mailowa prowadzona przez Ogólnopolski Telefon Zaufania Niebieska Linia⁴⁴.

41 D. Bek, O. Sitarz, A. Jaworska-Wieloch, *Gdy azyl staje się więzieniem – przeciwdziałanie przemocy domowej w warunkach kwarantanny domowej i izolacji*, Forum Polityki Kryminalnej 1/2021, s. 7. Warto przy tym odnotować, że w niektórych państwach wprowadzane były odpowiednie rozwiązania prawne, które miały na celu zapewnienie możliwości ewakuacji osobom doświadczającym przemocy pomimo wprowadzonych ograniczeń w przemieszczaniu w związku z potrzebą zapobiegania rozprzestrzenianiu się SARS-CoV-2 – zob. European Institute for Gender Equality, *The Covid-19 pandemic and intimate partner violence against women in the EU*, Wilno 2021, s. 20.

42 D. Bek, O. Sitarz, A. Jaworska-Wieloch, *Gdy azyl...*, s. 20.

43 Dokładniej: od dnia 20 marca 2020 r. do dnia 31 maja 2020 r.

44 Załącznik do uchwały nr 183 Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie ustanowienia Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na rok 2022 r. (M.P. z 2021 r. poz. 1204), s. 10-11. Odnotować przy tym należy również wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich, który wskazywał, że instrukcje wydane przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej na początku pandemii COVID-19 skupiały się na „wdrażaniu wzmożonego reżimu sanitarnego, nie zaś na stworzeniu warunków, w których wsparcie ofiar byłoby kontynuowane”. Zob. RPO, *Raport alternatywny Rzecznika Praw Obywatelskich do sprawozdania rządu Rzeczypospolitej Polskiej z działań podjętych w celu wprowadzenia w życie Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej*, Warszawa 2020, § 71.

3. Izolacja sprawcy przemocy jako mechanizm ochrony osób doświadczających przemocy

3.1. EMERGENCY BARRING ORDER NA GRUNCIE ART. 52 KONWENCJI STAMBULSKIEJ

Natychmiastowe zapewnienie fizycznego dystansu między ofiarą a sprawcą uznawane jest za „najskuteczniejszy sposób zagwarantowania bezpieczeństwa ofierze” w sytuacjach zagrożenia⁴⁵. Wprowadzenie środków umożliwiających taką reakcję nakazuje Konwencja Stambulska.

ART. 52 KONWENCJI STAMBULSKIEJ

Strony przyjmą konieczne środki ustawodawcze lub inne środki umożliwiające właściwym władzom nakazanie sprawcy przemocy domowej, w sytuacjach bezpośredniego zagrożenia, opuszczenia miejsca zamieszkania ofiary lub osoby zagrożonej, na odpowiedni okres oraz zakazania sprawcy wchodzenia do lokalu zajmowanego przez ofiarę lub osobę zagrożoną lub kontaktowania się z ofiarą lub osobą zagrożoną. Środki podejmowane zgodnie z niniejszym artykułem będą dawać pierwszeństwo bezpieczeństwu ofiar lub osób zagrożonych.

45 Rada Europy, *Explanatory report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence*, Stambuł 2011, § 264, tłumaczenie własne.

Regulacja konwencyjna przewiduje konieczność wprowadzenia doraźnych środków trzech typów: 1) nakazu opuszczenia miejsca zamieszkania ofiary, 2) zakazu wchodzenia do zajmowanego przez nią lokalu i 3) zakazu kontaktowania się⁴⁶. Jak podkreślono w memorandum wyjaśniającym, rozwiązanie takie ma na celu zdjęcie z osoby doświadczającej przemocy domowej ciężaru związanego z poszukiwaniem schronienia w sytuacji bezpośredniego zagrożenia⁴⁷, a więc „każdej sytuacji, w której zagrożenie jest nieuchronne lub już się zmaterializowało i jest prawdopodobne, że się powtórzy”⁴⁸.

Państwom-stronom Konwencji pozostawiono swobodę decyzyjną w zakresie ustalenia szczegółów doraźnych środków ochronnych – w praktyce między poszczególnymi stosowanymi przez nie modelami istnieją znaczące różnice⁴⁹. Niezależnie jednak od przyjętego rozwiązania, dla zapewnienia jak najwyższej ochrony wskutek zastosowania takiego środka konieczne jest, by był rzetelnie egzekwowany⁵⁰.

Zgodna z wymogami Konwencji Stambulskiej i skutecznie chroniąca ofiary podstawa prawna dla wprowadzenia tego rodzaju doraźnych środków musi zawierać przede wszystkim uprawnienie dla wydających nakaz do usunięcia sprawcy przemocy ze wspólnie zajmowanego mieszkania i zakazania mu zbliżania się do niej. Sam nakaz musi być również wydawany niezwłocznie i natychmiast wykonalny, a jego czas trwania – ograniczony i dokładnie określony. Musi być również możliwa kontrola sądowa *ex post*⁵¹.

Po przeanalizowaniu różnych modeli zapewniania doraźnej ochrony, zidentyfikować można pewne elementy, dzięki którym mogą być efektywne. Wskazuje się m.in., że odpowiednie władze muszą mieć możliwość natychmiastowego reagowania, by faktycznie móc odnosić się do bezpośredniego zagrożenia⁵². Jednocześnie kryteria dla wydawania

46 K. Dudka [w:] E. Bieńkowska, L. Mazowiecka (red.), *Konwencja o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej*, Warszawa 2016, LEX, komentarz do art. 52.

47 *Explanatory report*, § 264.

48 Tamże, § 265.

49 Przegląd różnych modeli natychmiastowej izolacji osoby stosującej przemoc – zob. np. E. Melaniuk, *Praktyka stosowania instytucji nakazu natychmiastowej izolacji sprawcy przemocy domowej*, „Analizy wymiaru sprawiedliwości”, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2020.

50 R. Logar, J. Niemi, *Emergency barring orders in situations of domestic violence: Article 52 of the Istanbul Convention*, Rada Europy, Strasburg 2017, s. 9.

51 Tamże, s. 10.

52 Tamże, s. 17.

nakazów nie mogą być nazbyt rygorystyczne pod kątem dowodowym – jak podkreśliły R. Logar i J. Niemi, „celem tych środków jest zapewnić bezpieczeństwo, nie powinny być one zatem łączone z wymogami dowodowymi dla poniesienia przez sprawcę odpowiedzialności prawnokarnej”⁵³. Przestrzeganie nakazu powinno być również monitorowane, a jego naruszenie traktowane jako czynnik ryzyka⁵⁴. Choć za niezbędne uznały zapewnienie kontroli sądowej, podkreśliły, że wstrzymanie wykonalności prowadziłyby do uznania podjętych środków za nieskuteczne⁵⁵.

Pewne wytyczne w zakresie stosowania środków określonych w art. 52 Konwencji przytaczało również GREVIO, które podkreśliło, że muszą być one ograniczone czasowo i związane ze skonkretyzowanym zagrożeniem, z możliwością przedłużenia, jeśli będzie taka potrzeba, przez sąd na wniosek osoby doznającej przemocy⁵⁶. Oceniając implementację Konwencji przez państwa-strony w tym zakresie, GREVIO wskazało, że problemem jest zbyt rzadkie sięganie po ten środek w praktyce. Czasem bowiem właściwe władze ograniczają się do natychmiastowego izolowania sprawców przemocy jedynie w najpoważniejszych przypadkach, w których zagrożenie dla ofiary jest szczególnie wysokie. Podkreślono również, że zagrożenie, o którym mowa w art. 52 Konwencji, nie musi oznaczać bezpośredniego zagrożenia dla życia i poważnego zagrożenia dla zdrowia osoby doznającej przemocy, a tak wysoki próg byłby nie do zaakceptowania⁵⁷.

Zapewnienie możliwości izolacji osoby stosującej przemoc w rodzinie było również przedmiotem rekomendacji Specjalnego Sprawozdawcy ds. przemocy wobec kobiet, jej przyczyn i skutków, na które powoływał się również w swoim orzecznictwie Europejski Trybunał Praw Człowieka⁵⁸. Zgodnie z wytycznymi państwa powinny zapewnić, by doraźne środki ochronne były odpowiednio dostępne i egzekwowane, oparte przede wszystkim na informacji o zagrożeniu przekazanej przez osobę doświadczającą przemocy i uwzględniające nakaz opuszczenia przez sprawcę miejsca zamieszkania osoby dotkniętej przemocą na odpowiednio długi czas i zakaz zbliżania się do mieszkania oraz

53 Tamże, s. 18, tłumaczenie własne.

54 Tamże, s. 21.

55 Tamże.

56 GREVIO, *Mid-term Horizontal Review of GREVIO baseline evaluation reports*, Rada Europy, Strasburg 2022, § 460.

57 Tamże, § 463.

58 Wyrok ETPC z dnia 9.07.2019 r. w sprawie *Volodina przeciwko Rosji*, skarga nr 41261/17, §§ 57–58.

kontaktowania się z ofiarą. Środki takie, jak wskazuje Sprawozdawca, powinny być przy tym dostępne niezależnie od toczących się postępowań, a ich przyznawanie nie powinno wiązać się z obciążeniem dla ofiary. Naruszenie zakazu powinno wiązać się z odpowiednią sankcją, a jego przestrzeganie powinno być monitorowane⁵⁹.

3.2. MOŻLIWOŚĆ IZOLACJI SPRAWCÓW PRZEMOCY DOMOWEJ W PRAWIE POLSKIM PRZED WEJŚCIEM W ŻYCIE NOWELIZACJI

Przed wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 30 kwietnia 2020 r., która nadała funkcjonariuszom Policji i Żandarmerii Wojskowej uprawnienie do wydawania naku-
zu opuszczania mieszkania zajmowanego wspólnie z osobą doznającą przemocy i jego bezpośredniego otoczenia oraz zakazu zbliżania się do mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia, w polskim prawie istniało już kilka możliwości izolacji sprawcy przemocy – żadna z nich nie miała jednak charakteru natychmiastowego⁶⁰. W praktyce skutkowało to tym, że Policja w trakcie interwencji mogła zatrzymać sprawcę i mogły być wobec niego zastosowane środki zapobiegawcze, jednak – jak odnotowała Najwyższa Izba Kontroli – z reguły „to osoba doświadczająca przemocy, w obawie o swoje zdrowie, a nawet życie, musiała opuszczać mieszkanie i szukać bezpiecznego schronienia”⁶¹. Podejmowanie takich decyzji przez osoby doznające przemocy, pomimo obecności w ustawodawstwie środków, które teoretycznie mogłyby pozwolić na zapewnienie bezpieczeństwa, świadczyło, w ocenie P. Wiktorskiej, „o niedostatecznie skutecznych procedurach prawnych i możliwościach działania poszczególnych służb zaangażowanych w kontrolowanie przemocy oraz przewlekłości postępowań przed sądami, w szczególności zaś o nieefektywności instrumentów umożliwiających zmuszenie sprawcy przemocy do opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym”⁶². Tym samym potrzeba szybkiej i sprawnej

59 *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, A/HRC/35/30, 2017, § 112.*

60 Zob. np. ocena skutków regulacji do ustawy z dnia 30 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego i niektórych innych ustaw, s. 3.

61 Najwyższa Izba Kontroli, *Pomoc osobom dotkniętym przemocą domową. Informacja o wynikach kontroli*, KPS.410.004.00.2015, nr ewid. 48/2016/P/15/O46/KPS, Warszawa 2016, s. 74.

62 P. Wiktorska, *Procedury prawne związane z możliwościami odseparowania sprawcy przemocy domowej od osoby doświadczającej przemocy*, „Prawo w działaniu. Sprawy karne”, nr 45/2021, s. 81.

izolacji od sprawcy, w tym usunięcie sprawcy przemocy z mieszkania ofiary, wskazywana była jako kluczowa potrzeba przez osoby doznające przemocy⁶³.

Izolacja sprawcy w procedurze karnej

Nakaz opuszczenia lokalu mieszkalnego jako środek zapobiegawczy

W toku postępowania karnego odizolowanie osoby stosującej przemoc w rodzinie od osoby jej doznającej jest możliwe⁶⁴ w ramach nakazu opuszczenia lokalu mieszkalnego. Nakaz taki stosowany może być, stosownie do art. 275a Kodeksu postępowania karnego wobec oskarżonych o przestępstwa popełnione z użyciem przemocy na szkodę osoby wspólnie zamieszkującej, jeżeli zachodzi obawa ponownego popełnienia takiego przestępstwa, w szczególności, jeśli oskarżony popełnieniem takiego przestępstwa groził.

Ponieważ nakaz stosowany w tym trybie jest środkiem zapobiegawczym, konieczne jest spełnienie ogólnych przesłanek wskazanych w art. 249 k.p.k. – w szczególności celem jego stosowania powinno być zabezpieczenie prawidłowego toku postępowania (zapobieżenie popełnienia przez oskarżonego nowego, ciężkiego przestępstwa może być podstawą dla stosowania środków zapobiegawczych jedynie wyjątkowo). Wymagane jest także, by zebrane w sprawie dowody wskazywały na duże prawdopodobieństwo, że oskarżony popełnił przestępstwo. W postępowaniu przygotowawczym stosowanie środków zapobiegawczych możliwe jest jedynie w fazie *in personam*, a więc po wydaniu postanowienia o przedstawieniu zarzutów⁶⁵. Czas stosowania nakazu jest ograniczony do trzech miesięcy, jednak okres ten może być przedłużany – jeżeli nie ustały przesłanki jego stosowania, sąd może na wniosek prokuratora przedłużać stosowania tego środka na dalsze (najwyżej trzymiesięczne) okresy.

63 EU-CONSULT dla Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Ogólnopolska diagnoza infrastruktury wsparcia osób doznających przemocy oraz ocena efektywności i skuteczności stosowanych form pomocy*, 2017, s. 82, 97.

64 Poza wiążącym się z pozbawieniem wolności tymczasowym aresztowaniem, którego stosowane wobec osób stosujących przemoc w rodzinie jest możliwe na zasadach ogólnych.

65 A. Jaworska-Wieloch, O. Sitarz, *Funkcjonalność i adekwatność środka karnego i obowiązku probacyjnego nakazu opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym. Czy regulacje prawnokarne odpowiadają potrzebom osób pokrzywdzonych?*, „Archiwum Kryminologii” t. XLI, nr 1/2019, s. 303-204.

W 2020 r. w postępowaniach przygotowawczych prokuratorzy stosowali nakaz opuszczenia mieszkania 4 912 razy, a do sądu wnioskowali o zastosowanie tego środka 1 445 razy⁶⁶. Dla porównania, w tym samym okresie w sprawach dotyczących przemocy w rodzinie prokuratorzy wnioskowali o zastosowanie lub przedłużenie tymczasowego aresztowania wobec osób stosujących przemoc 3 440 razy⁶⁷. Jak wynika ze statystyk, wnioski o zastosowanie tymczasowego aresztowania były w tego rodzaju sprawach zostały uwzględnione 1 444 razy⁶⁸.

Nakaz okresowego opuszczenia lokalu, zakaz kontaktowania i zbliżania się jako środki karne / obowiązki probacyjne

Nakaz okresowego opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym oraz zakaz zbliżania się do określonych osób stanowią środki karne, regulowane w art. 41a Kodeksu karnego. Zgodnie z tym przepisem, zakaz kontaktowania się z określonymi osobami, zakaz zbliżania się do nich i nakaz opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym mogą być orzeczone w razie skazania za przestępstwo przeciwko wolności seksualnej lub obyczajności na szkodę małoletniego lub inne przestępstwo z użyciem przemocy, w tym wobec osoby najbliższej. Obligatoryjnie są one orzekane w przypadku skazania za przestępstwa przeciwko wolności seksualnej lub obyczajności na szkodę małoletniego. Wymienione zakazy i nakaz łączone mogą być z obowiązkiem zgłaszania się przez skazanego do Policji lub wyznaczonego organu. Zakaz zbliżania się do określonych osób może być również dodatkowo kontrolowany w systemie dozoru elektronicznego.

Obowiązek opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym, powstrzymania się od kontaktowania się z nimi lub innymi osobami w określony sposób oraz od zbliżania się do pokrzywdzonego lub innych osób mogą być orzeczone również jak obowiązek probacyjny.

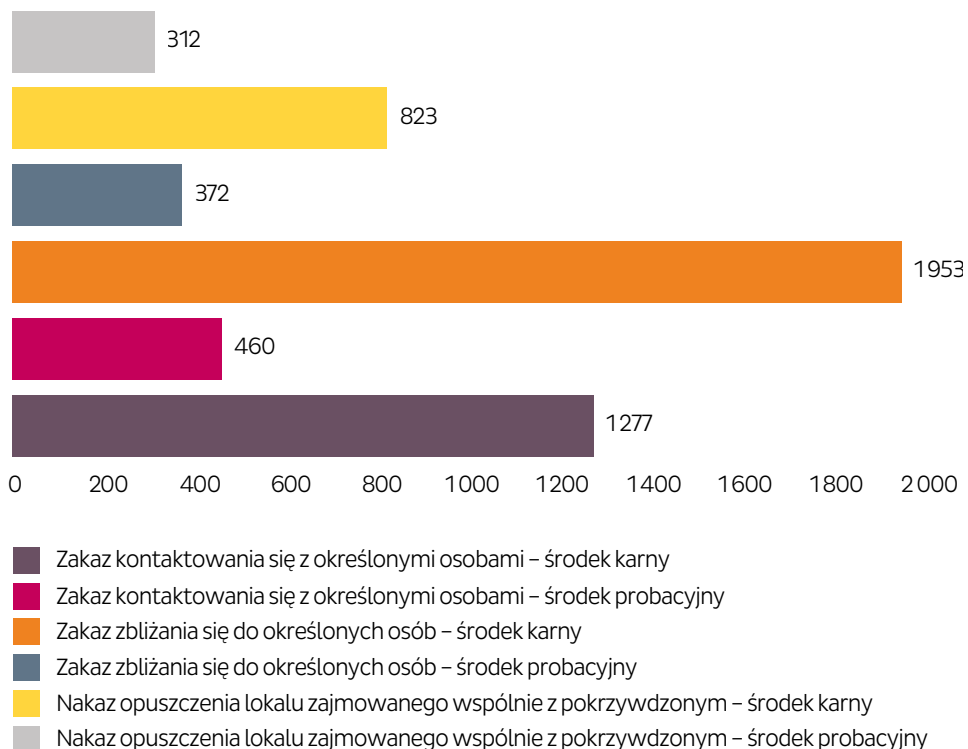
66 W postępowaniu przygotowawczym środek zapobiegawczy – nakaz opuszczenia mieszkania może być zastosowany przez prokuratora na wniosek Policji albo z urzędu. Prokurator może zastosować ten środek na okres do trzech miesięcy – jeśli po tym czasie przesłanki jego stosowania pozostają aktualne, prokurator może zwrócić się do sądu właściwego do rozpoznania sprawy z wnioskiem o przedłużenie na dalsze, maksymalnie 3-miesięczne okresy (art. 275a § 2 i 4 k.p.k.).

67 *Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie*, statystyki za styczeń-grudzień 2020, s. 26.

68 Tamże, s. 27.

Jak wynika ze statystyk opublikowanych przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, w 2020 r., na 13 997 osądzonych osób oskarżonych o stosowanie przemocy w rodzinie, w tym 11 665 skazanych i 1 303 osób, wobec których warunkowo umorzono postępowanie, sądy orzekały:

- zakaz kontaktowania się z określonymi osobami – wobec 1 277 osób jako środek karny, wobec 460 osób jako środek probacyjny;
- zakaz zbliżania się do określonych osób – wobec 1 953 osób jako środek karny, wobec 372 osób jako środek probacyjny;
- nakaz opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym – wobec 823 osób jako środek karny, wobec 312 osób jako środek probacyjny.



Wykres 1. Izolacja sprawcy jako środek karny i probacyjny orzekany w 2020 r.

Źródło danych: Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie

Izolacja sprawcy przemocy domowej w toku i po zakończeniu postępowania karnego była oceniana jako nie dość skuteczna. W raporcie alternatywnym dla GREVIO Rzecznik Praw Obywatelskich wskazywał, że niestosowanie wobec podejrzanych

o przemoc w rodzinie środków zapobiegawczych stanowiła jeden z najczęstszych zarzutów stwierdzonych w toku badania akt postępowań dotyczących spraw z zakresu przemocy w rodzinie – obok m.in. zniechęcania ofiar do składania zawiadomień czy przewlekłości postępowań⁶⁹. Wnioski te zostały również powtórzone w samym raporcie GREVIO⁷⁰. Spójne z tymi wnioskami są badania A. Jaworskiej-Wieloch i O. Sitarz, w których w toku wywiadów eksperci i ekspertki wskazywali, że w ich ocenie nakazy wymierzane są jedynie wyjątkowo, a czas oczekiwania na jego wymierzenie jest zbyt długi („wyjątkowo okres oczekiwania jest krótki, ale tylko wtedy, gdy nastąpiło zatrzymanie w czasie interwencji”)⁷¹.

3.3. IZOLACJA SPRAWCY W PROCEDURZE CYWILNEJ

Na gruncie przepisów obowiązujących przed wejściem w życie nowelizacji z dnia 30 kwietnia 2020 r. i obowiązujących obecnie możliwe było również zobowiązanie osoby stosującej przemoc w rodzinie do opuszczenia mieszkania zamieszkiwanego wspólnie z osobą doznającą przemocy również niezależnie od postępowania karnego. Zgodnie z art. 11a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej, osoba dotknięta przemocą może żądać, by sąd zobowiązał osobę stosującą przemoc w rodzinie do opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania, zakazał zbliżania się do niego i jego bezpośredniego otoczenia, jeżeli „członek rodziny wspólnie zajmujący mieszkanie, swoim zachowaniem polegającym na stosowaniu przemocy w rodzinie czyni szczególnie uciążliwym wspólne zamieszkiwanie”⁷².

69 RPO, *Raport alternatywny...*, § 93.

70 Raport GREVIO/Inf(2021)5, § 264.

71 A. Jaworska-Wieloch, O. Sitarz, *Funkcjonalność i adekwatność...*, s. 313-314.

72 Brzmienie zmienione ustawą z dnia 30 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego i niektórych innych ustaw. Przed wejściem w życie nowelizacji art. 11a u.p.p.r. brzmiał następująco (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 218):

„1. 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.

2. Sąd rozpoznaje sprawę w trybie przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1460, z późn. zm.) o postępowaniu nieprocesowym. Postanowienie zapada po przeprowadzeniu rozprawy, która powinna odbyć się w terminie jednego miesiąca od dnia wpływu wniosku. Staje się ono wykonalne z chwilą ogłoszenia i może być zmienione lub uchylone w razie zmiany okoliczności.

Sąd zobowiązuje osobę stosującą przemoc w rodzinie do opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania w postanowieniu wydawanym w postępowaniu nieprocesowym po przeprowadzeniu rozprawy. W myśl przepisów obowiązujących przed wejściem w życie nowelizacji z 2020 r., rozprawa „powinna odbyć się w terminie jednego miesiąca od wpływu wniosku”⁷³, a postanowienie stawało się wykonalne z chwilą ogłoszenia. W praktyce postępowania trwały jednak z reguły znacznie dłużej – ze statystyk Ministerstwa Sprawiedliwości wynika, że w 2018 r. średni czas rozpatrywania jednej sprawy o zobowiązanie sprawcy przemocy w rodzinie do opuszczenia mieszkania wynosił ponad 140 dni⁷⁴. W 2020 r. wniosków na podstawie art. 11a u.p.p.r. złożonych zostało 1 346, a orzeczeń zobowiązujących osobę stosującą przemoc w rodzinie do opuszczenia mieszkania zajmowanego wspólnie z innym członkiem rodziny wydanych zostało 545⁷⁵. Warto przy tym odnotować, że również liczba składanych wniosków w 2020 r. była znacząco niższa niż w latach poprzednich. Dla porównania, w 2019 r. do sądów rejonowych wpłynęło o 12% więcej wniosków niż w 2020 r. (1510 wniosków), a w 2018 r. o 18% (1596 wniosków). Znacząco zmniejszona była również liczba wniosków uwzględnionych – w 2019 r. sądy wydały 26% więcej postanowień zobowiązujących do opuszczenia mieszkania (690), w 2018 r. 28% więcej (698)⁷⁶.

W 2020 r. procedura została znacząco zmodyfikowana, w założeniu dla usprawnienia postępowania. W ciągu miesiąca od wpływu wniosku sąd nie tylko powinien przeprowadzić rozprawę (jak to było przewidziane we wcześniejszej regulacji), ale i orzec w przedmiocie wniosku⁷⁷. Uregulowanie to przyjęto pomimo krytyki m.in. Biura Analiz Sejmowych, które w opinii wskazywało, że „zapropozowane terminy nie są możliwe do dochowania, chociażby w sytuacji, w której konieczne będzie przeprowadzenie postępowania dowodowego”⁷⁸.

3. Do wykonania obowiązku orzeczonego na podstawie ust. 1 stosuje się odpowiednio przepisy o egzekucji obowiązku opróżnienia lokalu służącego zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika”.

73 Art. 11a ust. 2 u.p.p.r. w brzmieniu sprzed nowelizacji z 2020 r.

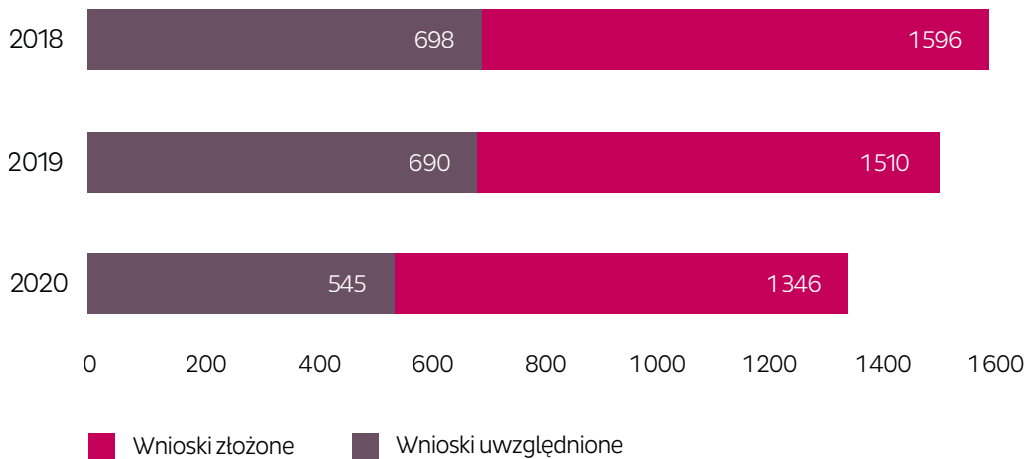
74 Dane za: ocena skutków regulacji do nowelizacji z 2020 r., s. 4.

75 *Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie*, statystyki za styczeń–grudzień 2020, s. 31.

76 Dane za lata 2018–2019 za: MRiPS, *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.*, Warszawa 2021, s. 79.

77 Art. 1 pkt. 2 nowelizacji z 2020 r., wprowadzający art. 560⁴ i art. 560⁵ k.p.c.

78 A. Tomaszewska, *Ocena skutków prawnych regulacji zawartej w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (druk nr 279)*, Warszawa 2020.



Wykres 2. Zobowiązanie osoby stosującej przemoc w rodzinie do opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania

Źródło danych: Sprawozdanie z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy

Stan prawny i praktykę jego stosowania oceniało GREVIO, które odnotowało, że obowiązujące przepisy (niedotyczące postępowania karnego) nie odnoszą się do kontaktowania się z osobą doznającą przemocy czy zbliżania się do niej, a jedynie do opuszczenia i zbliżania się do mieszkania⁷⁹. Wątpliwości grupy ekspertów budziła również konieczność opłacania czynszu czy ponoszenia opłat za media przez pełnoletnie osoby doznające przemocy⁸⁰, co w ich ocenie zniechęcać może do poszukiwania ochrony w tym trybie⁸¹. Na ten aspekt wskazała również P. Wiktorska, która w kontekście stosowania analogicznego rozwiązania również w przypadkach doraźnych nakazów i zakazów, o których szerzej mowa w części IV niniejszego raportu, podkreśliła, że przemoc domowa często ma postać również przemocy ekonomicznej, co wiąże się ze szczególną finansową zależnością ofiary od sprawcy⁸². GREVIO odniosło się również do ograniczeń podmiotowych osób, których może dotyczyć zobowiązanie w świetle rozumienia pojęcia „członków rodziny”

79 Raport GREVIO/Inf(2021)5, § 287.

80 Zgodnie z art. 11a ust. 3 u.p.p.r. w brzmieniu po nowelizacji z 2020 r., osoba pełnoletnia, która pozostała w mieszkaniu po wydaniu postanowienia sądu o zobowiązaniu osoby stosującej przemoc w rodzinie do opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia (również w ramach zabezpieczenia) „jest obowiązana do ponoszenia opłat za dostawy do tego mieszkania energii, gazu, wody oraz odbiór ścieków, odpadów i nieczystości ciekłych oraz czynsz lub koszty bieżącego zarządzania nieruchomością, chyba że względem niej osoba stosująca przemoc w rodzinie jest obowiązana do świadczeń alimentacyjnych”.

81 Raport GREVIO/Inf(2021)5, tamże.

82 P. Wiktorska, *Procedury prawne...*, s. 88.

i pojęcia „przemocy w rodzinie”⁸³. Z tych względów zalecono przeprowadzenie ewaluacji możliwych do stosowania środków izolacji sprawcy przemocy domowej, zarówno na gruncie procedury karnej, jak i cywilnej, w celu zapewnienia ich zgodności z art. 53 Konwencji Stambulskiej. W szczególności zwrócono uwagę na konieczność oceny w kontekście sprawności ich wydawania, zakresu podmiotowego (również na osoby stosujące przemoc w rodzinie, które nie zamieszkują dalej ze osobami doznającymi przemocy) i przedmiotowego (wszelkie formy przemocy objęte Konwencją). Podkreślono również, że zobowiązania takie muszą być rygorystycznie egzekwowane, a naruszenia karane skutecznie, proporcjonalnie i odstraszająco⁸⁴.

83 Raport GREVIO/Inf(2021)5, § 290.

84 Raport GREVIO/Inf(2021)5, § 294.

4. Nakaz natychmiastowego opuszczenia i zakaz zbliżania się do mieszkania przez sprawcę przemocy

4.1. NOWELIZACJA Z DNIA 30 KWIETNIA 2020 R.

Mając na uwadze, że obowiązujące rozwiązania prawne „nie dość skutecznie zapewniają ochronę osobie doznającej przemocy”, a ówczesne ukształtowanie środków izolacji sprawcy, w szczególności poza postępowaniem karnym, „[n]ie sprzyja (...) natychmiastowemu zapewnieniu bezpieczeństwa osobie dotkniętej przemocą, dla której najbardziej istotne w sytuacji zagrożenia jest możliwie szybkie i sprawne odseparowanie jej od osoby stosującej przemoc”⁸⁵, wiosną 2020 r. przyjęta została tzw. ustawa antyprzemocowa⁸⁶, która weszła w życie 30 listopada 2020 r.

W ramach nowelizacji wprowadzone zostało przede wszystkim uprawnienie dla funkcjonariuszy Policji i żołnierzy Żandarmerii Wojskowej do:

1. wydania nakazu natychmiastowego opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia;

85 Uzasadnienie nowelizacji z 2020 r., s. 1.

86 MS, *Skuteczna ochrona ofiar – ustawa antyprzemocowa obowiązującym prawem*, 30.11.2020 r., <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/skuteczna-ochrona-ofiar---ustawa-antyprzemocowa-obowiazujacym-prawem> (dostęp: 8.11.2022 r.).

2. wydania zakazu zbliżania się do mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia (art. 15aa ust. 1 u.p., art. 18a u.ż.w.).

Doprecyzowane zostały również przesłanki zatrzymania prewencyjnego osoby stosującej przemoc w rodzinie, która stwarza bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia innych osób (art. 15a ustawy o Policji, art. 18 ust. 2 ustawy o Żandarmerii Wojskowej⁸⁷).

W świetle nowych przepisów w toku interwencji policjanci uprawnieni są do:

- zatrzymania prewencyjnego osoby stosującej przemoc w rodzinie, jeśli stwarza ona *bezpośrednie* zagrożenie dla życia lub zdrowia;
- wydania nakazu natychmiastowego opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania lub zakazu zbliżania się do mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia, jeśli osoba stosująca przemoc w rodzinie stwarza zagrożenie dla życia lub zdrowia osoby dotkniętej przemocą.

Nakaz natychmiastowego opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia / zakaz zbliżania się do mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia

Wydawane przez funkcjonariuszy nakaz lub zakaz są natychmiast wykonalne, mogą być stosowane zarówno łącznie, jak i samodzielnie. W zakazie lub nakazie określone są jednocześnie obszar lub odległość od wspólnie zajmowanego mieszkania, do której zachowania obowiązana jest osoba stosująca przemoc w rodzinie⁸⁸.

Nakaz lub zakaz wydawane mogą być podczas interwencji lub w związku z powzięciem informacji o stosowaniu przemocy w rodzinie – przykładowo po zgłoszeniu przez samą osobę dotkniętą przemocą domową, czy też w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych przez kuratora sądowego lub pracownika pomocy społecznej. Jeśli wystąpiły przesłanki do zatrzymania, nakaz lub zakaz mogą być wydane bezpośrednio po zwolnieniu. Przed wydaniem nakazu, o ile to możliwe, przesłuchuje się osobę zgłaszającą

87 Ponieważ regulacja odnosząca się do żołnierzy ŻW jest treściowo zbieżna z przepisami dot. funkcjonariuszy Policji, dla zapewnienia zwięzłości i czytelności w dalszej części ograniczono się do odnoszenia się do policjantów, ustawy o Policji.

88 Art. 15aa u.p.

i fakultatywnie również w charakterze świadków inne osoby, „w szczególności wszystkie dotknięte tą przemocą osoby pełnoletnie wspólnie zajmujące mieszkanie”. Wysłuchanie osoby stosującej przemoc w rodzinie nie jest konieczne, funkcjonariusze mogą to zrobić o ile nie utrudni to natychmiastowego wydania nakazu lub zakazu⁸⁹.

Po wydaniu nakazu lub zakazu, osoba stosująca przemoc w rodzinie uprawniona jest do złożenia zażalenia do właściwego miejscowo sądu rejonowego w terminie 3 dni od dnia doręczenia nakazu. W zażaleniu kwestionować można legalność, zasadność i prawidłowość wydania nakazu. Sąd rozpoznaje je niezwłocznie, nie później niż w ciągu 3 dni od dnia wpływu. Jeśli uzna nakaz za bezzasadny lub nielegalny, uchyla go i informuje o tym fakcie osobę dotkniętą przemocą w rodzinie, prokuratora, właściwą jednostkę Policji oraz zespół interdyscyplinarny ds. przemocy w rodzinie⁹⁰.

Osoba, wobec której wydano nakaz, ma prawo zabrać ze sobą przedmioty osobistego użytku lub służące do świadczenia pracy, jak również będące jej własnością zwierzęta domowe. Osoby wspólnie zajmujące mieszkanie mogą się sprzeciwić zabieraniu określonych przedmiotów przez osobę stosującą przemoc – wówczas pozostawia się je we wspólnym mieszkaniu. Jeśli po opuszczeniu mieszkania potrzebne będzie zabranie rzeczy, które w nim pozostały, osoba stosująca przemoc może, wyłącznie w obecności policjanta i po uzgodnieniu terminu z osobą dotkniętą przemocą, jednokrotnie w tym celu wrócić do mieszkania⁹¹.

Przypadkom naruszenia zakazu przeciwdziałać ma dodatkowo również obowiązek pozostawienia kluczy w opuszczanym mieszkaniu przez osobę stosującą przemoc⁹². Dodatkowo jego przestrzeganiu służyć ma przynajmniej trzykrotne sprawdzanie przez funkcjonariuszy, czy nakaz lub zakaz nie są naruszane. Pierwsze sprawdzenie ma mieć miejsce następnego dnia po wydaniu⁹³.

89 Art. 15ab u.p.

90 Art. 15aj u.p.

91 Art. 15ae u.p.

92 Art. 15ae ust. 6 u.p.

93 Art. 15ai ust. 1 u.p.

Co ważne, naruszenie zakazu lub nakazu na mocy nowoutworzonego art. 66b Kodeksu wykroczeń stanowi wykroczenie. Zgodnie z tym przepisem, karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny podlega osoba, która nie stosuje się do wydanego przez Policję lub Żandarmerię Wojskową nakazu lub zakazu, postanowienia sądu o zobowiązaniu osoby stosującej przemoc w rodzinie do opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania, jak również do zabezpieczenia przedłużającego nakaz lub zakaz po złożeniu wniosku o zobowiązanie do opuszczenia mieszkania.

Analogicznie jak w przypadku zobowiązania do opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania, wydawanego na podstawie art. 11a ust. 1 u.p.p.r., osoba pełnoletnia pozostała w mieszkaniu (w tym również osoba dotknięta przemocą w rodzinie) jest obowiązana do ponoszenia opłat związanych z korzystaniem z mieszkania (tj. czynsz, opłaty za dostawy energii, gazu, wody i inne)⁹⁴.

Nakaz i zakaz mogą być wydawane na okres 14 dni – w tym czasie osoba doznająca przemocy ma możliwość złożenia do sądu 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 – wraz z wnioskiem o udzielenie zabezpieczenia na czas rozpoznania wniosku. Jeśli sąd udzieli zabezpieczenia – nakaz lub zakaz są przedłużane. W przypadku, gdy osoba, wobec której wydano nakaz, zostanie zatrzymana, a następnie zastosowane wobec niej zostanie tymczasowe aresztowanie lub nakaz okresowego opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym, wydany przez policjanta nakaz lub zakaz traci moc⁹⁵.

Ocena ryzyka przez funkcjonariuszy przed podjęciem decyzji o zatrzymaniu prewencyjnego lub wydaniu nakazu lub zakazu

W celu oceny zasadności zatrzymania lub wydania nakazu czy zakazu policjant powinien brać pod uwagę kryteria wskazane w art. 15a ust. 1 u.p. – mają one ułatwić stwierdzenie, czy w danym przypadku występuje zagrożenie (w przypadku zatrzymania – bezpośrednie) dla życia i zdrowia osoby doznającej przemocy w rodzinie. Wymieniono wśród nich:

94 Art. 11a ust. 3 pkt 1 i 2 u.p.p.r.

95 Art. 15ak ust. 1-2 u.p.

- wcześniejsze występowanie przemocy fizycznej w rodzinie i dotychczas prowadzone postępowania wobec osoby stosującej przemoc w rodzinie, dotyczące stosowania przez nią przemocy;
- sytuację osoby dotkniętej przemocą w rodzinie – jej wiek; niepełnosprawność; ciążę; zależność ze względu na stan zdrowia, w tym zdrowia psychicznego, od osoby stosującej przemoc;
- informacje o próbach targnięcia się na własne życie przez osobę dotkniętą przemocą lub osobę stosującą przemoc w rodzinie (w tym przypadku: również w połączeniu z zamachem na życie osób wspólnie zamieszkujących);
- sytuację osoby stosującej przemoc w rodzinie – zaburzenia psychiczne; stan podczas interwencji związany z użyciem; nadużywanie lub uzależnienie od alkoholu, środków odurzających lub substancji psychotropowych, środków zastępczych lub nowych substancji psychoaktywnych; kierowanie gróźb użycia przemocy ze skutkiem bezpośredniego zagrożenia życia; jej dostęp do niebezpiecznego narzędzia i broni; informacje od osób pozostających z nią we wspólnym gospodarstwie dotyczące ich obaw o własne życie lub zdrowie, w tym związanych z nasileniem aktów przemocy w rodzinie.

Wymogi te doprecyzowane zostały następnie w rozporządzeniu MSWiA z dnia 26 listopada 2020 r. Załączony do rozporządzenia został wzór kwestionariuszy szacowania ryzyka zagrożenia życia lub zdrowia w ramach oceny zasadności zatrzymania lub wydania nakazu lub zakazu, odrębny dla osób dorosłych dotkniętych przemocą w rodzinie i dzieci.

W przypadku osób dorosłych jako czynniki ryzyka, których wystąpienie powinno skłonić funkcjonariusza do rozważenia zatrzymania i wydania nakazu lub zakazu bezpośrednio po zwolnieniu, wymieniono:

- wcześniejsze przypadki przemocy z użyciem niebezpiecznego narzędzia lub groźby użycia przemocy;
- groźby zabójstwa kierowane przez osobę stosującą przemoc, obawę o własne życie osoby dotkniętej przemocą oraz opinię osoby dotkniętej przemocą co do zdolności dokonania zabójstwa przez osobę stosującą przemoc;
- wystąpienie przypadków duszenia⁹⁶.

96 Wystarczy wystąpienie jednego z czynników ryzyka.

Stosownie do wytycznych zawartych w kwestionariuszu, policjant powinien również rozważyć zatrzymanie albo wydać nakaz lub zakaz, jeśli wystąpiły cztery lub więcej z poniższych czynników ryzyka:

- agresja wobec osoby w ciąży, osoby w podeszłym wieku, osoby z niepełnosprawnością, osoby zależnej od osoby stosującej przemoc ze względu na stan zdrowia, w tym zdrowia psychicznego;
- nasilenie przemocy w okresie poprzedzającym sporządzenie kwestionariusza;
- stwierdzenie zaburzeń psychicznych u osoby stosującej przemoc w rodzinie oraz jej leczenie psychiatryczne (w momencie sporządzenia kwestionariusza lub w przeszłości);
- znajdowanie się przez osobę stosującą przemoc pod wpływem środków odurzających;
- wcześniejszą karalność za przestępstwa z użyciem przemocy, zarówno w rodzinie, jak i poza nią;
- wcześniejsze groźby osoby stosującej przemoc dotyczące popełnienia przez nią samobójstwa lub próby samobójcze;
- wcześniejsze próby samobójcze lub deklarowanie podjęcia próby samobójczej przez osobę dotkniętą przemocą z powodu doświadczenia przemocy;
- wcześniejszy przypadek pobicia przez osobę stosującą przemoc w rodzinie, w szczególności, gdy osoba dotknięta przemocą w rodzinie była w ciąży lub była chora;
- obecność broni w domu lub groźby użycia broni przez osobę stosującą przemoc w rodzinie.

Odrębny kwestionariusz szacowania ryzyka odnosi się do sytuacji dzieci. Wśród czynników ryzyka uzasadniających zatrzymanie w trybie art. 15a ust. 1 u.p. i bezpośrednio po zwolnieniu wydanie nakazu lub zakazu wymienione zostały:

- bicie, uderzanie, popychanie dziecka lub rzucanie w nie ciężkim przedmiotem przez osobę stosującą przemoc w rodzinie;
- rzucanie dzieckiem przez osobę stosującą przemoc w rodzinie;
- duszenie dziecka przez osobę stosującą przemoc w rodzinie;
- przypalanie dziecka papierosem lub innym rozgrzanym przedmiotem⁹⁷.

97 Wystarczy wystąpienie jednego z czynników ryzyka.

Jednocześnie, w świetle kwestionariusza, wydanie nakazu lub zakazu byłoby uzasadnione w razie wystąpienia pięciu lub więcej z poniżej wymienionych czynników:

- uderzenie dziecka lub rzucenie w nie przedmiotem przez osobę stosującą przemoc w rodzinie;
- agresywność wobec dziecka ze strony osoby stosującej przemoc w rodzinie;
- w przeszłości konieczność obrony dziecka przed osobą stosującą przemoc w rodzinie;
- groźby kierowane pod adresem dziecka lub straszenie pozbawieniem życia dziecka lub zastosowaniem wobec niego przemocy fizycznej;
- wcześniejsza karalność osoby stosującej przemoc za przestępstwa z użyciem przemocy w rodzinie lub poza nią;
- przekonanie dorosłego, że osoba stosująca przemoc w rodzinie może zrobić krzywdę dziecku;
- wcześniejsze przypadki agresywnego zachowania wobec dziecka ze strony osoby stosującej przemoc w rodzinie;
- wiek dziecka poniżej 6. roku życia;
- niepełnosprawność dziecka.

Jednocześnie odnotować należy, że – jak podkreślono w wydanym przez Ministerstwo Sprawiedliwości niezbędniku dla funkcjonariuszy – „kryteria mają wyłącznie pomocniczy charakter”, a tym samym ocena zagrożenia powinna mieć charakter indywidualny⁹⁸.

4.2. OCENA REGULACJI

Wprowadzenie możliwości wydawania doraźnych, natychmiast wykonalnych środków izolacyjnych wobec osób stosujących przemoc w rodzinie stanowi istotny krok w kierunku ochrony ofiar przemocy domowej, w szczególności w sytuacji bezpośredniego zagrożenia⁹⁹. Wbrew twierdzeniom Ministerstwa Sprawiedliwości o oderwaniu przyjętych rozwiązań od „warstwy ideologicznej” Konwencji Stambulskiej¹⁰⁰, funkcjonowanie nakazów i zakazów jest ściśle związane z jej art. 52 i zapewnieniem bezpieczeństwa

98 *Niezbędnik dla funkcjonariuszy Policji i Żandarmerii Wojskowej. Stosowanie nakazu opuszczenia mieszkania oraz zakazu zbliżania się do mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia*, Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa 2020, s. 78.

99 A. Krizsan, E. Pap, *Implementing...*, s. 66-67.

100 MS, *Skuteczna ochrona...*

osobom zagrożonym przemocą w rodzinie. O ich wprowadzenie apelowała Komisarz Praw Człowieka Rady Europy Dunja Mijatović¹⁰¹, a GREVIO „z zadowoleniem” odnotowało wejście w życie nowelizacji i towarzyszące mu szkolenia dla odpowiednich specjalistów w raporcie dotyczącym Polski¹⁰².

Nakazy i zakazy nie są jednak rozwiązaniami pozbawionymi wad. GREVIO podkreśliło, że „nowy środek zapewnia ochronę tylko osobom uznawanym, zgodnie z ustawą o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, za członków rodziny i że ochrona ta nie obejmuje konkubentów lub innych partnerów, ani ofiar, które są rozwiedzione lub w separacji i które narażone są na przemoc po rozstaniu”. Wskazało również, że choć art. 52 Konwencji mówi o środkach dotyczących nie tylko miejsca zamieszkania ofiary, ale i jej osoby (zakaz zbliżania, zakaz kontaktu), to w nowelizacji aspekt ten został pominięty – w tym zakresie grupa ekspertów zauważyła, że:

jeżeli ochrona jest związana z miejscami, a nie z osobami, istnieje ryzyko wystąpienia luk, które są nieodłącznym elementem każdego podejścia enumeratywnego. Te niedociągnięcia doprowadziły do tragedii w niektórych krajach, co wskazuje na potrzebę wprowadzenia zakazu kontaktu ze wskazanymi osobami, w tym, w stosownych przypadkach, z dziećmi, które były świadkami przemocy¹⁰³.

Co istotne, argumentacja dotycząca niewystarczającego zakresu nakazów i zakazów podnoszona była na etapie prac legislacyjnych. W toku konsultacji społecznych Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (PARPA) podniosła, że warto byłoby rozważyć wprowadzenie również zakazu zbliżania się oraz kontaktowania się z osobą dotkniętą przemocą, zauważając, że:

Przyjęcie rozwiązania ograniczonego jedynie do obowiązku opuszczania wspólnie zajmowanego mieszkania nie zapewnia, jak się wydaje, pełnej realizacji celu wyznaczonego przez projektodawcę, umożliwi bowiem dalsze wywieranie presji na osoby doznające przemocy¹⁰⁴.

101 D. Mijatović, *Raport po wizycie w Polsce w dniach 11-15 marca 2019 r.*, Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, CommDH(2019)17, Strasburg 2019, § 124.

102 Raport GREVIO/Inf(2021)5, § 283.

103 Raport GREVIO/Inf(2021)5, § 284.

104 Raport z konsultacji publicznych do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (UD536), s. 19.

Postulat został jednak jedynie częściowo uwzględniony przez projektodawcę, który wskazał, że po wydaniu nakazu i przekazaniu zawiadomienia do sądu, sąd opiekuńczy zobowiązany będzie „do wszczęcia postępowania z urzędu i udzielenia właściwego zabezpieczenia w ciągu 72 godzin, mając w szczególności na uwadze przepisy art. 113 § 1 i 2 k.r.o.” – co w ocenie projektodawcy daje sądowi podstawę do udzielenia ochrony małoletniemu, która mogłaby również polegać na zakazie zbliżania się czy zakazie kontaktowania. W odniesieniu jednak do osób dorosłych takiej możliwości nie przewidziano, bowiem zakaz taki „ma już charakter karny”, podczas gdy projekt odnosi się do procedury cywilnej i „brak jest podstaw, aby powielać w tym zakresie wszelkie rozwiązania funkcjonujące w procedurze karnej. O ile zaś istnieją przesłanki do udzielenia kompleksowej ochrony osobie dotkniętej przemocą również poza miejscem zamieszkania, za niezbędne należy uznać wdrożenie standardowej procedury karnej”¹⁰⁵. Sam projektodawca musiał być jednak nieprzekonany taką argumentacją – mniej niż dwa lata później rozpoczęły się prace nad ustawą rozszerzającą możliwości Policji i Żandarmerii Wojskowej w tym zakresie (zob. cz. V niniejszego opracowania).

GREVIO wyraziło zaniepokojenie również ograniczeniem stosowania nakazu do przypadków poważnego zagrożenia, co powodowało niejasność, czy i „w jakim stopniu nakaz będzie stosowany w sytuacjach, w których przemoc psychiczna skutkuje kontrolowaniem [ofiary przez sprawcę] i poniżającym traktowaniem”, podkreślając, że sytuacje poważnego zagrożenia, o którym mowa w art. 52 Konwencji nie są ograniczone do przypadków przemocy fizycznej¹⁰⁶.

GREVIO odniosło się również do kwestionariusza oceny zagrożenia, szerzej opisanego w części IV.A.2 raportu, pozytywnie oceniając „ten krok w kierunku bardziej systematycznej oceny ryzyka”, krytykując jednak:

- nieuwzględnienie niektórych ważnych czynników ryzyka (w szczególności niedawnej separacji ofiary i sprawcy);
- brak podkreślenia, że zagrożenie doświadczeniem przemocy domowej jest wyższe w przypadku kobiet i, co za tym idzie – nieuwzględnienie czynników ryzyka

105 Tamże, s. 19-20.

106 Raport GREVIO/Inf(2021)5, tamże.

odnoszących się do „dynamiki nierównej władzy i kontroli, takich jak wcześniejsza przemoc psychiczna lub ekonomiczna wobec kobiet”¹⁰⁷.

4.3. PRAKTYKA STOSOWANIA NAKAZÓW I ZAKAZÓW

W toku prac nad raportem HFPC zwróciła się z wnioskami o informację publiczną do Komendanta Głównego Policji, Komendanta Stołecznego Policji i losowo wybranych 80 ośrodków pomocy społecznej. Do dnia 8 listopada 2022 r. wpłynęły odpowiedzi na oba wnioski kierowane do Policji i 2/3 odpowiedzi na wnioski kierowane do ośrodków pomocy społecznej, pomimo znacznego przekroczenia ustawowego, 14-dniowego terminu na udzielenie informacji.

Fundacja pytała Komendanta Głównego i Komendanta Stołecznego Policji m.in. o liczby wydanych przez policjantów nakazów i zakazów w 2021 roku (a więc w pierwszym pełnym roku funkcjonowania nowelizacji z 2020 r.), w tym wydanych podczas interwencji i po zgłoszeniu oraz o zażalenia składane na wydane nakazy lub zakazy, w tym o liczbę przypadków, w których sąd stwierdził nieprawidłowość prowadzenia czynności, niezasadność wydania nakazu lub zakazu czy nielegalność ich wydania.

Z informacji przekazanych przez Komendę Główną Policji¹⁰⁸ wynika, że w ciągu pierwszego pełnego roku obowiązywania nowelizacji ustawy o Policji, przyznającej funkcjonariuszom uprawnienie do wydania nakazu lub zakazu, środków takich zastosowanych zostało łącznie 3 531. Średnio na 100 tys. mieszkańców¹⁰⁹ w skali kraju przypadało 9 nakazów lub zakazów. Wśród komend wojewódzkich¹¹⁰ najwyższy odsetek przypadł na KWP w Białymstoku – w 2021 r. wydanych zostało tam 461 nakazów i zakazów (w tym 19 samodzielnych nakazów, 17 samodzielnych zakazów i 425 łączonych), co daje ok. 39 nakazów lub zakazów na 100 tys. mieszkańców. Najniższy odsetek zaobserwowano

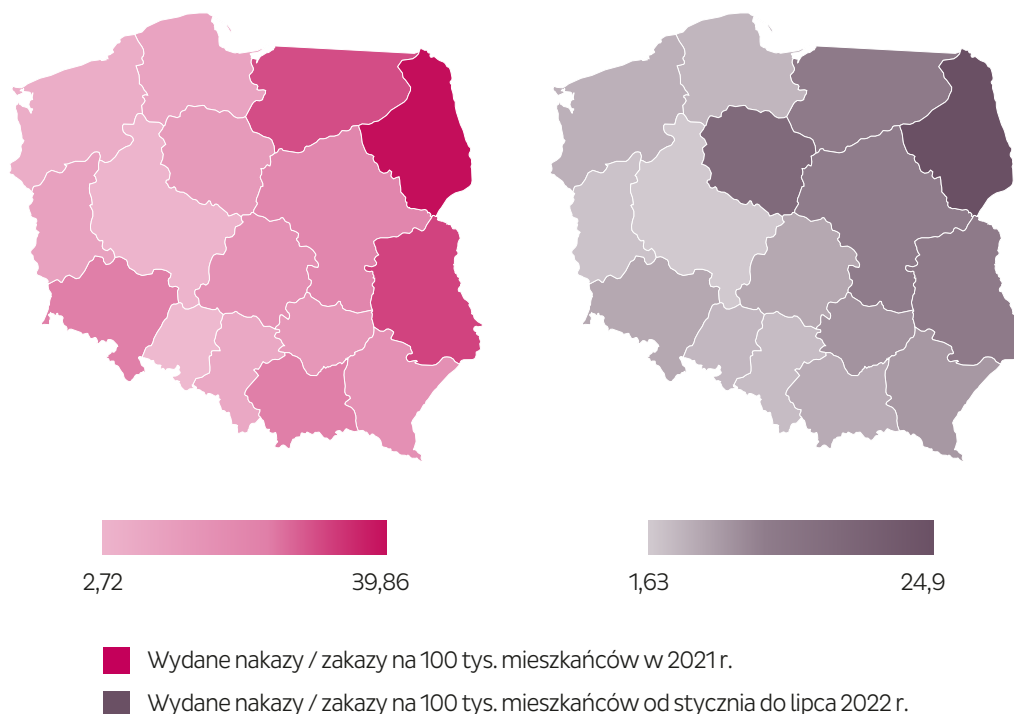
107 Raport GREVIO/Inf(2021)5, § 276.

108 Pismo Dyrektora Biura Kadr, Szkolenia i Obsługi Prawnej KGP do HFPC z dnia 10 października 2022 r., Ldz. Kwo-1778/1610/22/KR.

109 Przeliczenie z wykorzystaniem danych Głównego Urzędu Statystycznego za: GUS, *Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2021 r. Stan w dniu 31 grudnia*, Warszawa 2022 (ludność województw – stan na dzień 31.12.2020 r.).

110 Dane dla KSP doliczone zostały do danych KWP zs. w Radomiu.

w województwie opolskim – na 100 tys. mieszkańców przypadały 2 nakazy lub zakazy (łącznie: 26 wydanych nakazów lub zakazów).



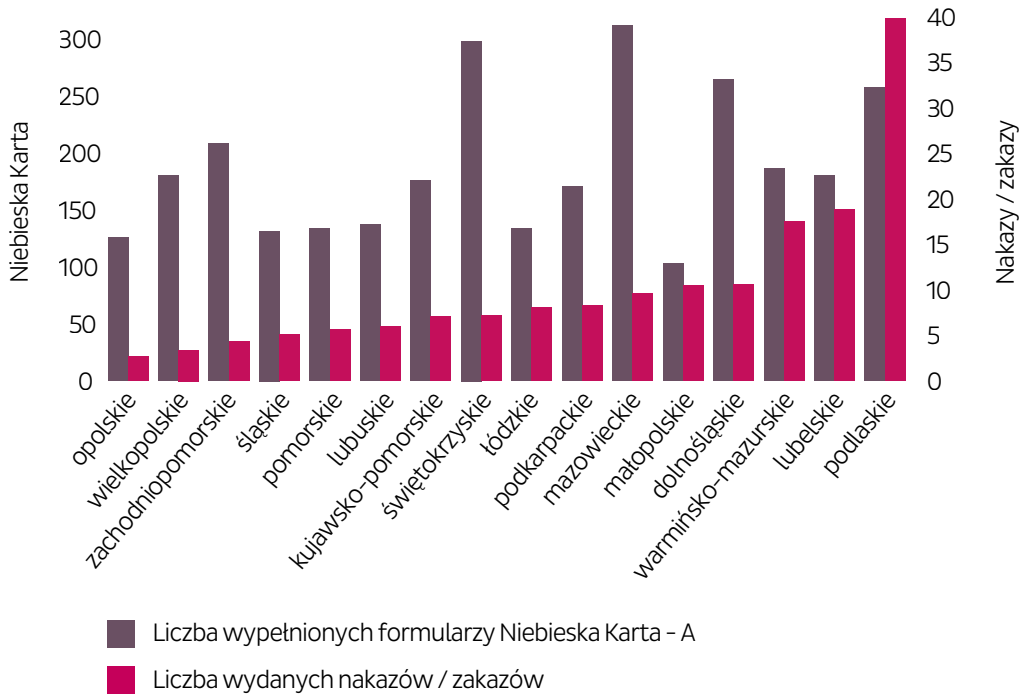
Wykres 3. Wydane nakazy / zakazy na 100 tys. mieszkańców

Źródło danych: Komenda Główna Policji (przeliczenie na 100 tys. mieszkańców – własne)

W pierwszym półroczu 2022 r., podobnie jak w 2021 r., największy odsetek wydanych nakazów lub zakazów dotyczył województwa podlaskiego – było to prawie 25 nakazów lub zakazów na 100 tys. mieszkańców. Informacji na temat zażaleń wnoszonych na wydane nakazy i zakazy, w tym uznane za nieprawidłowe, niezasadne lub nielegalne Komenda Główna Policji nie gromadziła.

Dane dotyczące liczby wydawanych nakazów lub zakazów w 2021 r. nie były przy tym skorelowane z liczbą wszczynanych przez Policję procedur Niebieskiej Karty¹¹¹.

¹¹¹ Wypełniane formularze wszczynające procedurę Niebieskiej Karty w 2021 r., zgodnie z danymi opublikowanymi przez Biuro Prewencji KGP, stanowiły 84% wszystkich wypełnianych przez



Wykres 4. Liczba wydanych nakazów / zakazów
a liczba wypełnionych przez Policję formularzy Niebieska Karta na 100 tys. osób w 2021 r.

Źródło danych: Komenda Główna Policji

Biuro Prewencji KGP opublikowało również dane dotyczące przypadków złamania nakazu lub zakazu. Ze sprawozdania z 2021 r. wynika, że w skali kraju miało miejsce 720 takich przypadków – stanowiło to ok. 20% wszystkich wydanych nakazów i zakazów – z czego ponad połowa naruszeń odnosiła się do złamania zakazu zbliżania się do mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia (377 przypadków)¹¹².

Analizując stosowanie nowych środków ochrony osób doznających przemocy w rodzinie należy mieć na uwadze, że w perspektywie krajowej czy nawet wojewódzkiej ginąć mogą szczególnie istotne perspektywy mniejszych miejscowości i wsi. Z diagnozy wykonanej na zlecenie Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wynika, że na wsi mieszka największy odsetek osób doznających przemocy w rodzinie (27,92%, tyle samo w miastach

Policję formularzy NK – informacja oraz liczba wypełnionych formularzy za: Biuro Prewencji KGP, *Informacja dotycząca realizacji przez Policję procedury „Niebieskiej Karty” w 2021 r.*, s. 5.

112 Tamże, s. 20.

do 20 tys. mieszkańców)¹¹³, a słabo rozwinięta infrastruktura wsparcia w małych miejscowościach i na wsi stanowi jedną ze słabszych stron systemu¹¹⁴.

Fundacja skierowała więc również 80 wniosków o udostępnienie informacji publicznej do losowo wybranych ośrodków pomocy społecznej ze wszystkich województw. W ciągu czterech tygodni wpłynęły odpowiedzi na 55 z nich (68,75%). We wnioskach HFPC pytała o:

- liczbę rodzin objętych procedurą Niebieskiej Karty oraz liczbę wszczętych procedur w 2021 r.;
- liczbę przypadków rodzin objętych procedurą NK, w której toczyło się postępowanie o zobowiązanie osoby stosującej przemoc w rodzinie do opuszczenia mieszkania w trybie art. 11a u.p.p.r.;
- liczbę przypadków rodzin objętych procedurą NK, w której miał miejsce przypadek interwencyjnego odebrania dziecka w trybie art. 12a ust. 1 u.p.p.r.¹¹⁵;
- liczbę wydanych nakazów lub zakazów nałożonych w sprawach zgłoszonych przez pracownika jednostki organizacyjnej pomocy społecznej;
- liczbę rodzin objętych procedurą NK, w których był wydany nakaz lub zakaz, w tym liczbę przypadków naruszeń nakazu lub zakazu;
- szkolenia dla pracowników OPS oraz członków i członkiń zespołu interdyscyplinarnego ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie, dotyczących nowelizacji z 2020 r.

W odpowiedzi na zapytania Fundacji 20 ośrodków poinformowało, że na obszarze ich właściwości znajdowały się rodziny w procedurze Niebieskiej Karty, w których toczyło się postępowanie z art. 11a ust. 1 u.p.p.r. (ok. 36%). Jedenaście poinformowało, że w 2021 r. toczyły się postępowania o interwencyjne odebranie dziecka. Nakazy lub zakazy na podstawie nowelizacji z 2020 r. wydane zostały w 20 gminach, spośród których 12, tj. 60%, stanowiły gminy miejskie lub miejsko-wiejskie (spośród wszystkich OPS-ów, które odpowiedziały na wnioski o udostępnienie informacji, odsetek gmin miejskich lub miejsko-wiejskich wynosił 53%). W 7 gminach doszło do naruszenia wydanych nakazów lub

113 EU-CONSULT dla MRPiPS, *Ogólnopolska diagnoza...*, s. 42.

114 Tamże, s. 104.

115 Art. 12a ust. 1 u.p.p.r.: „W razie bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia dziecka w związku z przemocą w rodzinie pracownik socjalny wykonujący obowiązki służbowe ma prawo odebrać dziecko z rodziny i umieścić je u innej niezamieszkującej wspólnie osoby najbliższej, w rozumieniu art. 115 § 11 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, w rodzinie zastępczej lub w placówce opiekuńczo-wychowawczej”.

zakazów. Szkolenia, konferencje i inne działania informacyjne w związku z nowelizacją podejmowane były w większości ośrodków (70%). Spośród tych, w których nie było podejmowanych działań, jedynie w czterech doszło do wydania nakazu lub zakazu – w żadnej nie było to jednak po zgłoszeniu przez pracownika OPS (w sumie gmin, w których doszło do wydania nakazu lub zakazu po zgłoszeniu przez pracownika OPS było 6).

5. Projektowane zmiany

W odpowiedzi na raport GREVIO Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej złożyło pod koniec sierpnia 2021 r. uwagi do oceny grupy ekspertów. Odnosząc się do oceny formułowanej przez GREVIO w zakresie niepełnej implementacji art. 52 i 53 Konwencji, Ministerstwo podkreśliło, że „[p]odjęte zostały prace nad wprowadzeniem do polskiego porządku prawnego zakazu zbliżania się do osoby (...), uzupełniony zostanie katalog środków możliwych do natychmiastowego zastosowania przez Policję i Żandarmerię Wojskową oraz katalog środków ochrony, które będzie mógł orzec sąd prowadząc postępowania na podstawie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie”¹¹⁶.

Wspominany w uwagach rządu projekt ustawy po uzgodnieniach wewnątrzresortowych opublikowany został na stronie Rządowego Centrum Legislacji z datą 7 października 2021 r.¹¹⁷, a prawie rok później – 19 września 2022 r. – został przedłożony Marszałek Sejmu przez premiera, z nadanym numerem druku 2615¹¹⁸. Na dzień sporządzenia niniejszego raportu ustawa nie została jeszcze uchwalona.

Zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym w uwagach do oceny GREVIO, nowelizacja przewiduje wprowadzenie doraźnych środków przewidzianych w art. 52 Konwencji Stambulskiej, które nie były wcześniej jednak uwzględnione w nowelizacji z 2020 r. Są to:

116 MRiPS, Uwagi do raportu GREVIO, 2021, s. 28-29.

117 Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego i niektórych innych ustaw (projekt z dnia 7 października 2021 r.), <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12353151/12828111/12828112/dokument529412.pdf> (dostęp: 9.11.2022 r.).

118 Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego i niektórych innych ustaw (projekt przedłożony dnia 19 września 2022 r.), druk nr 2615, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/F1043B204059F77DC12588C40032E67A/%24File/2615.pdf> (dostęp: 9.11.2022 r.).

- zakaz zbliżania się do osoby dotkniętej przemocą przez osobę stosującą przemoc w rodzinie¹¹⁹;
- zakaz kontaktowania się z osobą dotkniętą przemocą w rodzinie przez osobę stosującą przemoc w rodzinie¹²⁰;
- zakaz wstępu i przebywania na terenie szkoły, placówki oświatowej, opiekuńczej, artystycznej, obiektu sportowego lub miejsca pracy osoby dotkniętej przemocą, chyba że osoba stosująca przemoc jest tam zatrudniona¹²¹.

Nakaz i zakaz wprowadzone w ramach poprzedniej nowelizacji oraz przewidywane w procedowanej ustawie zakazy: zbliżania, kontaktowania oraz zakaz wstępu będą mogły być stosowane łącznie. Wszystkie będą natychmiast wykonalne¹²². Projekt przewiduje również obligatoryjne wysłuchanie osoby stosującej przemoc przed wydaniem doraźnych środków („o ile nie utrudni to ich natychmiastowego wydania”)¹²³. *Novum* jest również uregulowanie sytuacji osób stosujących przemoc w rodzinie odbywających karę pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego – w razie zajścia przesłanek do wydania wobec nich nakazu lub jednego z zakazów, policjant będzie miał dokonać zatrzymania i bezzwłocznie przekazać do dyspozycji sądu właściwego do uchylenia zezwolenia na odbywanie kary w systemie dozoru elektronicznego¹²⁴.

W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że celem nowych doraźnych środków jest

całkowite izolowanie osoby stosującej przemoc w rodzinie, w wypadku, gdy swoim zachowaniem stwarza ona zagrożenie dla życia lub zdrowia innego członka rodziny, w miejscu innym niż tylko wspólnie zajmowane mieszkanie.

Podobnie jednak jak we wcześniejszych uregulowaniach, nie uległ zmianie zakres podmiotowy przyjętych rozwiązań – na co zwracał też uwagę w opinii Rzecznik Praw Obywatelskich, podkreślając, że „wszystkie instrumenty ochrony przed przemocą w rodzinie powinny mieć zastosowanie również w odniesieniu do byłych partnerów i małżonków,

119 Art. 3 nowelizacji, projektowany art. 15aaa ust. 1 u.p.

120 Tamże.

121 Art. 3 nowelizacji, projektowany art. 15aaa ust. 2 u.p.

122 Art. 3 nowelizacji, projektowany art. 15aab ust. 1 i 2 u.p.

123 Art. 3 nowelizacji, projektowany art. 15ab ust. 9 u.p.

124 Art. 3 nowelizacji, projektowany art. 15ab ust. 12 u.p.

a także niezależnie od tego, czy osoba doświadczająca przemocy dzieli mieszkanie z osobą ją stosującą¹²⁵. Rzecznik zarekomendował również zmianę terminologii z „przemocy w rodzinie” na „przemoc domową”¹²⁶. Podobnie jak GREVIO odniósł się również do kwestii oceny zagrożenia w przypadku wydawania nakazu / zakazu – w ocenie RPO powinno się zapewnić dostępność nakazów i zakazów „niezależnie od stopnia grożącego niebezpieczeństwa innego niż jego bezpośredni charakter”. Uwagi te nie zostały jednak uwzględnione.

125 Zestawienie uwag do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego i niektórych innych ustaw (UD 297), uwaga RPO, l.p. 2.

126 Tamże, uwaga RPO, l.p. 3.

Wykaz aktów prawnych

- Konwencja Rady Europy o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 nr 61 poz. 284) – dalej: **EKPC**
- Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzona w Stambule dnia 11 maja 2011 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 961) – dalej: **Konwencja Stambulska**
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2021 poz. 1805 ze zmianami) – dalej: **Kodeks postępowania cywilnego, k.p.c.**
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1375, 1855) – dalej: **Kodeks postępowania karnego, k.p.k.**
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2022 poz. 1138) – dalej: **Kodeks karny, k.k.**
- Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2008, 2052, 2269, 2328, z 2022 r. poz. 1726, 1769) – dalej: **Kodeks wykroczeń, k.w.**
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1249) – dalej: **Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, u.p.p.r.**
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1882, 2333, 2447, 2448, z 2022 r. poz. 655, 1115, 1488, 1855) – dalej: **Ustawa o Policji, u.p.**

- Ustawa z dnia 30 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego i niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 956) – dalej: **Nowelizacja z 2020 r.**

- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1214) – dalej: **Ustawa o Żandarmerii Wojskowej, u.ż.w.**

- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie wydawania nakazu natychmiastowego opuszczenia mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia lub zakazu zbliżania się do mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia (Dz.U. z 2020 r. poz. 2105) – dalej: **Rozporządzenie MSWiA z dnia 26 listopada 2020 r.**

- Załącznik do uchwały nr 183 Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie ustanowienia Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na rok 2022 r. (M.P. z 2021 r. poz. 1204) – dalej: **Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na rok 2022**



Helsińska Fundacja
Praw Człowieka
ul. Wiejska 16
00-490 Warszawa

tel. (22) 556-44-40
fax: (22) 556-44-50
hfhr@hfhr.pl
www.hfhr.pl