

Wybrane aspekty prawne przeciwdziałania przemocy domowej



P R A W O K A R N E

Wybrane aspekty prawne przeciwdziałania przemocy domowej

redakcja naukowa

Michał Poniąkowski

Nina Maciejczyk-Krysiak

Julia Starybrat



Projekt *Zintegrowany system zapobiegania przemocy domowej* realizowany w ramach Programu „Sprawiedliwość”, finansowanego ze środków funduszy norweskich i środków krajowych.
<https://eog.gov.pl> <https://eeagrants.org/>

RECENZENCI *prof. ucz. dr hab. Marcin Wielec*
dr Jerzy Słyk

KOREKTA *Klaudia Chalczyńska-Cieślak AT ONCE*
SKŁAD, ŁAMANIE *AT ONCE*
PROJEKT OKŁADKI *Marta Turska AT ONCE*
FOTOGRAFIA Paul Delaroche, *Ejecución de Lady Jane Grey*
NATIONAL GALLERY DE LONDRES, 1834

© Copyright by Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2024

ISBN 978-83-67149-62-4

WYDAWNICTWO INSTYTUTU WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI
ul. Krakowskie Przedmieście 25, 00-071 Warszawa
SEKRETARIAT tel.: (22) 630-94-53, e-mail: wydawnictwo@iws.gov.pl

DRUK, OPRAWA „Elpil”, ul. Artyleryjska 11, 08-110 Siedlce

Spis treści

Wstęp	9
------------------------	----------

MAREK BIELECKI

Przeciwdziałanie przemyocy domowej w perspektywie aksjologii konstytucyjnej i praw człowieka	11
---	-----------

1. Wprowadzenie	11
2. Konstytucyjny model ochrony praw rodziny	27
3. Międzynarodowe standardy w zakresie ochrony rodziny i przeciwdziałania przemyocy	33
4. Rozwiązania krajowe w zakresie przeciwdziałania przemyocy domowej	43
5. Perspektywa komparatystyczna – modele ochrony praw rodziny w wybranych państwach	50
5.1. Austria	50
5.2. Niemcy	51
5.3. Hiszpania	52
6. Podsumowanie	53

EUKASZ POHL

Przeciwdziałanie przemyocy domowej w prawie karnym	63
---	-----------

1. Wprowadzenie	63
2. Pojęcie przemyocy domowej a prawnokarne pojęcie przemyocy	64
3. Przemoc domowa jako zachowanie zabronione pod groźbą kary – analiza i ocena obowiązującego stanu prawnego	98
4. Środki prawnokarnej reakcji na przestępstwo znamienne użyciem przemyocy domowej – analiza i ocena obowiązującego stanu prawnego	106
5. Podsumowanie	114

BARTOSZ MAJCHRZAK

Przeciwdziałanie przemocy domowej w prawie administracyjnym 119

1. Wprowadzenie 119
2. Źródła prawa administracyjnego dotyczące przeciwdziałania przemocy domowej 124
3. Aksjologia przepisów ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej jako istota oddziaływania administracji publicznej 127
4. Zakres zadań publicznych składających się na przeciwdziałanie przemocy domowej 129
5. Prawne formy działania służące realizacji zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej 138
 - 5.1. Wprowadzenie 138
 - 5.2. Formy działania o charakterze generalnym 139
 - 5.3. Formy działania o charakterze indywidualnym 147
6. Więzy prawne między podmiotami wykonującymi zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej 158
7. Ocena obowiązujących rozwiązań i propozycje zmian 165
8. Podsumowanie 169

NINA MACIEJCZYK-KRYSIAK

Przeciwdziałanie przemocy domowej w prawie rodzinnym 177

1. Wprowadzenie 177
2. Uwagi terminologiczne 178
 - 2.1. Definicje pojęć „przemoc domowa” i „przemoc w rodzinie” . . 178
 - 2.2. Definicja pojęcia „rodzina” 181
 - 2.3. Definicja pojęcia „dziecko” 184
 - 2.4. Klauzula dobra dziecka w kontekście przeciwdziałania przemocy w rodzinie 185
3. Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie na gruncie Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego 188
 - 3.1. Przemoc jako przesłanka ingerencji sądu opiekuńczego w uprawnienia rodzicielskie 189
 - 3.2. Przemoc jako przesłanka orzeczenia winy w wyroku rozwodowym 206
4. Przemoc jako podstawa do odebrania dziecka z rodziny na podstawie art. 12a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej 208
5. Podsumowanie 214

MICHAŁ PONIATOWSKI

Przeciwdziałanie przemoc domowej w ramach współdziałania podmiotów publicznych i niepublicznych 221

1. Wprowadzenie 221
2. Zarys historyczny 223
3. Aspekt podmiotowy 232
4. Aspekt przedmiotowy 239
5. Aspekt formalny 248
6. Zagadnienia szczegółowe 254
7. Ocena obowiązujących rozwiązań i propozycje zmian 256
8. Podsumowanie 260

PAULINA BANASZAK-GRZECHOWIAK

Przeciwdziałanie przemoc domowej w perspektywie karnoprawnej praktyki sądowej 271

1. Wprowadzenie 271
2. Czyny zabronione, które mogą wchodzić w zakres zachowań stanowiących przemoc domową 276
3. Diagnoza skali problemu przemoc domowej w Polsce 277
4. Mechanizmy funkcjonujące w polskim prawie karnym, dzięki którym sądy orzekające w sprawach karnych mogą przeciwdziałać przemoc domowej 285
 - 4.1. Kary 286
 - 4.2. Środki zapobiegawcze 291
 - 4.3. Środki karne, które sąd może orzec wobec sprawcy przemoc domowej 297
 - 4.4. Zasady orzekania środków karnych, o których mowa w art. 39 pkt 2b k.k. oraz w art. 39 pkt 2e k.k. 304
 - 4.5. Modyfikacje zasad dotyczących orzekania środków probacyjnych wobec sprawców przemoc domowej 309
 - 4.6. Obowiązki okresu próby 310
5. Podsumowanie 323

KONRAD BURDZIAK

Przeciwdziałanie przemocy domowej w perspektywie karnoprawnej

praktyki prokuratorskiej 331

1. Wprowadzenie 331
2. Cel pracy i metoda badawcza 336
3. Analiza prawna ze szczególnym uwzględnieniem postulatów *de lege ferenda*. 337
 - 3.1. Podstawy prowadzenia przez prokuratorów działań w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej 338
 - 3.2. Źródła informacji stanowiących podstawę do prowadzenia przez prokuratorów działań w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej 345
 - 3.3. Sposób prowadzenia działań przez prokuratorów w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej 350
4. Potencjalne ograniczenia w zakresie możliwości wprowadzenia proponowanych zmian prawnych 358
5. Możliwość wykorzystywania algorytmów w przeciwdziałaniu przemocy domowej 359
6. Podsumowanie 363

Zakończenie 367

Wstęp

Zjawisko przemocy domowej ma charakter złożony i wielowymiarowy. Może obejmować szerokie spektrum zachowań w różnych formach, zachodzących w relacjach międzyludzkich, przy czym – wraz z rozwojem społeczeństwa i postępowaniem cywilizacyjnym – ustalenie ich wyczerpującego katalogu jest w zasadzie niemożliwe. Przemoc domowa może dotyczyć nie tylko osoby tworzące rodziny w sensie instytucjonalnym, ale także osoby zamieszkujące we wspólnym gospodarstwie domowym. Niejednokrotnie przemocą są dotknięte dzieci, które ze względu na swoje uwarunkowania nie są w stanie same podjąć skutecznej obrony swoich praw.

Zachowania, składające się na zjawisko przemocy domowej, prowadzą do naruszenia podstawowych praw człowieka, tj. godności, nietykalności i integralności cielesnej, prywatności, a także innych wartości, które nie mieszczą się w katalogu praw podstawowych, tj. poczucia bezpieczeństwa. Przeciwdziałanie temu zjawisku jest procesem złożonym, wymagającym dla swojej skuteczności wielokierunkowego działania i wielostronnej współpracy podmiotów państwowych i prywatnych, organów, instytucji i jednostek. Regulacja normatywna w zakresie instrumentarium przeciwdziałania przemocy domowej w prawie polskim ma rozproszony charakter. Z uwagi na znaczenie skutecznego przeciwdziałania przemocy domowej dla jednostek, społeczeństwa i państwa

jako całości działania normatywne podejmowane na tym polu mają niezwykle doniosłe znaczenie.

Niniejsza monografia stanowi efekt wysiłku badawczego podjętego przez teoretyków i praktyków prawa. Obejmuje opracowania szeroko rozumianych problemów, które autorzy zdiagnozowali w ramach analizy zagadnienia przeciwdziałania przemocy domowej z perspektywy różnych dziedzin prawa, w tym: konstytucyjnego i aksjologii praw człowieka, prawa karnego materialnego, prawa karnego procesowego (ze szczególnym uwzględnieniem praktyki sądowej i prokuratorskiej), prawa administracyjnego i rodzinnego. Poszczególne rozdziały pracy tworzą możliwie najpełniejszy obraz badanego zagadnienia.

Analiza zagadnienia, stanowiącego przedmiot publikacji, została przeprowadzona z wykorzystaniem aktualnych regulacji ustawowych, a także orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, sądów powszechnych oraz poglądów doktryny. Zaprezentowano również rozwiązania prawne przyjęte w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej w wybranych państwach europejskich i pozaeuropejskich, co pozwoliło na poszerzenie perspektywy odnośnie do możliwych rozwiązań prawnych i stanowi dodatkową wartość opracowania.

Na łamach niniejszej monografii nie tylko przedstawiono normatywną definicję pojęcia przemocy domowej, ale i zaprezentowano środki przeciwdziałania temu zjawisku – bezpośrednie i pośrednie, wynikające z obowiązujących aktualnie regulacji ustawowych i pozaustawowych. Powyższe pozwoliło na obiektywną i krytyczną ocenę zupełności rozwiązań legislacyjnych, obowiązujących w prawie polskim.

Źródłem inspiracji dla omawianej publikacji były prace prowadzone w ramach projektu badawczego pn. *Zintegrowany system zapobiegania przemocy domowej*, realizowanego w ramach Programu Operacyjnego „Sprawiedliwość”. Wyrażamy nadzieję, że niniejsza monografia stanie się nie tylko przyjemną lekturą dla każdego z czytelników, ale także pobudzi do formułowania własnych interpretacji i wniosków.

Przeciwdziałanie przemocy domowej w perspektywie aksjologii konstytucyjnej i praw człowieka

1. Wprowadzenie

Zjawisko przemocy domowej występuje, odkąd ludzie zaczęli zamieszkiwać we wspólnych gospodarstwach. Wykorzystywanie słabszych i narzucanie im swojej woli uwidacznia najbardziej atawistyczne pierwiastki ludzkiej natury. Dominowanie głowy rodziny nad pozostałymi domownikami jest zakorzenione w starożytnej tradycji jurydycznej.

W prawie rzymskim obowiązywała instytucja *patria potestas* (władza ojcowska), przysługująca wyłącznie obywatelom. Jej zakres obejmował m.in. władzę ojca w stosunku do dzieci i dalszych zstępnych i polegał zarówno na opiece nad nimi, jak również na zapewnieniu porządku w rodzinie. Status dzieci i wnuków podlegających władzy ojca często porównywany był do sytuacji niewolników, z tą różnicą, że niewolnik traktowany był jako rzecz, dziecko zaś jako osoba. Ojciec mógł sprzedać dziecko, znajdujące się pod jego władzą, miał również prawo karcenia osób mu podległych. Granice tego uprawnienia najczęściej określane były jako *ius vitae ac necis* (prawo życia i śmierci). Jednakże najcięższe kary musiał poprzedzać sąd domowy. Ojciec w okresie archaicznego cesarstwa (VIII–III w. p.n.e.) mógł bezkarnie pozbawić życia dziecko do ukończenia przez nie 3. roku życia. Zobowiązany był również do zabicia każdego noworodka, który urodził się kaleki lub zdeformowany, po pokazaniu dziecka najbliższym sąsiadom. Do

czynu tego zobligowany był na podstawie prawa XII tablic, a jeżeli sam tego nie zrobił, dziecko zabijane było przez władzę¹. Okrucieństwo wobec członków najbliższej rodziny było więc swego czasu swoistą powinnością, a nie czynem potępianym i karanym. Chrześcijaństwo wprowadziło do instytucji życia rodzinnego nowe wartości. Nauczanie Jezusa odbiegało od starotestamentowego modelu, w którym hołdowano patriarchalnemu modelowi relacji małżeńskich i rodzicielskich. Jezus zwracał uwagę na jedność związku małżeńskiego, przypominając o jego nienaruszalności i nierozzerwalności, oraz na godność kobiety (Mk 10, 7)². W Liście do Efezjan św. Paweł zwracał uwagę na to, że Chrystus podniósł małżeństwo do rangi sakramentu, zaś małżonkowie winni są sobie wzajemną miłość, wierność, szacunek, zaufanie, pomoc, wspólne zamieszkiwanie oraz wypełnianie obowiązków małżeńskich (Ef 5, 25–33)³.

Dzieci, jako najsłabsze istoty w gronie rodzinnym, szczególnie narażone były i są na wszelkie przejawy przemocy. W Polsce stosunkowo późno, bo dopiero w drugiej połowie XX w., zaczęto dostrzegać potrzebę ich chronienia przed karaniem ze strony rodziców i opiekunów prawnych. Jak zwraca się uwagę w literaturze przedmiotu, jeszcze do XIX w. dobór środków wychowawczych stosowanych przez rodziców był bardzo szeroki. Dopiero XIX-wieczne kodyfikacje z zakresu prawa rodzinnego odnosiły się do tych kwestii. W każdej z nich dyscyplinowanie nieposłusznych dzieci za pomocą kar fizycznych było dozwolone, chociaż różniło się nieco w szczegółach⁴.

Instytucjonalny wymiar ochrony dzieci przed maltretowaniem starano się zapewnić po raz pierwszy pod koniec XIX w. w USA. W 1874 r. zostało powołane Stowarzyszenie Ochrony Dzieci przed Okrucieństwem. Organizacja powstała po tym, jak kilkuletniej dziewczynce, regularnie bitej i maltretowanej przez matkę, pomocy udzieliło lokalne towarzystwo opieki nad zwierzętami. W Polsce na konieczność zaprzestania stosowania kar fizycznych wobec dzieci zwracali uwagę m.in.: Janusz Korczak, Helena Radlińska czy Józef Pieter.

¹ A. Nowak, *Pojęcie władzy ojcowskiej w rzymskim prawie kanonicznym*, „Studia Prawno-ustrojowe” 2002, nr 1, s. 40–43.

² T. Twardziłowski, *Zarys problematyki rodzinnej w Biblii*, [w:] *Instytucja rodziny wczoraj i dziś: perspektywa interdyscyplinarna*, t. 2: *Społeczeństwo i kultura*, red. J.K. Stępkowska, K.M. Stępkowska, Lublin 2012, s. 117.

³ Tamże.

⁴ B.K. Truszkowski, *Karcenie dzieci na ziemiach polskich. Regulacje prawne od XIX w. do dziś*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2020, t. 19, nr 1, s. 41–87.

Jednakże to głównie dzięki Alice Miller – szwajcarskiej terapeutce polskiego pochodzenia – ustanowiono prawny zakaz stosowania kar cielesnych⁵.

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 r. przystąpiono do kodyfikacji i unifikacji systemu prawnego. Prawo rodzinne nie zostało jednakże ujednolicone i w okresie międzywojennym przetrwały na terenie Polski regulacje państw zaborczych⁶. Nie można wszak stwierdzić, że prawodawca pozostawiał ofiary przemocy domowej „bez opieki”. Punktem odniesienia dla podmiotów stosujących prawo mogła być chociażby konstytucja z 1921 r.⁷ W art. 96 podkreślono m.in. to, że wszyscy są równi wobec prawa, a art. 103 chronił najmłodszych obywateli Rzeczypospolitej. Zgodnie z zawartą w nim dyspozycją dzieci bez dostatecznej opieki rodzicielskiej, zaniedbane pod względem wychowawczym, miały prawo do opieki i pomocy państwa.

Rozdział XXXV Kodeksu karnego z 1932 r. (k.k. z 1932)⁸ poświęcony został przestępstwom przeciwko życiu i zdrowiu. Zastosowanie miały m.in. dyspozycje wyrażone w: art. 235 (pozbawienie wzroku, słuchu, mowy, zdolności płodzenia, spowodowanie trwałego kalectwa, przyczynienie się do ciężkiej nieuleczalnej choroby, choroby zagrażającej życiu, trwałej choroby psychicznej lub trwałej niezdolności do pracy), art. 236 i 237 (uszkodzenie ciała, rozstrój zdrowia), art. 239 (bicie (uderzenie) inne naruszenie integralności cielesnej), art. 242 (narażenie człowieka na bezpośrednie niebezpieczeństwo), art. 243 (porzucenie osoby, względem której istnieje obowiązek troski lub nadzoru, w położeniu grożącym bezpośrednim niebezpieczeństwem dla życia), art. 246 (znęcanie fizyczne lub moralne nad osobą poniżej 17. roku życia lub bezradną, pozostającą w stałym lub przemijającym stosunku zależności od sprawcy). Warto również wspomnieć o tym, że w 1929 r. Komisja Kodyfikacyjna zaprezentowała projekt prawa małżeńskiego (p.p.m.), który jednakże nie został przyjęty⁹.

⁵ M. Procter, *Dzięki niej prawnie zakazano bicia dzieci. Kim była Alice Miller?*, Twoja Historia, 12.03.2022, <https://twojahistoria.pl/2022/03/12/dzieki-niej-prawnie-zakazano-bicia-dzieci-kim-byla-alice-miller/> (dostęp: 30.07.2023).

⁶ Szerzej na ten temat: A. Mezgłowski, A. Tunia, *Wyznaniowa forma zawarcia małżeństwa*, Lublin 2007.

⁷ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 44, poz. 267).

⁸ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 lipca 1932 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 60, poz. 571 ze zm.).

⁹ Projekt prawa małżeńskiego, uchwalony przez Komisję Kodyfikacyjną w dniu 28 maja 1929 r., <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/doccontent?id=35389> (dostęp: 27.07.2023).

W świetle zaproponowanych rozwiązań małżonkowie wspólnie sprawowali władzę rodzicielską i każdy z nich miał równe prawa i obowiązki wobec dzieci (art. 41 i 42 p.p.m.).

Po II wojnie światowej możliwość stosowania kar fizycznych wobec dzieci została utrzymana w dekreście z dnia 22 stycznia 1946 r. Prawo rodzinne¹⁰. Zgodnie z art. 25 § 2 rodzice mogli karcić dzieci będące pod ich władzą, jednak bez szkody dla ich zdrowia fizycznego lub moralnego i w granicach wskazanych celem wychowania. Późniejsze wersje kodeksów rodzinnych nie utrzymały w mocy powyższych norm, nie zakazując jednakże w sposób wyraźny stosowania kar fizycznych. Należy podkreślić, że zakaz naruszania integralności cielesnej, również członków rodziny, uregulowany w przepisach k.k. z 1932 r., został utrzymany w późniejszych kodeksach karnych. Kodeks karny z 1969 r. regulował te kwestie w rozdziale XXI pt. *Przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu*¹¹, a obecnie obowiązujący kodeks, z 1997 r., odnosi się do tych zagadnień w rozdziale XIX¹². Dopiero na mocy nowelizacji kodeksu rodzinnego i opiekuńczego w 2010 r. dodano art. 96(1), na mocy którego osobom wykonującym władzę rodzicielską oraz sprawującym opiekę lub pieczę nad małoletnim zakazano stosowania kar cielesnych.

Regulacje zawarte w wielu systemach prawnych dopuszczały fizyczne karzenie nie tylko dzieci, ale również żon. Jak podkreśla Filip Ciepły, w zwyczajowym prawie brytyjskim mąż mógł karać (chłostać) żonę rozsądnym przedmiotem. Z czasem doprecyzowano, że za takowy uważano pręt „nie grubszy od kciuka”¹³. Pierwsze regulacje zabraniające bicia kobiet zostały wprowadzone w Massachusetts Bay Colony w 1641 r., jednakże jeszcze przez długi okres tolerowano brutalne traktowanie kobiet¹⁴. Na marginesie warto zauważyć, że w Polsce w 1918 r., na mocy dekretu Naczelnika Państwa, przyznano kobietom czynne i bierne

¹⁰ Dekret z dnia 22 stycznia 1946 r. – Prawo rodzinne (Dz. U. Nr 6, poz. 52).

¹¹ Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 13, poz. 94 ze zm.).

¹² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 17).

¹³ F. Ciepły, *Partnerstwo w rodzinie a prawnokarny kontrakt kształcenia małoletnich*, [w:] *Partnerstwo w rodzinie*, red. J. Truskolaska, Lublin 2009, s. 257.

¹⁴ *Massachusetts Body of Liberties. Synopsis of the history of the Massachusetts Body of Liberties*, <https://www.mass.gov/service-details/massachusetts-body-of-liberties> (dostęp: 30.12.2022).

prawo wyborcze¹⁵. Była to jedna z pierwszych tego typu regulacji w Europie, w której zrównano prawa obu płci.

Pomimo istniejącego zakazu naruszania integralności cielesnej, jeszcze w 2004 r. przed Sądem Okręgowym we Wrocławiu zapadło kuriozalne orzeczenie, w którym sąd uznał przemoc i gwałt za dopuszczalną formę współżycia małżonków. Sam zaś gwałt został zakwalifikowany jako dowód na to, że między małżonkami nie nastąpił zupełny i trwały rozpad pożycia, będący jedyną przewidywaną w k.r.o. przesłanką do rozwiązania małżeństwa. Gdyby – zdaniem sądu – „współżycie intymne małżonków było tak dobre, jak twierdzi pozwana, to powód nie musiałby wobec niej stosować przemocy[...]”¹⁶. Sąd nie dostrzegł bowiem, że na gruncie obowiązujących przepisów zawartych w kodeksie karnym, jak również w świetle orzecznictwa i opinii doktryny mogło dojść do gwałtu w ramach relacji małżeńskich¹⁷. Pomimo nowych inicjatyw zarówno ze strony prawodawcy, jak i różnego rodzaju organizacji problem nadal istnieje, co dobitnie potwierdzają policyjne statystyki. Tylko w 2021 r. w blisko 80 tys. przypadków istniało podejrzenie przemocy domowej. Największą grupę ofiar stanowiły kobiety – 55 tys. przypadków. Odnotowano również 11 tys. podejrzeń używania przemocy w stosunku do dzieci. Ponadto aż 9 tys. postępowań prowadzono w stosunku do mężczyzn. Dane te nie przedstawiają jednakże skali zjawiska, a stanowią jedynie obraz działań podjętych przez policję w procedurze „Niebieskiej Karty”. Poza obszarem badań pozostały interwencje innych podmiotów upoważnionych do zwalczania przemocy domowej. Wśród zgłoszonych przypadków odnotowano odpowiednio 50 002 przypadki przemocy fizycznej, 70 611 psychicznej, 1048 seksualnej, 1548 ekonomicznej oraz 18 200 przypadków innego rodzaju przemocy¹⁸. Ponadto – jak zwracają uwagę twórcy Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na rok

¹⁵ Dekret o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego z dnia 28 listopada 1918 r. (Dz. Pr. Nr 18, poz. 46).

¹⁶ Wyrok Sądu Okręgowego we Wrocławiu z dnia 25 października 2004 r. (XIII RC 2865/03 – niepublikowany), tekst za: P. Kruszyński, K. Właźlak, *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie na tle porównawczym*, „Prokuratura i Prawo” 2017, nr 5, s. 40–41.

¹⁷ Szerzej na ten temat: A. Michalska-Warias, *Zgwałcenie w małżeństwie. Studium prawnokarne i kryminologiczne*, Warszawa 2015.

¹⁸ Przemoc w rodzinie – dane od 2012 r., <https://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/przemoc-w-rodzinie/201373,Przemoc-w-rodzinie-dane-od-2012-roku.html> (dostęp: 30.12.2022).

2023 – przemoc w rodzinie w Polsce, podobnie jak w innych krajach, jest problemem społecznym, wymagającym szeroko zakrojonych działań, które mogą przeciwdziałać temu zjawisku¹⁹. Diagnozując zjawisko przemocy domowej, twórcy dokumentu podkreślają również fakt, iż znaczący wpływ na jej stosowanie ma dziedziczenie wzorca przemocy ze środowiska pochodzenia. Dzieci, obserwując dorosłych, przyswajają ich schematy postępowania, jednocześnie wyrabiając w sobie przekonanie, że jednym ze sposobów rozwiązywania konfliktów jest właśnie stosowanie przemocy. Uzasadniając rację wprowadzenia Programu, jego twórcy powołują się na liczne badania diagnostyczne przeprowadzone w ubiegłych latach. W 2014 r. na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej zdiagnozowano skalę występowania przemocy w rodzinie wśród osób dorosłych i dzieci wraz z opisem i charakterystyką ofiar przemocy i sprawców. Wynika z nich, że 24,7% respondentów deklarowało, iż w ciągu swego życia doświadczyło któregoś z 4 rodzajów przemocy (fizycznej, psychicznej, seksualnej, ekonomicznej). Najczęściej wskazywaną formą przemocy była przemoc psychiczna²⁰. Z kolei badanie przeprowadzone w 2019 r. dotyczyło świadomości Polaków na temat zjawiska przemocy w rodzinie, jak i mechanizmów doznawania przemocy. Wyniki ukazują zwiększającą się świadomość rodaków na temat analizowanych zjawisk. Zauważono także różnice w postrzeganiu przemocy przez kobiety i mężczyzn. Na pytanie dotyczące tego, czy rodzice mają prawo bić swoje dzieci, twierdząco odpowiedziało 13% mężczyzn i 5% kobiet. Zastanawiające jest również to, że na pytanie dotyczące tego, czy ofiary przemocy akceptują swoją sytuację, 40% respondentów udzieliło pozytywnej odpowiedzi. W 2021 r. przeprowadzone badania dotyczyły zaś diagnozy zjawiska przemocy w rodzinie wobec dzieci. Według respondentów najbardziej rozpowszechnioną formą przemocy w stosunku do najmłodszych członków rodziny jest przemoc psychiczna. W dalszej kolejności wskazywano zaniedbanie oraz przemoc fizyczną. Jak podkreślają autorzy przeprowadzonych badań, na przestrzeni lat zmniejszył się procent dzieci do 18. roku życia, wobec których rodzice bądź

¹⁹ Uchwała nr 248 Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2022 r. w sprawie ustanowienia Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na rok 2023 (M.P. 2022, poz. 1259).

²⁰ Tamże.

opiekunowie stosują klapsy jako metodę wychowawczą. W 2021 r. wskaźnik ten wynosił 38%²¹.

Wyraźnie widać więc, że nadal istnieje konieczność podejmowania działań mających zapobiegać przypadkom wykorzystywania poszczególnych członków rodziny czy też innych osób zamieszkujących we wspólnym gospodarstwie domowym. Dla przejrzystości dalszego wywodu warto poczynić kilka uwag natury terminologicznej, gdyż w zakresie pojawiających się określeń panuje pewna dychotomia. Do opisywania interesującego nas zjawiska zamiennie używa się pojęć: „przemoc domowa” oraz „przemoc w rodzinie”. Oba określenia mają też legalną definicję zawartą w aktach normatywnych. W pierwszej kolejności jednakże wypada określić zakres terminu „przemoc”, który jest kluczowy dla charakteryzowanych instytucji. *Słownik języka polskiego PWN* określa przemoc jako przewagę wykorzystywaną w celu narzucenia komuś swojej woli, wymuszenia czegoś na kimś bądź też narzucenia komuś bezprawnie władzy²². W literaturze przedmiotu podkreśla się duży problem w definiowaniu zjawiska przemocy ze względu na ciągłe zmiany sytuacji społecznej²³. To, co dla społeczeństwa nie było przemocą 100 lat temu, teraz jest zachowaniem karygodnym, zasługującym na potępienie. Przez pojęcie przemocy można rozumieć relacje międzyludzkie opierające się na użyciu przeważającej siły ze strony sprawcy. Celem przemocy jest wyrządzenie ofierze szkody, wywołanie bólu, zadanie cierpienia lub poniżenie. Sprawca świadomie naraża na szkody zdrowie i życie ofiary. Zjawisko przemocy może mieć charakter: instrumentalny, bezinteresowny, zbiorowy lub indywidualny. Co istotne, nie jest to działanie jednostkowe, ale cykliczne. Joanna Helios i Wioletta Jedlecka wyodrębniają trzy fazy przemocy. W pierwszej u sprawcy narasta napięcie i agresywność, wszystko go irytuje, ofiara zaś za wszelką cenę pragnie oddalić zagrożenie. W drugiej dochodzi do działań, ofiara raniona jest fizycznie i psychicznie. W trzeciej po wyładowaniu złości sprawca, chcąc uniknąć kary, szuka wytłumaczeń i usprawiedliwień swojego zachowania²⁴.

Przemoc – niezależnie od tego, wobec kogo jest wymierzona – może przybierać różnorodne formy. W literaturze przedmiotu najczęściej wyodrębnia

²¹ Tamże.

²² <https://sjp.pwn.pl/sjp/przemoc;2510670.html> (dostęp: 30.12.2022).

²³ J. Helios, W. Jedlecka, *Współczesne oblicza przemocy. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2017, s. 15.

²⁴ Tamże, s. 15–17.

się przemoc: fizyczną, psychiczną, seksualną i ekonomiczną²⁵. Działania podjęte przez sprawcę związane są z użyciem siły fizycznej i polegają zwykle na: popychaniu, szarpaniu, biciu, kopaniu, przypalaniu papierosem czy duszeniu. Nie sposób wymienić wszystkich form przemocy fizycznej, gdyż wyobraźnia sprawców w tym zakresie jest nie do oszacowania²⁶. Z tą formą oddziaływania na ofiarę bardzo często można spotkać się w środowisku rodzinnym – nie tylko ze strony rodziców wobec dzieci bądź małżonków (partnerów) względem siebie. Przemocy fizycznej dopuszczają się również starsze dzieci wobec młodszych, chcąc wymusić pewne ustępstwa. Z badań przeprowadzonych przez Sharon D. Herzberger wynika, że 82% rodziców zetknęło się z agresją między dziećmi. Z kolei 75% respondentów przyznało, że ich nastoletnie dzieci biją brata i siostrę średnio 19 razy w roku²⁷.

O ile efekty przemocy fizycznej są widoczne gołym okiem, o tyle czasami o wiele trudniej zdiagnozować efekty przemocy psychicznej. Jak wynika z literatury przedmiotu, często zdarza się, że nawet sama ofiara nie zdaje sobie sprawy z tego, co ją spotyka. Negatywne oddziaływanie na drugą osobę polega na tym, że sprawca w sposób długotrwały wchodzi z ofiarą w takie relacje, by w ich następstwie ta czuła się źle. Podobnie jak przy fizycznym znęcaniu się, również przemoc psychiczna może przybierać różne formy, tj.: groźby, wyzwiska, manipulację, szantaż, upokorzenia, publiczne uszczypliwości czy też inne działania²⁸. W rodzinie najczęściej przemocą psychiczną dotknięci są najślabsi, a więc głównie dzieci, ale także kobiety. Skutkiem poddania ofiary oddziaływaniu sprawcy jest drastyczne obniżenie poczucia własnej wartości. Przemoc psychiczna stosowana wobec dzieci zazwyczaj pozostawia w nich ślad do końca życia i może predestynować je do depresji lub kontynuowania w dorosłym życiu zachowań przemocowych²⁹.

²⁵ W. Jedlecka, *Formy i rodzaje przemocy*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2017, nr 11, s. 13–29.

²⁶ M. Ciesielska, *Rodzaje, formy i cykl przemocy w rodzinie*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2014, nr 12, s. 9.

²⁷ S.D. Herzberger, *Przemoc wobec rodzeństwa*, „Niebieska Linia” 2003, nr 3, <https://psychologia.edu.pl/czytelnia/59-niebieska-linia/813-przemoc-wobec-rodzenstwa.html> (dostęp: 31.12.2022).

²⁸ *Przemoc psychiczna*, <https://psychoterapiacotam.pl/przemoc-psychiczna/> (dostęp: 31.12.2022).

²⁹ *Co to jest przemoc psychiczna*, https://mojapsychologia.pl/definicje/40.przemoc/44.przemoc_psychiczna.html (dostęp: 31.12.2022).

Formą oddziaływania na integralność cielesną ofiary jest przemoc seksualna, polegająca na doprowadzeniu jej do obcowania płciowego lub wykonywania innej czynności seksualnej wbrew jej woli. Przemocą seksualną będzie również każdy akt seksualny wykonywany wobec ofiary, gdy ta nie była w stanie skutecznie wyrazić swej woli ze względu na wiek poniżej 15. roku życia, chorobę czy działanie środków zmieniających świadomość. Sprawca może zastosować wobec ofiary różne formy oddziaływania. Mogą to być m.in.: bezpośrednie użycie siły fizycznej, presja psychiczna czy podstęp. Zwykle motywem jest chęć zaspokojenia popędu seksualnego lub rozładowanie agresji poprzez kontakt seksualny³⁰. Specyfika czynów sprawia, że ofiary często nie przyznają się do wykorzystywania seksualnego i wiele przestępstw pozostaje niewykrytych. Niemniej jednak, jak pokazują oficjalne statystyki Głównego Urzędu Statystycznego (GUS), zjawisko to nadal jest obecne w polskich domach. Dane za lata 2013–2021 wskazują liczbę ujawnionych przypadków. Liczby przypadków wykorzystywania seksualnego w polskich domach przedstawiały się następująco w poszczególnych latach: 2013 – 796; 2014 – 814; 2015 – 672; 2017 – 722; 2018 – 764; 2019 – 719; 2020 – 572 i 2021 – 599. Dane te pokazują również, że w 2021 r. w grupie 599 osób było 575 kobiet i 24 mężczyzn, w tym 80 dziewczynek i 6 chłopców poniżej 16. roku życia³¹.

Podporządkowanie materialne partnerki bądź innych członków rodziny bardzo często przybiera formę przemocy ekonomicznej. Ofiara, która nie jest w stanie zaspokoić swych potrzeb samodzielnie, uzależnia się od sprawcy, co ten skrzętnie wykorzystuje. Inną formą przemocy ekonomicznej może być okradanie rodziny, występujące wówczas, gdy sprawca, np. w celach gier hazardowych, trwoni majątek rodziny. Często ofiary, za cenę korzyści materialnych, godzą się na przejawy braku szacunku czy agresji fizycznej przez stronę dysponującą środkami finansowymi. J. Helios i W. Jedlecka wyodrębniają na podstawie analizy literatury przedmiotu następujące typy sprawców: psychopatyczny – żerujący, sadystyczny, narcystyczny, kompulsywny; ukryty – niezadowolony oraz

³⁰ P. Kiemblowski, *Przemoc seksualna w okresie dzieciństwa i adolescencji – wyniki badania ankietowego młodzieży*, „Dziecko Krzywdzone. Teoria, Badania, Praktyka” 2002, nr 1, s. 2, <https://www.dzieckokrzywdzone.fdds.pl/index.php/DK/article/view/95/84> (dostęp: 31.12.2022).

³¹ Główny Urząd Statystyczny, *Ofiary gwałtu i przemocy domowej*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/wymiar-sprawiedliwosci/wymiar-sprawiedliwosci/ofiary-gwaltu-i-przemocy-domowej,1,1.html> (dostęp: 31.12.2022).

niedojrzały – bezradny³². Autorki te wyróżniają ponadto inne typy przemocy. Jednym z nich jest zaniedbanie, polegające na niezaspokajaniu biologicznych i psychicznych potrzeb dzieci, mogące pojawić się już na etapie życia płodowego, kiedy matka prowadzi niehigieniczny tryb życia. Innym rodzajem przemocy może być przemoc strukturalna, która odnosi się do łamania praw człowieka w różnych instytucjach powołanych do opieki³³.

Przybliżając zakres pojęć bezpośrednio związanych z tematem opracowania, należy również dookreślić terminy, które doczekały się legalnych definicji. Rada Europy 11 maja 2011 r. przyjęła konwencję o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej³⁴. Dla twórców dokumentu przemoc wobec kobiet to:

naruszenie praw człowieka i form[a] 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” (art. 3 lit. a).

Konwencja ta w precyzowaniu występujących zjawisk wprowadza kategorię przemocy wobec kobiet ze względu na płeć, przez którą rozumie się: „przemoc skierowaną przeciwko kobiecie, ponieważ jest kobietą, lub która dotyka kobiety w nieproporcjonalnie większym stopniu” (art. 3 lit. d). Z kolei przemocą domową określa się: „wszelkie akty przemocy fizycznej, seksualnej, psychologicznej lub ekonomicznej zdarzające się w rodzinie lub gospodarstwie domowym, lub między byłymi, lub obecnymi małżonkami, lub partnerami, niezależnie od tego, czy sprawca i ofiara dzielą lub dzielili miejsce zamieszkania, czy nie” (art. 3 lit. b). Przyjęcie konwencji stambulskiej wywołało liczne protesty środowisk konserwatywnych z uwagi na ideologię sprzeczną z założeniami polskiej ustawy

³² J. Helios, W. Jedlecka, dz. cyt., s. 24–25.

³³ Tamże, s. 28–29.

³⁴ Konwencja Rady Europy z dnia 11 maja 2011 r. o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (Dz. U. z 2015 r. poz. 961).

zasadniczej, m.in. w kwestiach odniesienia do instytucji małżeństwa³⁵. Pomijając w tym momencie wątek aksjologii dokumentu, warto przywołać zarzuty przeciwko zaprezentowanym definicjom. Cezary Mik zauważa m.in., że koncepcja przemocy wobec kobiet jest wyjątkowo szeroka, gdyż *de facto* zakres pojęcia jest zbieżny z pojęciem dyskryminacji. Jak dalej podkreśla autor, nie każda dyskryminacja wynika bowiem z przemocy i nie każda przemoc jest rezultatem dyskryminacji³⁶. Definicja przemocy domowej została również sformułowana w opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: *Dzieci jako pośrednie ofiary przemocy domowej*³⁷. W świetle dokumentu przemoc domowa pojmowana jest jako psychiczna lub fizyczna (także seksualna) przemoc wobec partnera w małżeńskim lub nieformalnym związku. Jak podkreśla się w dalszej części, w znacznej większości przypadków jest to przemoc mężczyzn wobec kobiet. Większość kobiet dotkniętych przemocą to matki. Akty przemocy, których kobiety te doświadczają od swoich partnerów, przeważnie albo dokonują się bezpośrednio na oczach dziecka, albo są przez dziecko słyszane (2.2.3). Dziecko doświadcza przemocy domowej, będąc świadkiem czynów wobec matki. Obserwując i przeżywając, jak mąż bądź partner matki bije ją i znęca się nad nią, staje się ono ofiarą przemocy psychicznej (2.2.4). Wyraźnie jednak podkreśla się w niniejszej opinii, że aby zapewnić dzieciom skuteczne wsparcie:

trzeba przede wszystkim wprowadzić rozróżnienie pomiędzy sytuacją dzieci, które jako świadkowie pośrednio doświadczyły przemocy domowej, a sytuacją dzieci będących bezpośrednio ofiarą maltretowania i molestowania przez rodziców. Chociaż obszary te często zalegają się ze sobą, dzieci pośrednio dotknięte przemocą domową traktować trzeba jako odrębną grupę ofiar (2.4.7.2).

³⁵ *Dlaczego Polska powinna wypowiedzieć Konwencję stambulską?*, red. K. Pawłowska, I. Zych, Warszawa 2020.

³⁶ C. Mik, *Opinia w sprawie Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, podpisanej w Stambule 11 maja 2011 r., jej zgodności z Konstytucją RP oraz o niektórych konsekwencjach jej ratyfikacji dla Polski*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 3, s. 113 (89–150).

³⁷ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z dnia 30 grudnia 2006 r., w sprawie *Dzieci jako pośrednie ofiary przemocy domowej* (Dz. Urz. UE C 2006/C 325/15).

Rozbudowana definicja przemocy domowej została zaproponowana w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (u.p.p.d.)³⁸. Na mocy ustawy z dnia 9 marca 2023 r. zmieniono określenie „przemoc w rodzinie” na „przemoc domowa”³⁹. Tym samym uległ również tytuł ustawy z 29 lipca 2005 r.⁴⁰ Przez określenie „przemoc domowa” należy rozumieć jedno- albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie, wykorzystujące przewagę fizyczną, psychiczną lub ekonomiczną, naruszające prawa lub dobra osobiste osoby doznającej przemocy domowej, w szczególności:

- a) narażające tę osobę na niebezpieczeństwo utraty życia, zdrowia lub mienia,
- b) naruszające jej godność, nietykalność cielesną lub wolność, w tym seksualną,
- c) powodujące szkody na jej zdrowiu fizycznym lub psychicznym, wywołujące u tej osoby cierpienia lub krzywdy moralne,
- d) ograniczające lub pozbawiające tę osobę dostępu do środków finansowych lub możliwości podjęcia pracy lub uzyskania samodzielności finansowej,
- e) istotnie naruszające prywatność tej osoby lub wzbudzające u niej poczucie zagrożenia, poniżenia lub udręczenia, w tym podejmowane za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 1 ust. 1 u.p.p.d.).

Zmiana określenia „przemoc w rodzinie” na „przemoc domowa” była spowodowana tym, że zdaniem projektodawcy nieobowiązująca już ustawa stygmatyzowała rodzinę, wskazując, że to wyłącznie rodzina jest środowiskiem, w którym dochodzi do aktów przemocy, a przecież to nie jest prawdą. Zachowania przemocowe mogą występować również pomiędzy byłymi małżonkami czy też osobami żyjącymi w związkach nieformalnych⁴¹.

Nowe ujęcie przemocy domowej zbieżne jest w części z funkcjonującą definicją przemocy w rodzinie, która została zawarta w znowelizowanej ustawie

³⁸ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1249 ze zm.)

³⁹ Ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 535).

⁴⁰ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1249).

⁴¹ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw, <https://sip.lex.pl/#/act-project/105633488/1/zmiana-ustawy-o-przeciwdzialaniu-przemocy-w-rodzinie-oraz-niektorych-innych-ustaw?cm=URELATIONS> (dostęp: 31.12.2022).

o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (u.p.p.r.) z 28 lipca 2005 r.⁴² Zgodnie z art. 2 ust. 2 u.p.p.r. przez przemoc w rodzinie należało rozumieć jednoznaczne albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie naruszające prawa lub dobra osobiste osób najbliższych w rozumieniu art. 115 § 11 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (małżonek, wstępny, zstępny, rodzeństwo, powinowaty w tej samej linii lub stopniu, osoba pozostająca w stosunku przysposobienia oraz jej małżonek, osoba pozostająca we wspólnym pożyciu, a także inna osoba wspólnie zamieszkująca lub gospodarująca). Działanie lub zaniechanie sprawcy naraża ofiarę na niebezpieczeństwo utraty życia, zdrowia, narusza jej godność, nietykalność cielesną, wolność, w tym seksualną, powoduje szkody na jej zdrowiu fizycznym lub psychicznym, a także wywołuje cierpienia i krzywdy moralne.

Ustawodawca doprecyzował w ustawie termin najbliższego członka rodziny, nie określając jednakże, jak rozumie samo pojęcie rodziny. Należy podkreślić, że w prawie polskim „rodzina” jest pojęciem normatywnym, jednak ani Kodeks rodzinny i opiekuńczy (k.r.o.)⁴³, ani Konstytucja RP⁴⁴ nie formułują jej legalnej definicji. Ustawodawca wskazuje raczej, kto wchodzi w skład rodziny, nie precyzując, czym rodzina jest. Obok u.p.p.r. możemy wskazać zakres personalny rodziny w innych aktach normatywnych. Zgodnie z art. 6 ust. 14 ustawy o pomocy społecznej (u.p.s.)⁴⁵ rodzinę tworzą osoby spokrewnione lub niespokrewnione, pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące. Krąg podmiotów wchodzących w skład rodziny nie ogranicza się więc wyłącznie do rodziców i ich dzieci.

W ustawie o świadczeniach rodzinnych (u.s.r.)⁴⁶ przez pojęcie rodziny prawodawca konkretyzuje podmioty uprawnione do otrzymywania świadczeń rodzinnych. Zgodnie z art. 3 ust. 16 u.s.r. rodzinę tworzą: małżonkowie, rodzice, dzieci, opiekun faktyczny dziecka, dzieci pozostające na utrzymaniu do ukończenia 25.

⁴² Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1249).

⁴³ Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2809).

⁴⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁴⁵ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.).

⁴⁶ Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 390 ze zm.).

roku życia, dzieci po ukończeniu 25. roku życia, legitymujące się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, jeżeli w związku z tą niepełnosprawnością przysługuje im świadczenie pielęgnacyjne lub specjalny zasiłek opiekuńczy albo zasiłek dla opiekuna. Do członków rodziny nie zalicza się: dziecka pozostającego pod opieką opiekuna prawnego, dziecka pozostającego w związku małżeńskim, a także pełnoletniego dziecka posiadającego własne dziecko.

Zarówno u.p.s., jak i u.p.p.d. nie wykluczają z katalogu podmiotów utworzanych z rodziną tak heteroseksualnych konkubinatów, jak i związków jednopłciowych.

W prawie Unii Europejskiej przy dookreśleniu zakresu pojęcia „rodzina” zastosowanie ma m.in. dyrektywa 2004/38/WE⁴⁷. Zgodnie z art. 2 „członek rodziny” oznacza:

- a) współmałżonka;
- b) partnera, z którym obywatel Unii zawarł zarejestrowany związek partnerski na podstawie ustawodawstwa danego Państwa Członkowskiego, jeżeli ustawodawstwo przyjmującego Państwa Członkowskiego uznaje równoważność między zarejestrowanym związkiem partnerskim a małżeństwem, oraz zgodnie z warunkami ustanowionymi w odpowiednim ustawodawstwie przyjmującego Państwa Członkowskiego;
- c) bezpośrednich zstępnych, którzy nie ukończyli 21. roku życia lub pozostają na utrzymaniu, oraz tych współmałżonka lub partnera, jak zdefiniowano w lit. b);
- d) bezpośrednich wstępnych pozostających na utrzymaniu oraz tych współmałżonka lub partnera, jak zdefiniowano w lit. b).

Do powyższej definicji odsyła również dyrektywa 2014/54/UE⁴⁸.

Punktem odniesienia dla analizy zjawiska przemocy w polskich domach są m.in. normy konstytucyjne. Polska ustawa zasadnicza zawiera w swej treści

⁴⁷ Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EW (Dz. Urz. L 158, 30/04/2004 P. 0077-0123).

⁴⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/54/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie środków ułatwiających korzystanie z praw przyznanych pracownikom w kontekście swobodnego przepływu pracowników.

reguły, które winny oddziaływać na cały system prawny. Z jednej strony są to regulacje, które ze względu na pozytywny charakter aktu normatywnego, jakim jest Konstytucja, możliwe są do bezpośredniego stosowania i posiadają przy tym najwyższą moc prawną, o czym wprost stanowi art. 8. Z drugiej zaś strony ustawa zasadnicza zawiera katalog podstawowych idei, wartości i zasad prawa kluczowych dla całego systemu prawnego i które powinny znaleźć wyraz w ustawodawstwie, ale także być punktem odniesienia dla podmiotów stosujących prawo⁴⁹. W doktrynie możemy spotkać się ze stanowiskiem, że uwzględnienie przez władzę podstawowych zasad w funkcjonowaniu państwa buduje bezpieczeństwo prawne. Przestrzeganie i uwzględnianie podstawowych reguł stanowi ponadto wyraz szacunku dla każdego pełnoprawnego członka wspólnoty, sprawiając, że może czuć się jak wolna, samodzielna i odpowiedzialna osoba⁵⁰. W literaturze przedmiotu zwraca się również uwagę na to, że przy wyodrębnieniu katalogu podstawowych wartości nie można pomijać treści preambuły Konstytucji. Uroczysty wstęp ustawy zasadniczej stanowi wskazówkę do zidentyfikowania systemu wartości, na których opiera się tożsamość państwa⁵¹. Jak podkreśla Bartosz Majchrzak, przez pojęcie wartości należy rozumieć stany rzeczy (przeszłe, teraźniejsze, przyszłe), które oceniane są pozytywnie i stanowią przedmiot dążenia danego podmiotu. Przenosząc to na grunt normatywny, wskazujemy na te stany rzeczy, które prawodawca uznał za cenne i z tego względu objął jej ochroną za pomocą adekwatnych regulacji prawnych⁵². Tenże autor dzieli wartości na merytoryczne i instrumentalne. Pierwsze z nich to takie stany rzeczy, które chronione są w ramach norm o charakterze materialnym, a ich bezpośrednia realizacja jest zasadniczym motywem działania administracji publicznej (zdrowie, porządek publiczny). Wartości instrumentalne urzeczywistniają realizację wartości merytorycznych⁵³. W niniejszym opracowaniu w pierwszej

⁴⁹ P. Ruczkowski, *Aksjologia Konstytucji RP, czyli od wartości do prawa pozytywnego*, „Political Dialogues” 2021, nr 30, s. 99.

⁵⁰ Z. Stawrowski, *Aksjologiczne podstawy konstytucji*, „Civitas. Studia z Filozofii Polityki” 2007, nr 10, s. 12.

⁵¹ P. Sobczyk, *Aksjologia Konstytucji RP w postulatach Episkopatu Polski*, „Seminare” 2008, nr 25, s. 160–161.

⁵² B. Majchrzak, *Podstawy aksjologiczne regulacji prawnych dotyczących przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, [w:] *Podstawy przeciwdziałania przestępczości oraz pomocy osobom pokrzywdzonym. Konkretyzacja i realizacja*, red. P. Sobczyk, Warszawa 2020, s. 129–130.

⁵³ Tamże, s. 132.

kolejności odkodować należy wartości zawarte w Konstytucji, natomiast później należy się przywrzeć, jak urzeczywistniane są w konkretnych rozwiązaniach normatywnych.

Obok wartości zawartych w Konstytucji niniejsze opracowanie uwzględnić będzie również aksjologię praw człowieka zawartych w dokumentach o zasięgu międzynarodowym. Katalog naczelných wartości, leżących u podstaw ochrony praw osoby ludzkiej, stanowić będzie punkt odniesienia dla rozwiązań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie⁵⁴. Samo określenie „prawa człowieka” zastępuje się czasem terminem „prawa podstawowe”, np. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Niezależnie jednak od tego, jak określimy zakres uprawnień przysługujących jednostce ludzkiej, kluczową kwestią jest identyfikacja człowieka jako podmiotu prawa. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, w świetle ujęcia normatywistycznego przyjmuje się, że człowiek jest podmiotem prawa tylko w takim zakresie, w jakim normy prawne przyznają mu podmiotowość prawną. Natomiast jego prawa jako człowieka charakteryzują się uniwersalnością i niezbywalnością. Ponadto nie mogą być warunkowane podmiotowością prawną⁵⁵. Zatem istotą powyższego rozróżnienia zdaje się być źródło poszczególnych praw. W pierwszym rozumieniu jest to wyłącznie wola prawodawcy, która w dowolny sposób może determinować zakres uprawnień przysługujących jednostce. Mówiąc zaś o prawach człowieka, ich źródła należy dopatrywać się w przyrodzonej, niezbywalnej i nienaruszalnej wartości, jaką jest godność osoby ludzkiej.

Ochrona jednostki przed przemocą domową stanowi przedmiot zainteresowania prawodawcy krajowego, a także występuje w dokumentach o zasięgu międzynarodowym. Obowiązujące regulacje mają swe źródło w wartościach zawartych w ustawie zasadniczej oraz uniwersalnych i regionalnych katalogach praw człowieka. Jak pokazują wyniki stale prowadzonego monitoringu zjawiska przemocy domowej, pomimo podejmowanych wysiłków, nadal nie udało się wyeliminować jej z przestrzeni społecznej. Dlatego też zasadne wydaje

⁵⁴ P. Zamelski, *Wybrane zagadnienia z aksjologii praw człowieka – wskazania propedeutyczne dla nauczycieli*, [w:] *Propedeutyka praw człowieka c.d. Człowiek a jego prawa i obowiązki*, red. S.L. Stadniczeńko, Opole 2011, s. 195.

⁵⁵ A. Kociołek-Pęksa, J. Menkes, *Aksjologia praw człowieka*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2018, nr 66, s. 122–123.

się ciągle poszukiwanie rozwiązań, które pozwolą przynajmniej zminimalizować skalę przemocy domowej i przyczynić się do poprawy sytuacji ofiar.

2. Konstytucyjny model ochrony praw rodziny

Polska ustawa zasadnicza w swej treści odwołuje się do konieczności ochrony praw rodziny i jej poszczególnych członków. Normy konstytucyjne, oparte na godności osoby ludzkiej, nabierają zaś szczególnego charakteru z uwagi na swe pozanormatywne źródło. Aksjologia obowiązującej ustawy zasadniczej nawiązuje w wielu obszarach do katolickiej nauki społecznej. Zakres ochrony konstytucyjnej wzmocniony zostaje dzięki dyspozycji wyrażonej w art. 8, zgodnie z którym Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej, a jej przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba że sama Konstytucja stanowi inaczej. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, szczególna moc ustawy zasadniczej ma dwa aspekty: pozytywny i negatywny. W ujęciu pozytywnym na prawodawcę zostaje nałożony obowiązek konkretyzowania norm konstytucyjnych w aktach niższego rzędu. Z kolei aspekt negatywny wyraża się w zakazie stanowienia prawa, które jest sprzeczne z Konstytucją⁵⁶.

W polskich realiach szczególnego znaczenia nabiera spór o relacje pomiędzy prawem międzynarodowym, prawem tworzonym przez Unię Europejską a prawem krajowym. Zgodnie z art. 90 ust. 1 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”. Z kolei art. 91 ust. 2 stanowi, że: „Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową”. Zgodnie zaś z art. 91 ust. 3: „Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez

⁵⁶ M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 8 Konstytucji RP – Art. 8. Nadrzędność Konstytucji; bezpośrednio jej stosowanie*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2021, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587806602/650665/tuleja-piotr-red-konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-komentarz-wyd-ii?cm=URELATIONS> (dostęp: 19.06.2023).

nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami”.

Trybunał Konstytucyjny (TK) w wyroku z dnia 11 maja 2005 r. wyraźnie podkreślił, że:

Konstytucja pozostaje zatem – z racji swej szczególnej mocy – „prawem najwyższym Rzeczypospolitej Polskiej” w stosunku do wszystkich wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych. Dotyczy to także ratyfikowanych umów międzynarodowych o przekazaniu kompetencji „w niektórych sprawach”⁵⁷.

W tym samym orzeczeniu TK zauważył także, że: „ani art. 90 ust. 1, ani też art. 91 ust. 3 nie mogą stanowić podstawy do przekazania organizacji międzynarodowej (czy też jej organowi) upoważnienia do stanowienia aktów prawnych lub podejmowania decyzji, które byłyby sprzeczne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej”. Zatem należy stwierdzić, że w obowiązującym stanie prawnym nie może dojść do takiej sytuacji, że ratyfikowana umowa lub prawo wydane przez organizację międzynarodową mogłoby naruszać normy konstytucyjne i zawarte w nich dyspozycje. Ma to znaczenie szczególnie przy preferowanym przez polskiego ustrojodawcę modelu małżeństwa i rodziny.

Na mocy art. 18 Konstytucji małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis skierowany jest do szeroko pojmowanej władzy zarówno tej o zasięgu ogólnokrajowym, jak i sprawującej swoje imperium na określonym terytorium. Jak podkreśla Leszek Garlicki, normę tę należy traktować jako zasadę (cel, zadanie) polityki państwa. Władza posiada w związku z charakterem wskazanej regulacji szeroki margines swobody w decydowaniu o formach i sposobach podejmowanych działań⁵⁸. Określenie tego, jaki jest zakres ochrony i opieki, zaproponowała m.in. Anna Feja-Paszkiewicz. Autorka ta uważa, że ochronę rodziny i opiekę nad nią należy traktować jako naczelną

⁵⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r. (K 18/04 – OTK-A 2005/5/49).

⁵⁸ L. Garlicki, *Komentarz do art. 18 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587734536/531976/garlicki-leszek-red-zubik-marek-red-konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-komentarz-tom-i-wyd-ii?cm=URELATIONS> (dostęp: 19.06.2023).

zasadę ustrojową, która polega przede wszystkim na zapewnieniu warunków sprzyjających trwałości rodziny, chroniących więzy pomiędzy jej członkami (emocjonalne, materialne), jak również na zakazie formułowania konstrukcji prawnych zachęcających do tworzenia tzw. pozorowanych rodzin niepełnych, w celu ochrony przed realnym zanikiem rodziny⁵⁹.

Obok rodziny na mocy art. 18 Konstytucji szczególnej ochronie i opiece podlega małżeństwo jako związek heteroseksualny, macierzyństwo i rodzicielstwo. Wyodrębnione zostały wyraźnie prawa matki i obojga rodziców. Pominięto jednakże na poziomie prac redakcyjnych nad ustawą zasadniczą zagadnienie ochrony ojcostwa, co należy uznać za niedopatrzenie.

Wraz z określeniem, czym jest rodzina (patrz uwagi w p. I), doprecyzowania wymaga również instytucja macierzyństwa i rodzicielstwa. W świetle stanowiska TK, wyrażonego jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r., przez pojęcie macierzyństwa należy rozumieć związek pomiędzy matką a jej dzieckiem. Obowiązujące regulacje zaś nie mogą mieć na celu ani rzeczywistego rozerwania, ani nawet symulowania rozerwania tego związku⁶⁰. Ponadto, jak dalej zauważa TK, związek między matką a dzieckiem zachodzi na wielu płaszczyznach (biologicznej, emocjonalnej, społecznej i prawnej), a jego funkcją jest prawidłowy rozwój życia człowieka w jego początkowym okresie. Z uwagi na to konstytucyjna ochrona macierzyństwa nie może być pojmowana wyłącznie w interesie matki. Równorzędnym podmiotem tej ochrony musi być płód i jego prawidłowy rozwój⁶¹. Rodzicielstwo zaś, które również jest przedmiotem troski ustrojodawcy w art. 18, oznacza węzeł pomiędzy dzieckiem a jego rodzicami i odnosi się do pozycji obojga rodziców. W doktrynie wskazuje się, że ochrona obejmuje w pierwszej kolejności sferę prokreacyjną oraz znajduje wyraz w instytucji władzy rodzicielskiej i obowiązkach rodziców względem osoby dziecka⁶².

Ochrona obojga rodziców w procesie wychowania dziecka znajduje również swój wyraz w art. 33 ust. 1, który podkreśla równość praw kobiety i mężczyzny w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym. Jak podkreśla Piotr Tuleja, powołujący się na orzecznictwo TK, przepis ten stanowi

⁵⁹ A. Feja-Paszkiwicz, *Ochrona i opieka państwa w stosunku do rodzin – uwagi konstytucyjno-prawne*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 7, s. 192.

⁶⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 1997 r. (OTK ZU 2/1997, poz. 19).

⁶¹ Tamże.

⁶² L. Garlicki, *Komentarz do art. 18 Konstytucji RP* i przywołana tam literatura.

uszczegółowienie zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji i nakazuje to, że kobietę i mężczyznę należy traktować tak samo, gdy znajdują się w identycznej lub podobnej sytuacji, oraz traktować ich odmiennie, gdy ich sytuacja jest zróżnicowana. Zdaniem tegoż autora różnica pomiędzy obiema regulacjami polega na tym, że w odróżnieniu od art. 32 – art. 33 Konstytucji ogranicza możliwość odstępstwa od nakazu równego traktowania w oparciu o zasadę proporcjonalności. Dlatego też zupełnie wyjątkowo dopuszczalne byłoby zróżnicowanie traktowania kobiet i mężczyzn znajdujących się w takiej samej sytuacji⁶³.

Ochrona życia rodzinnego jest traktowana w Konstytucji jako element ochrony prywatności i w art. 47 występuje obok takich kategorii, jak życie prywatne, cześć i dobre imię. W zakres ochrony życia rodzinnego wchodzi relacje pomiędzy członkami rodziny szeroko rozumianej, obejmującej swym zakresem krewnych, powinowatych oraz osoby żyjące w sformalizowanych i niesformalizowanych związkach⁶⁴.

Relacje pomiędzy rodzicami a dzieckiem zostały dookreślone w art. 48 ust. 1 i 53 ust. 3 Konstytucji. Obie regulacje poświęcone są kwestiom wychowania. Zgodnie z 48 ust. 1 rodzice mają prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem. Wychowanie to powinno uwzględniać stopień dojrzałości dziecka, a także wolność jego sumienia i wyznania oraz jego przekonania. Druga z wymienionych norm zawęża zakres uprawnień rodzicielskich do wychowania i nauczania moralnego i religijnego. Ustrojodawca zdaje się dostrzegać decydującą rolę rodziców w procesie wychowania, niemniej jednak nie jest to uprawnienie bezwarunkowe i obwarowane jest ograniczeniami w postaci praw przysługujących dziecku (stopień dojrzałości, wolność sumienia i wyznania oraz wolność przekonań). W świetle opinii TK wychowanie jest kategorią praw rodzicielskich. W zakresie tejże powinności mieści się nie tylko prawo do pieczy nad osobą dziecka, ale również prawo do pieczy nad jego majątkiem oraz prawo do jego reprezentacji⁶⁵. W doktrynie podkreśla się jeszcze inny aspekt wychowania. Traktowane jest bowiem nie tylko w kategorii uprawnienia, ale

⁶³ P. Tuleja, *Komentarz do art. 33 Konstytucji RP – Zasada równouprawnienia płci*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el 2021, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587806627/650690/tuleja-piotr-red-konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-komentarz-wyd-ii?cm=URELATIONS> (dostęp: 13.06.2023).

⁶⁴ Tamże.

⁶⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 stycznia 2014 r. (SK 5/12 – OTK 2014/1/2).

również obowiązku, który trwa do ukończenia przez dziecko 18. roku życia, w związku z czym dziecko może żądać od rodziców, aby było wychowywane⁶⁶.

Zrodzenie i wychowanie dziecka są podstawowymi wartościami w życiu rodzinnym, dlatego też ochrona praw osoby nieletniej stanowi punkt odniesienia dla polityki państwa. Nieprzypadkowo więc podstawową kategorią chronioną przez prawodawcę jest dobro dziecka. Wartość ta, co prawda, nie została wyraźnie wyartykułowana w ustawie zasadniczej, stanowi jednakże punkt odniesienia dla wszystkich regulacji zawartych w szeroko pojmowanym prawie rodzinnym. Ponadto ustawodawca nie sformułował również legalnej definicji tego terminu, a ustalenia jego zakresu podejmuje się doktryna i wymiar sprawiedliwości. W jednym ze swoich orzeczeń Sąd Najwyższy (SN) uznał je za postulowaną w świetle powszechnie akceptowanej doktryny moralnej i bliżej określonej w przepisach prawnych i judykaturze sądowej modelową sytuację dziecka. Ten model, zdaniem SN, zakłada, że dziecko wychowuje się w rodzinie – najlepiej naturalnej, która stanowi zasadniczo optymalne środowisko jego rozwoju, tworząc warunki pozwalające zaspokoić rozsądnie pojmowane jego potrzeby, najpełniej rozwijać jego talenty i zdolność samodzielnego, twórczego działania, kształtujące charakter dziecka w oparciu o właściwą aksjologię tak, aby mogło ono w przyszłości tworzyć własną wspólnotę małżeńską i rodzinną oraz inne wspólnoty pośrednie pozwalające rozwijać się życiu społecznemu⁶⁷. Należy jednakże podkreślić fakt, że każda sprawa z udziałem dziecka winna być rozpatrywana w indywidualny sposób, gdyż nie można wykluczyć sytuacji, że patologiczne środowisko rodzinne będzie uzasadniać konieczność ingerencji we władzę rodzicielską.

Gwarancje praw dziecka, w tym ochrona przed nadużyciami wobec osoby nieletniej, zostały ujęte w art. 72 Konstytucji. Zgodnie z zawartą tam dyspozycją Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka. Każdy ma prawo żądać od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją. Dziecko zaś pozbawione opieki rodzicielskiej ma prawo do opieki i pomocy władz publicznych. Przepis ten

⁶⁶ M. Florczak-Wątor, [w:] *Komentarz do art. 48 Konstytucji RP, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2021, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587806602/650665/tuleja-piotr-red-konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-komentarz-wyd-ii?cm=URELATIONS> (dostęp: 19.06.2023).

⁶⁷ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 października 2021 r. (INSNc 357/21 – OSNKN 2021/4/33).

ustanawia również obowiązek wysłuchania i, w miarę możliwości, uwzględniania woli dziecka w toku ustalania jego praw. W normie tej zawarto również *actio popularis*, wyrażające się w prawie każdego do żądania od organów władzy publicznej ochrony dziecka. Nie istnieje konieczność powoływania się na inne prawa podmiotowe. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, treść art. 72 ust. 1 koresponduje z art. 40, gdzie zakazano stosowania kar cielesnych, również w relacjach rodzinnych⁶⁸.

Konstytucja gwarantuje również ochronę socjalną rodzin i ich poszczególnych członków. Zgodnie z art. 71 ust. 1 państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej winno uwzględniać dobro rodziny. Rodziny, które znajdują się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Literatura przedmiotu z zakresu nauk o bezpieczeństwie posługuje się terminem „bezpieczeństwo socjalne” na określenie powinności państwa w stosunku do sytuacji ekonomicznej rodzin. Bezpieczeństwo socjalne zaś określane jest jako wolność od zagrożeń, których skutkiem jest brak lub niedostatek środków utrzymania. Inaczej mówiąc, chodzi o realne gwarancje zaspokajania potrzeb socjalnych jednostek i ich rodzin. W zakres bezpieczeństwa socjalnego wchodzi m.in.: ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia wzajemne, ochrona zdrowia, rehabilitacja społeczna, pomoc społeczna czy inne świadczenia socjalne⁶⁹. Artykuł 71 ust. 2 Konstytucji odnosi się do sytuacji matek przed urodzeniem i po urodzeniu dziecka, którym władze winny zapewnić szczególną pomoc. Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) w jednym ze swoich orzeczeń podkreślił fakt, że realizacja wartości zawartych w art. 18 i 71 Konstytucji (opieka nad macierzyństwem i rodzicielstwem, bezpieczeństwo socjalne) polega nie tylko na tym, że uprawnione podmioty otrzymują wsparcie finansowe w postaci jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia dziecka, ale także na tym, że ochrona ta jest realizowana również wówczas, gdy matka poczętego dziecka jak najwcześniej

⁶⁸ M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 72 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2021, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587806602/650665/tuleja-piotr-red-konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-komentarz-wyd-ii?cm=URELATIONS> (dostęp: 19.06.2023).

⁶⁹ Zob. K. Bojarski, *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie bezpieczeństwa społecznego i socjalnego*, „Studia Prawnicze KUL” 2014, nr 4, s. 7–19.

zostanie objęta opieką lekarską⁷⁰. Sąd ten zwraca tu uwagę na konieczność systematycznej ochrony, którą powinna być objęta rodzina, a w szczególności jej najbardziej potrzebujący członkowie. Z kolei SN podkreśla, że więź rodzinną łączącą najbliższych członków rodziny (prawo do niezakłóconego życia rodzinnego), stanowiącą fundament prawidłowego funkcjonowania rodziny chronionej na poziomie konstytucyjnym (art. 18 i 71 Konstytucji), należy pojmować w kategorii dobra osobistego⁷¹.

Przepisy zawarte w konstytucji dają możliwość przeciwdziałaniom przemocy w bezpośredni lub pośredni sposób. Obok norm, które przywołują w swej treści instytucję małżeństwa i rodziny, w ustawie zasadniczej znajdują się inne regulacje, mogące mieć zastosowanie w interesujących nas kwestiach. Podstawowym zagadnieniem, na które zwraca uwagę polski ustrojodawca, jest kwestia powszechnej ochrony życia ze strony władz państwowych (art. 38). Ponadto zostały przyjęte przepisy dotyczące ochrony zdrowia, ze szczególnym uwzględnieniem opieki nad dziećmi, kobietami w ciąży, niepełnosprawnymi i osobami w podeszłym wieku.

3. Międzynarodowe standardy w zakresie ochrony rodziny i przeciwdziałania przemocy

Polska jest zobowiązana do przestrzegania międzynarodowych standardów prawnych, stanowiących część prawa krajowego. Podobnie rzecz ma się z prawem tworzonym przez organizacje międzynarodowe, których Polska jest członkiem. Podstawowym punktem odniesienia dla stosowania powyższych norm jest ich zgodność z polską Konstytucją. Polska, ratyfikując szereg umów międzynarodowych, zobowiązała się do przyjmowania w swoim systemie prawnym rozwiązań i stosowania praktyk, które będą z nimi zgodne. Z uwagi na ogromny zakres istniejących regulacji należy jedynie odnieść się do niektórych z nich,

⁷⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 grudnia 2016 r. (ISK 2047/16 – LEX nr 2299941).

⁷¹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 sierpnia 2016 r. (II CSK 719/15 – OSNC 2017/5/60).

zdających się kluczowymi dla tematyki ochrony rodziny i przeciwdziałania przemocy w jej obrębie.

Dla obowiązujących standardów ochrony praw człowieka kluczowe znaczenie ma Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (PDPC), która jest rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ. Pomimo tego, że nie ma ona rangi obowiązującej umowy, jej wpływ na późniejsze regulacje jest bezsprzeczny. W doktrynie jednakże ciągle panuje spór co do charakteru PDPC. Przeciwnicy wysuwają argumenty dotyczące m.in. charakteru samego dokumentu, jak również powołują się na stenogramy prac przygotowawczych, które mają świadczyć o tym, że nie zamierzano dać mu obowiązującego charakteru. Z kolei zwolennicy jej obowiązywania w systemie źródeł prawa podkreślają fakt, że PDPC wyraża wolę społeczności międzynarodowej i powinna zostać uznana za zwyczaj międzynarodowy, który winien stać się obowiązującą regulacją⁷². Twórcy dokumentu dostrzegli zarówno konieczność podkreślenia roli rodziny, jak i zagwarantowania jej praw. W art. 12 PDPC ustanowiono zakaz ingerowania w czyjekolwiek życie prywatne, rodzinne, domowe oraz w korespondencję. Nie wolno też uwłaczać honorowi, jak i dobremu imieniu. Ponadto każdy człowiek ma prawo do ochrony prawnej przeciwko takiej ingerencji lub uwłaczaniu. Artykuł 16 został poświęcony instytucji małżeństwa. Zgodnie z zawartą w nim dyspozycją mężczyźni i kobiety bez względu na jakiegokolwiek różnice rasy, narodowości lub wyznania mają prawo po osiągnięciu pełnoletności do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny. Mają oni równe prawa w odniesieniu do zawierania małżeństwa, podczas jego trwania i po jego ustaniu. Podkreślono również fakt, że rodzina jest naturalną i podstawową komórką społeczeństwa i ma prawo do ochrony zarówno ze strony społeczeństwa, jak i państwa. Sfera ekonomiczna i socjalna rodziny znajduje odzwierciedlenie w art. 25 PDPC. Na mocy powyższej normy każdy człowiek ma prawo do stopy życiowej zapewniającej zdrowie i dobrobyt jego i jego rodziny. W zakres niezbędnych gwarancji wchodzi m.in.: wyżywienie, odzież, mieszkanie, opieka lekarska, konieczne świadczenia socjalne, prawo do ubezpieczenia na wypadek: bezrobocia, choroby, niezdolności do pracy, wdowieństwa lub utraty środków do życia w niezawiniony sposób. Szczególną opieką i pomocą zostali objęci matka i dziecko, niezależnie od tego, czy urodziło się w ramach istniejącego związku małżeńskiego, czy poza nim.

⁷² T. Jurczyk, *Geneza rozwoju praw człowieka*, „Homines Hominibus” 2009, nr 1, s. 34.

Ważnym etapem w ewolucji praw człowieka po zakończeniu II wojny światowej było uchwalenie Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (MPPOiP)⁷³ oraz Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (MPPGSiK)⁷⁴. Oba dokumenty zostały otwarte do podpisu 19 grudnia 1966 r. i zawierają w swej treści przepisy odnoszące się do rodziny, jak również zwalczające szeroko pojmowaną przemoc. Dyspozycje zawarte w MPPOiP nawiązują w swej treści do rozwiązań proklamowanych w PDPC. Zgodnie z art. 17 zakazuje się samowolnej ingerencji w życie prywatne, rodzinne, dom czy korespondencję. Jeżeli zaś podejmowane są takowe działania, każdy ma prawo do ochrony prawnej przed ingerencją. MPPOiP podkreśla również doniosłą rolę rodziny w kształtowaniu społeczeństwa, określając ją mianem podstawowej komórki. Zapewniono również, że państwa winny rodzinę ochraniać (art. 23). Każdemu dziecku, bez żadnej dyskryminacji ze względu na rasę, kolor skóry, płeć, religię, pochodzenie narodowe lub społeczne, sytuację majątkową lub urodzenie, należy zapewnić środki ochrony ze strony rodziny, społeczeństwa i państwa (art. 24 ust. 1 MPPOiP).

Gwarancje obejmujące rodzinę i jej poszczególnych członków zawarto również w MPPGSiK. Zgodnie z art. 10 rodzinie należy udzielić jak najszerszej ochrony zarówno w momencie jej zakładania, jak również w okresie trwania jej odpowiedzialności za opiekę i wychowanie dzieci pozostających na jej utrzymaniu. Szczególną opieką należy otoczyć matki w rozsądnym okresie przed i po urodzeniu dziecka. W tym czasie pracujące matki powinny otrzymywać płatny urlop lub urlop z zapewnieniem odpowiednich świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego. Ponadto polecono państwom stronom MPPGSiK, aby podjęły specjalne kroki w celu zapewnienia ochrony i pomocy wszystkim dzieciom i młodzieży bez jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na pochodzenie lub inne przyczyny. W dokumencie tym uznano również prawo każdego do odpowiedniego poziomu życia dla niego samego i rodziny, włączając w to wyżywienie, odzież i mieszkanie oraz stałe polepszanie warunków bytowych. Państwa powinny również podjąć odpowiednie kroki w celu zapewnienia realizacji tego

⁷³ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).

⁷⁴ Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169).

prawa, uznając w tym celu zasadnicze znaczenie współpracy międzynarodowej opartej na zasadzie dobrowolności (art. 11 MPPGSiK).

Uniwersalny charakter mają również normy zawarte w Konwencji o prawach dziecka (KoPD). Dokument ten został przyjęty przez ONZ w 1989 r., a jego inicjatorem była Polska. W 1978 r., kiedy nasz kraj przedstawił Komisji Praw Człowieka ONZ projekt konwencji, rozpoczęły się prace nad jej ostatecznym kształtem. Finalny tekst odbiegał od swego pierwowzoru, a stało się tak dlatego, że w ONZ ścierały się różne wizje dotyczące tego, jak powinny wyglądać ostateczne regulacje. W literaturze przedmiotu podkreśla się to, że sfinalizowanie prac pod koniec lat 80. było możliwe dzięki narastającym tendencjom wolnościowym w Europie Wschodniej⁷⁵. Tekst KoPD w głównej mierze odnosi się do praw dzieci, niemniej jednak pojawiają się również regulacje dotyczące rodziców i innych członków rodziny. W art. 5 KoPD poleca się państwom stronom, aby szanowały odpowiedzialność, prawo i obowiązek rodziców lub, w odpowiednich przypadkach, członków dalszej rodziny lub środowiska zgodnie z miejscowymi obyczajami opiekunów prawnych lub innych osób prawnie odpowiedzialnych za dziecko do zapewnienia mu, w sposób odpowiadający rozwojowi jego zdolności, możliwości ukierunkowania go i udzielenia mu rad przy korzystaniu z jego praw. Istotne z punktu widzenia podejmowanego tematu są rozwiązania zawarte w art. 9 KoPD. Poleca się tu państwom, aby zagwarantowały w swoich prawodawstwach to, że dziecko nie zostanie oddzielone od swoich rodziców wbrew ich woli, z wyłączeniem przypadków, gdy kompetentne władze, podlegające nadzorowi sądowemu, zdecydują (zgodnie z obowiązującym prawem oraz stosowanym postępowaniem), że takie oddzielenie jest konieczne ze względu na najlepiej pojęte interesy dziecka. Taka decyzja może być konieczna szczególnie w przypadkach nadużyć lub zaniedbań ze strony rodziców, gdy każde z rodziców mieszka oddzielnie, a należy podjąć decyzję odnośnie do miejsca pobytu lub zamieszkania dziecka. W sytuacjach, gdy dziecko zostanie odseparowane od rodziców, należy uwzględnić jego prawo do utrzymywania regularnych stosunków osobistych i bezpośrednich z nimi kontaktów, z wyjątkiem przypadków, gdy jest to sprzeczne z najlepiej pojętym interesem dziecka. Bezpośrednio do

⁷⁵ M. Kryński, *Geneza, problemy definicyjne i założenia prawa do edukacji w kontekście Konwencji o Prawach Dziecka*, [w:] *Dziecko w historii – między godnością a zniewoleniem*, t. 1: *Godność jako fundament praw człowieka*, red. E.J. Kryńska, Ł. Kalisz, A. Suplicka, Białystok 2021, s. 327–328.

powyższej sytuacji należy odnieść gwarancje zawarte w art. 20 KoPD. Zgodnie z ich treścią dziecko, pozbawione czasowo lub na stałe swego środowiska rodzinnego lub gdy ze względu na swoje dobro niemogące pozostawać w tym środowisku, będzie miało prawo do specjalnej ochrony i pomocy ze strony państwa. Zgodnie z prawem wewnętrznym danego państwa należy dziecku zapewnić opiekę zastępczą. Rodzaj udzielanej pomocy, m.in.: umieszczenie w rodzinie zastępczej, system *kafala* w krajach islamskich, adopcja, opieka innej instytucji powołanej do wspierania dzieci, powinien uwzględniać tożsamość etniczną, religijną, kulturową i językową dziecka.

Uwzględniając dyspozycje zawarte w art. 16 KoPD, należy zauważyć, że żadne dziecko nie powinno podlegać arbitralnej lub bezprawnej ingerencji w sferę jego życia prywatnego, rodzinnego lub domowego czy w korespondencję ani bezprawnym zamachom na jego honor i reputację. W sytuacji prób naruszenia powyższych gwarancji dziecko ma prawo do ochrony prawnej przeciwko tego rodzaju ingerencji lub zamachom. Na państwa strony został również nałożony obowiązek podejmowania wszelkich możliwych starań dla pełnego uznania zasady, że oboje rodzice ponoszą wspólną odpowiedzialność za wychowanie i rozwój dziecka. KoPD podkreśla również fakt, że to na rodzicach i opiekunach prawnych ciąży główna odpowiedzialność za wychowanie i rozwój dziecka. Jak najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka ma być przedmiotem ich największej troski. Władze państwowe poprzez tworzenie odpowiednich gwarancji mają okazywać odpowiednią pomoc rodzicom oraz opiekunom prawnym w wykonywaniu przez nich obowiązków związanych z wychowywaniem dzieci. Ponadto po stronnice władz leży obowiązek zapewnienia rozwoju instytucji, zakładów i usług w zakresie opieki nad dziećmi.

Standardy ochrony dziecka zawarte w KoPD znajdują odzwierciedlenie w przepisach poszczególnych państw. Należy jednakże zauważyć, że zakres gwarancji uzależniony jest od czynników kulturowych i politycznych poszczególnych krajów.

Obok dokumentów o uniwersalnym zasięgu ochrona rodziny zagwarantowana również jest na poziomie regionalnym. Europa podjęła się trudu wypracowania odpowiednich regulacji w niedługim czasie po zakończeniu II wojny światowej. Kiedy w 1949 r. utworzono Radę Europy, przystąpiono do prac nad

traktatem obejmującym ochronę praw człowieka. W literaturze przedmiotu⁷⁶ podkreśla się to, że kanon regulacji w tym zakresie tworzą m.in.: Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC)⁷⁷, Europejska konwencja o zapobieganiu torturom oraz niehumanicznemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu (EKZT)⁷⁸ oraz Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych (KMN)⁷⁹.

Ochrona rodziny i jej praw została zagwarantowana również w innych dokumentach przyjętych przez Radę Europy⁸⁰, m.in.: w Europejskiej karcie społecznej (EKS)⁸¹, Zrewidowanej europejskiej karcie społecznej⁸², Europejskiej konwencji o przysposobieniu dzieci (EKPD)⁸³, Konwencji Rady Europy o ochronie dzieci przed seksualnym wykorzystywaniem i niegodziwym traktowaniem w celach seksualnych (EKOWS)⁸⁴, Europejskiej konwencji o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (KZPK)⁸⁵.

Zakaz obejmujący niemożność poddawania kogokolwiek torturom, poniżającemu traktowaniu albo karaniu w pierwszej kolejności skierowany jest do państw, dotyczy on jednakże sytuacji, kiedy niepożądane działania mogą być podejmowane przez szeroko rozumiany wymiar sprawiedliwości, jak również relacje interpersonalne (art. 3 EKPC). W jednym ze swoich orzeczeń Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC) zauważył, że państwo ma swobodę wyboru konkretnych środków ochrony ofiar, m.in. przemocy domowej, które

⁷⁶ T. Jurczyk, *Geneza rozwoju praw człowieka*, s. 37.

⁷⁷ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).

⁷⁸ Europejska konwencja o zapobieganiu torturom oraz niehumanicznemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu z dnia 26 listopada 1987 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 46, poz. 238).

⁷⁹ Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych z dnia 1 lutego 1995 r. (Dz. U. z 2002 r. Nr 22, poz. 209).

⁸⁰ Szerzej na ten temat: R. Andrzejczuk, *Ochrona rodziny na płaszczyźnie międzynarodowej*, Warszawa 2018, <https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2018/08/IWS-Andrzejczuk-R.-Ochrona-rodziny-na> (dostęp: 24.06.2024).

⁸¹ Europejska karta społeczna z dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67).

⁸² Nieratyfikowana.

⁸³ Europejska konwencja o przysposobieniu dzieci z dnia 24 kwietnia 1967 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 99, poz. 1157).

⁸⁴ Konwencja Rady Europy o ochronie dzieci przed seksualnym wykorzystywaniem i niegodziwym traktowaniem w celach seksualnych z dnia 25 października 2007 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 608).

⁸⁵ Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej z dnia 11 maja 2011 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 961).

jednakże muszą być skuteczne⁸⁶. W sprawach dotyczących przemocy wobec kobiet organy krajowe winny uwzględnić stan niepewności i szczególną bezbronność psychiczną, fizyczną lub materialną ofiary i w rezultacie rozpatrywać je w najkrótszym możliwym terminie⁸⁷. W treści EKPC uwzględniono także prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i korespondencji. Jakakolwiek ingerencja władz w korzystanie z tego prawa jest niedopuszczalna z wyjątkiem enumeratywnie wyszczególnionych przypadków, tj.: bezpieczeństwa państwowego, bezpieczeństwa publicznego lub dobrobytu gospodarczego kraju, ochrony porządku i zapobiegania przestępstwom, ochrony zdrowia i moralności lub ochrony praw i wolności innych osób (art. 8 EKPC). Jak podkreśla Marek Antoni Nowicki, pojęcie poszanowania nie jest precyzyjnie zdefiniowane, zwłaszcza jeżeli brać pod uwagę obowiązki pozytywne. Mogą one wiązać się z koniecznością podjęcia środków zabezpieczających możliwość korzystania z przysługujących praw. Może chodzić o wprowadzenie odpowiedniego mechanizmu podejmowania i wprowadzania w życie decyzji oraz podejmowania konkretnych działań⁸⁸. Prawo do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny zostało zagwarantowane w równym stopniu mężczyznom i kobietom. Niemniej jednak EKPC wyraźnie zastrzega, że ma to się dokonywać z uwzględnieniem prawodawstwa krajowego obowiązującego w poszczególnych państwach (art. 12).

Równość małżonków w zakresie przysługujących im praw i obowiązków o charakterze cywilnoprawnym w stosunkach wynikających z małżeństwa – tak pomiędzy nimi, jak i w relacjach z ich dziećmi – zarówno w czasie trwania małżeństwa, jak też po jego ustaniu, została zagwarantowana w Protokole nr 7 do EKPC (art. 5)⁸⁹. Europejska Karta Społeczna poświęcona jest w głównej mierze kwestiom zatrudnienia pracowników i wynikającym z tego tytułu zobowiązaniom państwa. Pod ochroną znalazła się również rodzina, która jako podstawowa

⁸⁶ Wyrok Eremia i inni przeciwko Mołdawii z dnia 28 maja 2013 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 3564/11 – cyt. za: M.A. Nowicki, *Komentarz do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, [w:] *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, wyd. VIII, WKP 2021, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587259724/664316/> (dostęp: 24.06.2023).

⁸⁷ Wyrok Talpis przeciwko Włochom z dnia 2 marca 2017 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 41237/14, § 130, cyt. za: M.A. Nowicki, dz. cyt.

⁸⁸ M.A. Nowicki, dz. cyt.

⁸⁹ Protokół nr 7 sporządzony dnia 22 listopada 1984 r. w Strasburgu do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 2003 r. Nr 42, poz. 364).

komórka społeczeństwa ma prawo do odpowiedniej ochrony społecznej, prawnej i ekonomicznej dla zapewnienia jej pełnego rozwoju (cz. I p. 16 EKS). Matki i dzieci, niezależnie od stanu cywilnego i stosunków rodzinnych, mają prawo do odpowiedniej ochrony socjalnej i ekonomicznej (cz. I p. 17 EKS).

Europejska konwencja o przysposobieniu dzieci ma na celu ujednoczenie procedur na terenie Europy. Zgodnie z wyrażoną dyspozycją, jeżeli ojciec lub matka zostali pozbawieni władzy rodzicielskiej nad dzieckiem albo uprawnienia do wyrażenia zgody na przysposobienie, prawo może stanowić, że ich zgoda nie jest konieczna (art. 5 ust. 3 EKPD). Twórcy konwencji doceniają rolę małżeństwa przy wychowywaniu dziecka. W art. 6 poleca się bowiem, że nie powinno dochodzić do sytuacji, w której o przysposobienie dziecka starają się dwie osoby niepozostające w związku małżeńskim. Właściwy organ nie może orzec o przysposobieniu, jeżeli nie dojdzie do przekonania, że przysposobienie następuje dla dobra dziecka. Szczególną uwagę należy zwrócić na to, by poprzez przysposobienie zapewnić dziecku stabilne i harmonijne środowisko rodzinne (art. 8 ust. 1 i 2 EKPD).

Europejska konwencja o ochronie dzieci przed seksualnym wykorzystywaniem i niegodziwym traktowaniem w celach seksualnych chroni prawa dzieci niezależnie od tego, czy wychowywane są w rodzinie czy poza jej strukturami. Na poszczególne państwa został nałożony obowiązek ustanawiania skutecznych programów społecznych i multidyscyplinarnych, mających na celu zapewnienie niezbędnego wsparcia dla ofiar seksualnego wykorzystania i niegodziwego traktowania. Zasięg tych programów ma obejmować zarówno osoby nieletnie, jak też ich bliskich i sprawujących nad nimi pieczę. Należy również zagwarantować niezbędne rozwiązania prawne, aby w przypadku, gdy wiek ofiary nie został jeszcze ustalony, a istnieją podstawy do przypuszczenia, że ofiarą może być dziecko, ofercie tej zostały udostępnione należne dzieciom środki ochrony i pomocy, zanim jej wiek zostanie ostatecznie ustalony (art. 11 EKOWS). Konwencja poleca ponadto, aby stworzyć odpowiednie mechanizmy informowania o seksualnym wykorzystywaniu dzieci lub ich niegodziwym traktowaniu w celach seksualnych. Winno się zachęcać każdą osobę, która wie lub w dobrej wierze podejrzewa popełnienie przestępstwa wobec dziecka w celach seksualnych, do zgłoszenia takiego przypadku właściwym służbom (art. 11 EKOWS).

Każde państwo powinno przyjąć konieczne rozwiązania, aby skutecznie udzielać pomocy ofiarom przestępstw. Działania te mają zapewnić zarówno

powrót do zdrowia fizycznego, jak również pozytywnie oddziaływać na zdolności fizyczne i psychiczne dziecka (art. 14 ust. 1 EKOWS). W przypadku, gdy w seksualnym wykorzystywaniu dziecka lub niegodziwym traktowaniu dzieci w celach seksualnych biorą udział jego rodzice lub osoby sprawujące nad nim opiekę, procedury interwencyjne mają obejmować m.in. możliwość odizolowania domniemanego sprawcy oraz możliwość usunięcia ofiary z jej środowiska rodzinnego. Warunki oraz czas trwania takiego usunięcia powinny zostać określone zgodnie z najlepiej pojętym interesem dziecka (art. 14 ust. 3 EKOWS).

Bardzo dużo emocji zarówno w doktrynie, jak i w przestrzeni medialnej wzbudziła ratyfikacja przez Polskę konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, zwanej potocznie konwencją stambulską. Zwolennicy przyjęcia dokumentu zwracają uwagę na to, że przemoc ze względu na płeć jest największym i nierozwiązanym problemem w Europie. Konwencję stambulską uznają zaś za najskuteczniejsze narzędzie walki z przemocą z uwagi na to, że na poszczególne państwa zostały nałożone konkretne zobowiązania⁹⁰. W opinii przeciwników konwencji stambulskiej jej tekst nacechowany jest treściami ideologicznymi, godzącymi w ukształtowany w naszym kraju system wartości. Ministerstwo Sprawiedliwości wyraziło pogląd o konieczności wypowiedzenia przez Polskę konwencji. Do Ministerstwa Rodziny Pracy i Polityki Społecznej został złożony wniosek o podjęcie stosownych prac. Ministerstwo Sprawiedliwości zwraca uwagę na treści ideologiczne zawarte w tekście konwencji, jak również podkreśla fakt, że standardy ochrony praw kobiet w Polsce są na wyższym poziomie niż te gwarantowane przez dokument⁹¹. Piotr Mostowik zaznaczał, że konwencja stambulska jest wyrazem pewnej ideologii, i wskazał na błędne tłumaczenie niektórych pojęć. Wskazał m.in. na brak tłumaczenia terminu płeć, gdzie podkreśla się jej niebiologiczny, a społeczny atrybut (art. 3 lit. c. KZPK). Ponadto, zdaniem tego

⁹⁰ Ł. Osiński, *Konwencja stambulska o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet. Parlament Europejski za ratyfikacją przez UE (opinia Łukasza Kohuta – Socjaliści i Demokraci)*, Forsal.pl, 10.05.2023, <https://forsal.pl/swiat/unia-europejska/artykuly/8713419,konwencja-stambulska-o-zapobieganiu-i-zwalczaniu-przemocy-wobec-kobiet-parlament-europejski-za-ratyfikacja-przez-ue.html> (dostęp: 25.06.2023).

⁹¹ Biuro Komunikacji i Promocji Ministerstwa Sprawiedliwości, *Wniosek w sprawie wypowiedzenia Konwencji Stambulskiej*, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/ministerstwo-sprawiedliwosci-konwencja-stambulska-powinna-zostac-wypowiedziana-poniewaz-jest-sprzeczna-z-prawami-konstytucyjnymi> (dostęp: 25.06.2023).

autora, art. 12 nakłada na państwo obowiązki, które są wątpliwe ze względu na normy konstytucyjne. Artykuł 12 stanowi bowiem, że państwo ma podjąć działania, by promować zmianę społecznych i kulturowych wzorców zachowań kobiet i mężczyzn w celu wykorzenia uprzedzeń, zwyczajów, tradycji oraz innych praktyk opartych na idei niższości kobiet lub na stereotypowych rolach kobiet i mężczyzn. Wątpliwości budzi również art. 14, który nakłada obowiązek wprowadzenia do programów nauczania na wszystkich etapach edukacji dostosowanych do etapu rozwoju uczniów treści dotyczących niestereotypowych ról społeczno-kulturowych⁹².

Polska ratyfikowała konwencję w 2015 r. Pomimo uzasadnionych wątpliwości jest to obowiązujący akt normatywny, który odnosi się bezpośrednio do tematyki przemocy domowej. Dlatego też należy zwrócić uwagę na regulacje, które mają powstrzymać niepożądane zachowania. Wśród celów konwencji w pierwszej kolejności wymieniono ochronę kobiet przed wszystkimi formami przemocy oraz zapobieganie, ściganie i eliminację przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. Państwa strony powinny ponadto stworzyć ogólne ramy polityki i działań na rzecz ochrony i wsparcia wszystkich ofiar przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. Należy również rozwijać współpracę międzynarodową i wspierać organizacje i organy ścigania, których działalność dotyczy eliminacji niepożądanych zjawisk (art. 1 lit. a, b, c i d KZPK).

Konwencja zdefiniowała m.in. takie pojęcia, jak: „przemoc wobec kobiet” (art. 3 lit. a KZPK) czy „przemoc domowa” (art. 3 lit. b KZPK). Państwa strony zostały zobowiązane do przyjmowania rozwiązań prawnych, które będą zapobiegać wszystkim formom przemocy objętym zakresem niniejszej konwencji, popełnianych przez osoby fizyczne lub prawne (art. 12 ust. 2 KZPK). Ponadto należy przyjąć takie regulacje, które zapewnią ofiarom dostęp do usług ułatwiających im przezwyciężenie skutków doznanej przemocy. W miarę konieczności środki te powinny obejmować takie usługi, jak: poradnictwo prawne i psychologiczne, wsparcie finansowe, pomoc mieszkaniowa, edukacja, szkolenia oraz pomoc w znalezieniu zatrudnienia (art. 20 ust. 1 KZPK). Konieczne jest również zapewnienie przez państwa specjalistycznego wsparcia dla ofiar

⁹² A. Trzmiel, *Ekspert: konwencja stambulska nakłada na Polskę wątpliwe konstytucyjnie obowiązki*, Radio Kierowców, 28.07.2020, <https://radiokierowcow.pl/arttykul/2556580> (dostęp: 25.06.2023).

przemocy (art. 22 ust. 2 i art. 25 KZPK). Pomocą winni być także objęci nieletni świadkowie przemocy domowej, dlatego też należy zagwarantować im wsparcie psychologiczne i pomoc społeczną (art. 26 KZPK). Przy ustalaniu prawa do opieki nad dzieckiem trzeba przyjąć rozwiązania uwzględniające to, by nie stanowiły one zagrożenia dla bezpieczeństwa ofiar (art. 31 KZPK). Państwa zostały zobowiązane do podjęcia działań mających na celu, by ofiary przemocy wobec kobiet potrzebujące ochrony, niezależnie od ich statusu lub miejsca pobytu, nie były, pod jakimkolwiek pozorem, odsyłane do jakiegokolwiek kraju, w którym ich życiu zagrażałoby niebezpieczeństwo lub gdzie mogłyby zostać poddane torturom, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu, lub karze – zasada *non-refoulement* (art. 61 KZPK).

Przyjęte rozwiązania normatywne – zarówno te o zasięgu uniwersalnym, jak i regionalnym – skoncentrowane są na konieczności udzielania wsparcia ofiarom przemocy w rodzinie. Podejmowane działania winny koncentrować się na trzech aspektach. Po pierwsze, winny zapobiegać nadużyciom. Po drugie, należy stworzyć odpowiednie mechanizmy reagowania w sytuacji, gdy występuje realne zagrożenie. Po trzecie, należy udzielić kompleksowego wsparcia ofiarom przemocy, aby zapewnić jak najpełniejszy powrót do społeczeństwa. Z uwagi na to, że przemocą domową dotknięte są zazwyczaj dzieci i kobiety, to w interesie tych grup najczęściej podejmowane są inicjatywy legislacyjne. Warto jednakże podkreślić, że często ofiarą przemocy domowej padają również osoby starsze bądź niepełnosprawne, które z racji swego wieku lub choroby są narażone na wykorzystywanie. Warunkiem skutecznej ochrony jest to, by poszczególne państwa wcieliły przyjęte zobowiązania.

4. Rozwiązania krajowe w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej

Jak wskazują przedstawione powyżej statystyki, pomimo wprowadzonych rozwiązań, w naszym kraju zjawisko przemocy domowej jest nadal obecne. Podejmowane inicjatywy ograniczają występujące patologie, jednakże całkowite ich wyeliminowanie zdaje się rzeczą niewykonalną.

W poniższym fragmencie zostaną zaprezentowane kluczowe rozwiązania występujące w naszym kraju, które odnoszą się do zwalczania przemocy domowej. Ze względu na zakres opracowania uwaga zostanie skoncentrowana w głównej mierze na podstawowych założeniach obowiązujących aktów prawnych.

Podstawowym aktem normatywnym jest wskazywana już ustawa o przeciwdziałaniu przemocy domowej. Zgodnie z przyjętymi założeniami akt ten określa: zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej, zasady postępowania wobec osób doznających przemocy domowej oraz zasady postępowania wobec osób stosujących przemoc domową. Zasady określone w ustawie stosuje się również w sytuacji zagrożenia przemocą domową oraz w przypadku podejrzenia jej stosowania (art. 1 ust. 1 i 2 u.p.p.d.). Ustawa definiuje takie pojęcia, jak: „przemoc domowa”, „osoba doznająca przemocy domowej”, „osoba stosująca przemoc domową” oraz „świadek przemocy domowej” (art. 2 u.p.p.d.). Ustawodawca nakłada również zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej na organy administracji rządowej oraz jednostki samorządu terytorialnego (art. 6 u.p.p.d.). Ustawa znowelizowała kilka aktów prawnych, m.in. ustawę z dnia 12 marca 2004 o pomocy społecznej⁹³ (u.p.s.) oraz ustawę z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (k.k.)⁹⁴.

Na podstawie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej (wcześniej u.p.p.r.) zostało wydane rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie procedury „Niebieskiej Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta” (r.n.k.)⁹⁵. Wszczęcie procedury następuje poprzez wypełnienie formularza przez uprawniony podmiot: pracownika socjalnego jednostki organizacyjnej pomocy społecznej, funkcjonariusza Policji, żołnierza Żandarmerii Wojskowej, pracownika socjalnego specjalistycznego ośrodka wsparcia dla osób doznających przemocy domowej, asystenta rodziny, nauczyciela, wychowawcy będącego wychowawcą klasy lub nauczyciela znającego sytuację domową małoletniego, osoby wykonujące zawód medyczny, w tym lekarza, pielęgniarkę, położną lub ratownika medycznego, przedstawiciela gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, pedagoga, psychologa lub terapeutę (§ 2 r.n.k. w zw. z art. 9d ust. 2 u.p.p.p.d.). Nowe rozporządzenie w sprawie nadzoru i kontroli

⁹³ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.).

⁹⁴ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 117).

⁹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta” (Dz. U. Nr 209, poz. 1245).

nad realizacją zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej (r.k.p.p.d.)⁹⁶, zmieniające rozporządzenie z dnia 3 czerwca 2011 r., zostało wydane 20 czerwca 2023 r.⁹⁷ Akt ten określa m.in.: organizację i tryb przeprowadzania nadzoru i kontroli realizacji zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej, kwalifikacje inspektorów upoważnionych do wykonywania czynności nadzorczych i kontrolnych, kwalifikacje Wojewódzkiego Koordynatora Realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Przemocy Domowej oraz wzór legitymacji uprawniającej do wykonywania czynności nadzorczych i kontrolnych (§ 1 r.k.p.p.d.). Kontrola jest prowadzona zgodnie z rocznym planem kontroli opracowanym przez dyrektora właściwego do spraw pomocy społecznej wydziału urzędu wojewódzkiego, zatwierdzonym przez wojewodę, przy czym wojewoda może zarządzić przeprowadzenie nieprzewidzianej w rocznym planie kontroli (§ 1 r.k.p.p.d.).

W celu określenia odpowiedniej jakości usług świadczonych w stosunku do osób dotkniętych przemocą domową zostało wydane przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej rozporządzenie w sprawie standardu podstawowych usług świadczonych przez specjalistyczne ośrodki wsparcia dla osób doznających przemocy domowej oraz wymagań kwalifikacyjnych wobec osób zatrudnionych w tych ośrodkach⁹⁸. Realizacja usług w zakresie terapeutyczno-wspomagającym, świadczonych przez ośrodek, odbywa się w oparciu o indywidualny plan wsparcia. Plan jest opracowywany niezwłocznie po przyjęciu osoby doznającej przemocy domowej do ośrodka przez pracownika ośrodka wyznaczonego przez dyrektora ośrodka w uzgodnieniu z osobą doznającą przemocy domowej i realizowany z aktywnym jej udziałem (§ 2).

Organem doradczym ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego jest Zespół Monitorujący do spraw Przeciwdziałania Przemocy Domowej

⁹⁶ Rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 20 czerwca 2023 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad realizacją zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej (Dz. U. poz. 1165).

⁹⁷ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 3 czerwca 2011 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad realizacją zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie (Dz. U. Nr 126, poz. 718).

⁹⁸ Rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 20 czerwca 2023 r. w sprawie standardu podstawowych usług świadczonych przez specjalistyczne ośrodki wsparcia dla osób doznających przemocy domowej oraz wymagań kwalifikacyjnych wobec osób zatrudnionych w tych ośrodkach (Dz. U. poz. 1158).

(ZMPPD). Kadencja ZMPPD trwa 4 lata, a do jego zadań należą m.in.: monitorowanie sytuacji i działań w zakresie zjawiska przemocy domowej, inicjowanie i wspieranie działań mających na celu przeciwdziałanie przemocy domowej, opiniowanie rozwiązań legislacyjnych (art. 10 a u.p.p.d.). Tryb powołania ZMPPD, jego organizację i zakres działania oraz sposób uczestnictwa uprawnionych podmiotów w pracach Zespołu określa rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 20 czerwca 2023 r.⁹⁹ W razie zagrożenia życia lub zdrowia dziecka w związku z przemocą domową pracownik socjalny zapewnia dziecku ochronę przez umieszczenie go u innej, niezamieszkującej wspólnie osoby najbliższej. Tryb umieszczania dzieci w rodzinie zastępczej, jak również w rodzinnym domu dziecka lub instytucjonalnej pieczy zastępczej regulują przepisy ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej¹⁰⁰ (art. 12 a u.p.p.d.). Procedurę postępowania przy wykonywaniu czynności odebrania dziecka z rodziny regulują przepisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 marca 2011 r.¹⁰¹

Na mocy rozporządzenia Ministra Zdrowia z 22 października 2010 r. został ustalony wzór zaświadczenia lekarskiego, który zawiera w swej treści określenie przyczyn i rodzaju uszkodzeń ciała związanych z użyciem przemocy w rodzinie¹⁰².

W celu tworzenia warunków skutecznego przeciwdziałania przemocy domowej Rada Ministrów została zobowiązana do przyjęcia Rządowego Programu Przeciwdziałania Przemocy Domowej (KPPPD). Aktualny program, na 2023 r., został przyjęty uchwałą Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2022 r.¹⁰³ Główne cele

⁹⁹ Rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 20 czerwca 2023 r. w sprawie Zespołu Monitorującego do spraw Przeciwdziałania Przemocy Domowej (Dz. U. poz. 1161).

¹⁰⁰ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 177).

¹⁰¹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie procedury postępowania przy wykonywaniu czynności odebrania dziecka z rodziny w razie bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia dziecka w związku z przemocą w rodzinie (Dz. U. Nr 81, poz. 448).

¹⁰² Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 22 października 2010 r. w sprawie wzoru zaświadczenia lekarskiego o przyczynach i rodzaju uszkodzeń ciała związanych z użyciem przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1759).

¹⁰³ Uchwała Nr 248 Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2022 r. w sprawie ustanowienia Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na rok 2023 (M.P. z 2022 r. poz. 1259).

KPPPD koncentrują się wokół takich kwestii, jak: zintensyfikowanie działań profilaktycznych w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, zwiększenie dostępności i skuteczności ochrony oraz wsparcia osób dotkniętych przemocą w rodzinie, zwiększenie skuteczności oddziaływań wobec osób stosujących przemoc w rodzinie oraz zwiększenie poziomu kompetencji przedstawicieli instytucji i podmiotów realizujących zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie w celu podniesienia jakości i dostępności świadczonych usług¹⁰⁴.

Ustawa o pomocy społecznej zawiera w swej treści unormowania, które dotyczą kwestii przemocy domowej. Jest to m.in. jedna z przesłanek, która uzasadnia udzielanie pomocy społecznej osobom i rodzinom (art. 7 ust. 7 u.p.s.). Matki z małoletnimi dziećmi oraz kobiety w ciąży doświadczające przemocy domowej mogą w ramach interwencji kryzysowej znaleźć schronienie i wsparcie w domach dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży (art. 47 ust. 4 u.p.s.).

Przepisy k.k. nie odwołują się wprost do pojęcia przemocy domowej, niemniej jednak penalizowane są czyny, które wyczerpują znamiona tegoż procederu. Na mocy art. 153 § 1 k.k. objęto ochroną kobiety ciężarne. Z kolei art. 207 k.k. przewiduje sankcje za znęcanie fizyczne lub psychiczne nad osobą najbliższą lub nad inną osobą pozostającą w stosunku zależności od sprawcy.

Przeciwdziałanie przemocy domowej podlega również pod dyspozycję przepisów k.r.o. Pomimo braku wyraźnego odwołania się prawodawcy do tej kategorii przemoc domowa może uzasadniać ingerowanie sądu w sprawowanie władzy rodzicielskiej. W sytuacji, gdy dobro dziecka jest zagrożone, sąd opiekuńczy może wydać odpowiednie zarządzenie, m.in. zobowiązać rodziców oraz małoletniego do określonego postępowania, poddać wykonywanie władzy rodzicielskiej stałemu nadzorowi kuratora sądowego albo zarządzić umieszczenie małoletniego w rodzinie zastępczej, rodzinnym domu dziecka albo w instytucjonalnej pieczy zastępczej (art. 109 § 1 i 2 k.r.o.).

Na mocy nowelizacji w ustawie o Policji (u.P.)¹⁰⁵ umieszczono przepisy dotyczące kwestii interweniowania w sytuacjach aktów przemocy domowej. Wzmocnione zostały m.in. uprawnienia policjantów w stosunku do sprawców przemocy domowej. Obok możliwości zatrzymania sprawcy (art. 15a u.P.) policjant ma prawo wydać wobec osoby stosującej przemoc domową w rozumieniu

¹⁰⁴ Tamże.

¹⁰⁵ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 171 ze zm.).

przepisów ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej, stwarzającej zagrożenie dla życia lub zdrowia osoby doznającej tej przemocy, nakaz natychmiastowego opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia lub zakaz zbliżania się do mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia (art. 15 aa ust. 1 u.P.). Szczegółowo uregulowano procedurę wydawania ww. nakazów i zakazów, jak również przesłuchania osób zgłaszających, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji osoby małoletniej występującej w charakterze świadka zdarzenia (art. 15ab u.P.). Osoba, wobec której został wydany stosowny zakaz lub nakaz, ma określone obowiązki, m.in. wskazanie jednostce organizacyjnej Policji, której policjant wydał ten nakaz lub zakaz, adresu miejsca pobytu, a także – o ile to możliwe – numeru telefonu, pod którym będzie dostępna, oraz poinformowanie tej jednostki Policji o każdej zmianie adresu lub numeru (art. 15af u.P.). Osoba stosująca przemoc, wobec której został wydany nakaz lub zakaz, powinna zostać pouczona o przyczynach ich wydania, o możliwości i sposobie złożenia zażalenia, a także poinformowana o danych teleadresowych właściwych miejscowo placówek zapewniających miejsca noclegowe oraz placówek prowadzących oddziaływanie korekcyjno-edukacyjne lub programy psychologiczno-terapeutyczne dla osób stosujących przemoc domową. Miejsca noclegowe nie mogą być placówkami pobytu osób doznających przemocy domowej (art. 15ah u.P.). Osoba ta ma również możliwość zgłoszenia zażalenia w terminie 3 dni od dnia doręczenia nakazu lub zakazu do sądu rejonowego właściwego ze względu na miejsce położenia wspólnie zajmowanego mieszkania. Osoba stosująca przemoc winna być pouczona o tej możliwości (art. 15aj u.P.).

W okresie obowiązywania nakazu lub zakazu Policja przynajmniej trzykrotnie sprawdza, czy nakaz lub zakaz nie są naruszane, i podejmuje niezbędne czynności. Pierwsze sprawdzenie odbywa się następnego dnia po wydaniu nakazu lub zakazu (art. 15ai u.P.).

Powyższe regulacje nie wyczerpują katalogu rozwiązań przewidzianych w przepisach k.k., wydają się jednak najistotniejsze z punktu widzenia praw ofiar.

Podobny zakres praw przyznano Żandarmerii Wojskowej, która ma prawo zatrzymać żołnierza pełniącego czynną służbę wojskową stosującego przemoc domową oraz wydać mu stosowne nakazy i zakazy. Zasady ochrony świadków,

obowiązki i prawa zatrzymanego, obowiązki Żandarmerii Wojskowej uregulowano na analogicznych zasadach (art. 18a–18)¹⁰⁶.

Na mocy ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego ograniczono prawa osób stosujących przemoc domową¹⁰⁷. Nie przysługuje im m.in. prawo do zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego w sytuacji wydania wyroku nakazującego opuszczenie lokalu oraz nie dotyczy ich okres ochronny (od 1 listopada do 31 marca) w sytuacji orzeczenia eksmisji (art. 17 w zw. z art. 14 i 16).

Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi stanowi, że zadania w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi wykonuje się poprzez odpowiednie kształtowanie polityki społecznej, która w szczególności polega na przeciwdziałaniu przemocy domowej (art. 2 ust. 7). Ponadto do katalogu zadań własnych gminy włączono udzielanie rodzinom, w których występują problemy alkoholowe, pomocy psychospołecznej i prawnej, a w szczególności ochrony przed przemocą domową (art. 4¹).

Na podstawie powyższej charakterystyki należy stwierdzić, że regulacje przyjęte przez polskiego prawodawcę koncentrują się w głównej mierze na aspekcie doraźnej pomocy ofiarom przemocy domowej, udzielanej w momencie zagrożenia, jak również na niwelowaniu skutków tak fizycznych, jak i psychicznych u osób, które spotkały się z przemocą domową. Szczególnej ochronie podlegają osoby nieletnie z racji swych uwarunkowań psychofizycznych. Niewątpliwie głębszej analizy wymaga wypracowanie metodologii działań profilaktycznych, co zostało dostrzeżone w KPPPD, niemniej jednak należy podjąć w tym zakresie odpowiednie rozwiązania legislacyjne.

¹⁰⁶ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1266).

¹⁰⁷ Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 725).

5. Perspektywa komparatystyczna – modele ochrony praw rodziny w wybranych państwach

Przemoc domowa jest zjawiskiem powszechnym, występującym pod każdą długością i szerokością geograficzną. Państwa w bardziej bądź mniej skuteczny sposób radzą sobie z tymi patologicznymi zachowaniami, przyjmując różne rozwiązania prawne. W niniejszym opracowaniu zostaną zaprezentowane wybrane modele ochrony praw rodziny funkcjonujące w różnych systemach prawnych i odmiennych tradycjach kulturowych.

5.1. Austria

Model austriacki stał się wzorcowy dla wielu państw, m.in. Danii i Czech. Ustawa federalna z 1996 r. o ochronie przed przemocą w rodzinie była pierwszą w Europie, dlatego też należy przyjrzeć się jej rozwiązaniom. Ustawa zakłada, że przemoc domowa narusza bezpieczeństwo publiczne i nie może być traktowana wyłącznie jako sprawa prywatna. Dlatego też to państwo winno wziąć na siebie ciężar zwalczania występujących patologii.

System występujący w Austrii zakłada kompleksowe podejście do zjawiska przemocy domowej. W tym celu angażowana jest Policja, wymiar sprawiedliwości oraz organizacje pozarządowe. Współpraca koordynowana jest przez Radę ds. Zapobiegania Przestępstwom, działającą przy Ministrze Spraw Wewnętrznych¹⁰⁸. Zatrzymania sprawców przemocy domowej zdarzają się w Austrii sporadycznie. Przepisy ustawy o Policji, znowelizowane przepisami ustawy o ochronie przed przemocą w rodzinie, dają jej możliwość zastosowania tymczasowego środka ochrony ofiary przed sprawcą. W sytuacji, gdy istnieje obawa zagrożenia życia, zdrowia lub wolności osobistej, a w przeszłości dochodziło do przemocy, Policja może wydać sprawcy nakaz natychmiastowego opuszczenia mieszkania oraz zakaz powrotu do niego na okres do 10 dni¹⁰⁹. Policja jest zobowiązana do

¹⁰⁸ J. Tracz-Dral, *Uregulowania prawne dotyczące przemocy w rodzinie na tle wybranych rozwiązań legislacyjnych*, Warszawa 2009, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/68/plik/0t-570.pdf> (dostęp: 26.06.2023).

¹⁰⁹ P. Kruszyński, K. Włazłak, *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie na tle porównawczym*, s. 44.

tego, aby w ciągu 24 godzin od wydania nakazu poinformować o tym fakcie instytucję zajmującą się udzielaniem wsparcia ofiarom przemocy w rodzinie. Ponadto osoba dotknięta bądź zagrożona przemocą może złożyć w sądzie wnioski o wydanie tymczasowego nakazu opuszczenia domu i zakazu przebywania przez sprawcę w określonych miejscach. Sąd może wydać tymczasowe zarządzenie w sprawie opuszczenia domu, jak również zakazać sprawcy przebywania w określonych miejscach i spotkania się bądź kontaktowania się z określoną osobą¹¹⁰.

Polska przyjęła podobny model rozwiązań w zakresie izolowania sprawcy przestępstwa, przyznając Policji możliwość wydawania stosownych nakazów i zakazów.

5.2. Niemcy

W Niemczech ustawę o cywilistycznej ochronie przed przemocą i aresztowaniem, przyjęto 11 grudnia 2001 r. (obowiązuje od 1 stycznia 2002 r.)¹¹¹. W sytuacji, gdy sprawca umyślnie naruszył integralność cielesną, zdrowie, wolność seksualną, na wniosek poszkodowanego sąd może podjąć niezbędne środki, mające na celu zapobieżenie dalszym naruszeniom. W szczególności sąd ma możliwość zakazania sprawcy: wchodzenia do domu poszkodowanego, przebywania w określonej odległości od domu pokrzywdzonego, przebywania w innych miejscach, w których aktualnie znajduje się poszkodowany, kontaktowania się z poszkodowanym za pomocą środków służących do porozumiewania się na odległość oraz spotkania się z poszkodowanym (§ 1). Sąd może wydać sprawcy przemocy nakaz przekazania wspólnego mieszkania do wyłącznej dyspozycji osoby pokrzywdzonej. Długość tego nakazu uzależniona jest od tytułu prawnego do dysponowania lokalem, jaki posiada osoba pokrzywdzona. Jeżeli zaś ofiara przemocy jest wyłącznym właścicielem mieszkania, wówczas nakaz jego opuszczenia przez sprawcę jest ostateczny. W sytuacji, gdy to sprawca jest

¹¹⁰ J. Tracz-Drał, dz. cyt., s. 19.

¹¹¹ „Gewaltschutzgesetz vom 11. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3513), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 10 August 2021 (BGBl. I S. 3513) geändert worden ist”, <https://www.gesetze-im-internet.de/gewschg/BJNR351310001.html> (dostęp: 26.06.2023).

wyłącznym właścicielem mieszkania, nakaz jego opuszczenia przez sprawcę może być wydany maksymalnie na okres 6 miesięcy (§ 2)¹¹².

5.3. Hiszpania

Rozwiązania prawne przyjęte w Hiszpanii, dotyczące przemocy domowej, związane są ze szczególną ochroną kobiet. Patriarchalny model rodziny sprawiał, że rola kobiety w hiszpańskiej rodzinie przez długi okres sprowadzała się do służenia mężowi i opieki nad dziećmi. Zabójstwa kobiet należą do najczęstszych w Unii Europejskiej. Dopiero w 1978 r. zagwarantowano kobietom w hiszpańskiej konstytucji równość wobec prawa¹¹³.

Ustawa 1/2004 w sprawie środków zapewniających kobietom wszechstronną ochronę przed przemocą została przyjęta 28 grudnia 2004 r.¹¹⁴ Celem ustawy jest przeciwdziałanie patologiom wynikającym z różnic między sytuacją kobiet i mężczyzn. Ustawa ma za zadanie zapobiegać przemocy, karać sprawców, zapewniać udzielanie pomocy kobietom i ich małoletnim dzieciom w sytuacjach, kiedy padną ofiarą przemocy domowej (art. 1). Podstawowe zasady, na których opierają się rozwiązania ustawowe, dotyczą m.in.:

- wzmacniania działań prewencyjnych w zakresie: edukacji, podnoszenia świadomości społecznej, usług socjalnych, zdrowia, reklamy i mediów;
- zabezpieczenia praw kobiet w relacjach z administracją publiczną;
- wzmocnienia służb i instytucji świadczących pomoc ofiarom przemocy z jednoczesną kontrolą efektywności ich działania;
- gwarancji ekonomicznej dla kobiet będących ofiarami przemocy;
- ustanowienia kompleksowego systemu opieki instytucjonalnej;
- udoskonalenia procedur, w celu zapewnienia wszechstronnej pomocy ofiarom przemocy;

¹¹² Szerzej: J. Tracz-Dral, dz. cyt., s. 21.

¹¹³ K. Właźlak, *Hiszpański model prawnej ochrony przed przemocą domową*, „Prokuratura i Prawo” 2019, nr 11–12, s. 133 (133–156).

¹¹⁴ Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-21760> (dostęp: 26.06.2023).

- koordynowania współpracy instytucji władzy w celu ochrony ofiar i karania sprawców;
- promowania współpracy organizacji społecznych działających w obszarze zwalczania skutków przemocy (art. 2).

Utworzone zostały również specjalne sądy ds. przemocy wobec kobiet, które jednocześnie rozpatrują sprawy karne i cywilne w przypadkach określonych w ustawie¹¹⁵.

Hiszpański model ochrony ukierunkowany jest na wybraną kwestię równości kobiet i mężczyzn. Brakuje tu kompleksowego podejścia prawodawcy, które występuje w innych państwach, m.in. w Polsce. Inne grupy społeczne chronione są w ustawodawstwie krajowym oraz w politykach regionalnych. Niewątpliwie wpływa to ujemnie na ocenę istniejących rozwiązań.

6. Podsumowanie

Działania legislacyjne podejmowane przez prawodawcę powinny zmierzać w kilku kierunkach. W pierwszej kolejności należy zapewnić ochronę ofiarom przestępstw. Te inicjatywy winny być przeprowadzane w sposób kompleksowy i dotyczyć wszystkich ofiar przestępstw. Po drugie, rozwiązania legislacyjne powinny skutecznie odstraszać potencjalnych sprawców przed popełnieniem przestępstwa. Niezmiernie ważną kwestią jest również edukowanie społeczeństwa od najmłodszych lat poprzez odpowiednio dostosowane programy nauczania. Państwo winno również wspierać różnego rodzaju organizacje oraz inicjatywy, których działania ukierunkowane są na zwalczanie zjawiska przemocy domowej.

Ustalenia poczynione w niniejszym opracowaniu pozwoliły na wyciągnięcie następujących wniosków:

- Wykorzystywanie słabszych i narzucanie im swojej woli uwidacznia najbardziej atawistyczne pierwiastki ludzkiej natury. Dominowanie głowy rodziny nad pozostałymi domownikami jest zakorzenione w starożytnej tradycji jurydycznej. Chrześcijaństwo zmieniło optykę postrzegania

¹¹⁵ K. Właźlak, *Hiszpański model prawnej ochrony przed przemocą domową*, s. 138.

rodziny, gdzie mężczyzna i kobieta mają odgrywać analogiczne role w wychowaniu potomstwa i zaspokajaniu podstawowych potrzeb.

- Dzieci, jako istoty najsłabsze w gronie rodzinnym, szczególnie narażone były i są na wszelkie przejawy przemocy.
- Pomimo nowych inicjatyw zarówno ze strony prawodawcy, jak i różnego rodzaju organizacji, problem nadal istnieje, co dobitnie potwierdzają m.in. policyjne statystyki.
- Przemoc w rodzinie w Polsce, podobnie jak w innych krajach, jest problemem społecznym, który wymaga szeroko zakrojonych działań, mogących przeciwdziałać temu zjawisku.
- Znaczący wpływ na stosowanie przemocy ma dziedziczenie wzorca przemocy ze środowiska pochodzenia. Dzieci, obserwując dorosłych, przyśwajają ich wzorce postępowania, jednocześnie wyrabiając w sobie przekonanie, że jednym ze sposobów rozwiązywania konfliktów jest właśnie stosowanie przemocy.
- Zjawisko przemocy niezależnie od tego, wobec kogo jest wymierzone – czy wobec członków rodziny, czy domowników – może przybierać różnorodne formy. W literaturze przedmiotu najczęściej wyodrębnia się przemoc: fizyczną, psychiczną, seksualną i ekonomiczną.
- Ustawa zasadnicza zawiera katalog podstawowych idei, wartości i zasad prawa kluczowych dla całego systemu prawnego, które powinny znaleźć wyraz zarówno w ustawodawstwie, jak też być punktem odniesienia dla podmiotów stosujących prawo. Pozwoli to na pełniejszą realizację praw przez ofiary przemocy domowej.
- Przy wyodrębnieniu katalogu podstawowych wartości nie można pominąć treści preambuły Konstytucji. Uroczysty wstęp ustawy zasadniczej stanowi wskazówkę dla zidentyfikowania systemu wartości, na których opiera się tożsamość państwa. Szczególnego znaczenia nabiera zasada pomocniczości, zobowiązująca szeroko pojmowaną władzę do udzielania pomocy rodzinom dotkniętym zjawiskiem przemocy domowej.
- Niezależnie od tego, jak określimy zakres uprawnień przysługujących jednostce ludzkiej, kluczową kwestią jest identyfikacja człowieka jako podmiotu prawa. W związku z tym wszyscy członkowie rodziny mają jednakowe prawa i podlegają ochronie na analogicznych zasadach.

- Ochrona jednostki przed przemocą domową stanowi przedmiot zainteresowania prawodawcy krajowego, a także jest omawiana w dokumentach o zasięgu międzynarodowym. Obowiązujące regulacje mają swe źródło w wartościach zawartych w ustawie zasadniczej oraz uniwersalnych i regionalnych katalogach praw człowieka.
- Normy konstytucyjne oparte na godności osoby ludzkiej nabierają szczególnego charakteru z uwagi na swe pozanormatywne źródło. Zakres ochrony konstytucyjnej wzmocniony zostaje dzięki dyspozycji wyrażonej w art. 8, zgodnie z którą Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej, a jej przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba że sama Konstytucja stanowi inaczej. Pozwala to m.in. na zapewnienie ochrony tradycyjnego modelu rodziny i małżeństwa.
- Obok rodziny, na mocy art. 18 Konstytucji, szczególnej ochronie i opiece podlegają małżeństwo jako związek heteroseksualny, macierzyństwo i rodzicielstwo. Wyodrębnione zostały wyraźnie prawa matki i obojga rodziców. Pominięto jednakże, na poziomie prac redakcyjnych nad ustawą zasadniczą, zagadnienie ochrony ojcostwa, co należy uznać za niedopatrzenie.
- Ustrojodawca zdaje się dostrzegać decydującą rolę rodziców w procesie wychowania, niemniej jednak nie jest to uprawnienie bezwarunkowe i obwarowano je ograniczeniami w postaci praw przysługujących dziecku (stopień dojrzałości, wolność sumienia i wyznania oraz wolność przekonań). Dziecko poddawane presji przemocy psychicznej i fizycznej może skutecznie walczyć o swoje prawa.
- Zrodzenie i wychowanie dziecka są podstawowymi wartościami w życiu rodzinnym, dlatego też ochrona praw osoby nieletniej stanowi punkt odniesienia dla polityki państwa.
- Należy podkreślić fakt, że każda sprawa z udziałem dziecka winna być rozpatrywana w indywidualny sposób, gdyż nie można wykluczyć sytuacji, że patologiczne środowisko rodzinne będzie uzasadniać konieczność ingerencji we władzę rodzicielską.
- Przepisy zawarte w Konstytucji chronią rodzinę, jak i jej poszczególnych członków w bezpośredni lub pośredni sposób.
- Standardy ochrony dziecka zawarte w KoPD znajdują odzwierciedlenie w przepisach poszczególnych państw. W grę wchodzi regulacje

przynające dziecku podmiotowość w wielu kwestiach (m.in. możliwość wyrażania własnych poglądów). Należy jednakże zauważyć, że zakres gwarancji uzależniony jest od czynników kulturowych i politycznych poszczególnych krajów.

- Przyjęte rozwiązania normatywne, zarówno te o zasięgu uniwersalnym, jak i regionalnym, skoncentrowane są na konieczności udzielania wsparcia ofiarom przemocy domowej.
- Podejmowane działania winny koncentrować się na trzech aspektach. Po pierwsze, winny zapobiegać nadużyciom. Po drugie, należy stworzyć odpowiednie mechanizmy reagowania w sytuacji, gdy występuje realne zagrożenie. Po trzecie, należy udzielić kompleksowego wsparcia ofiarom przemocy, aby zapewnić jak najpełniejszy powrót do społeczeństwa.
- Polska przyjęła podobny do austriackiego model rozwiązań w zakresie izolowania sprawcy przestępstwa, przyznając Policji i innym służbom (m.in. Żandarmerii Wojskowej) możliwość wydawania stosownych nakazów i zakazów.
- Główny postulat *de lege ferenda* dotyczy objęcia szczególną ochroną przed przemocą domową osób starszych oraz niepełnosprawnych. Z racji swoich ułomności są one szczególnie narażone na akty przemocy domowej.

Bibliografia

Źródła prawa

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).
- Europejska Karta Społeczna z dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67).
- Europejska konwencja o przysposobieniu dzieci z dnia 24 kwietnia 1967 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 99, poz. 1157).

- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).
- Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169).
- Protokół nr 7 sporządzony dnia 22 listopada 1984 r. w Strasburgu do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 2003 r. Nr 42, poz. 364).
- Europejska konwencja o zapobieganiu torturom oraz niehumanicznemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu z dnia 26 listopada 1987 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 46, poz. 238).
- Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych z dnia 1 lutego 1995 r. (Dz. U. z 2002 r. Nr 22, poz. 209).
- Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EW (Dz. Urz. L 158, 30/04/2004 P. 0077-0123).
- Konwencja Rady Europy o ochronie dzieci przed seksualnym wykorzystaniem i niegodziwym traktowaniem w celach seksualnych z dnia 25 października 2007 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 608).
- Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej z dnia 11 maja 2011 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 961).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/54/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie środków ułatwiających korzystanie z praw przyznanych pracownikom w kontekście swobodnego przepływu pracowników.
- Dekret o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego z dnia 28 listopada 1918 r. (Dz. Pr. Nr 18, poz. 46).
- Dekret z dnia 22 lutego 1946 r. – Prawo rodzinne (Dz. U. Nr 6, poz. 52).
- Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (t.j. Dz. U. 2023 r. poz. 2809).
- Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 13, poz. 94 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 171 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 17).
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 725).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1266).
- Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 390 ze zm.).
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.).

- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1249 ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 177).
- Ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 535).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 22 października 2010 r. w sprawie wzoru zaświadczenia lekarskiego o przyczynach i rodzaju uszkodzeń ciała związanych z użyciem przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1759).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie procedury postępowania przy wykonywaniu czynności odebrania dziecka z rodziny w razie bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia dziecka w związku z przemocą w rodzinie (Dz. U. Nr 81, poz. 448).
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 3 czerwca 2011 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad realizacją zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie (Dz. U. Nr 126, poz. 718).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta” (Dz. U. z 2011 r. Nr 209, poz. 1245).
- Rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 20 czerwca 2023 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad realizacją zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1165).
- Rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 20 czerwca 2023 r. w sprawie standardu podstawowych usług świadczonych przez specjalistyczne ośrodki wsparcia dla osób doznających przemocy domowej oraz wymagań kwalifikacyjnych wobec osób zatrudnionych w tych ośrodkach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1158).
- Rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 20 czerwca 2023 r. w sprawie Zespołu Monitorującego do spraw Przeciwdziałania Przemocy Domowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1161).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 lipca 1932 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 1932 r. Nr 60, poz. 571 ze zm.).
- „Gewaltschutzgesetz vom 11. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3513), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 10 August 2021 (BGBl. I S. 3513) geändert worden ist”, <https://www.gesetze-im-internet.de/gewschg/BJNR351310001.html> (dostęp: 26.06.2023).
- Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-21760> (dostęp: 26.06.2023).

Orzecznictwo

- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 28 maja 2013 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 3564/11.
- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 2 marca 2017 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 41237/14, § 130.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 1997 r. (OTK ZU 2/1997, poz. 19).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r. (K 18/04 – OTK-A 2005/5/49).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 stycznia 2014 r. (SK 5/12 – OTK 2014/1/2).
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 sierpnia 2016 r. (II CSK 719/15 – OSNC 2017/5/60).
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 października 2021 r. (I NSNc 357/21 – OSNKN 2021/4/33).
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 grudnia 2016 r. (ISK 2047/16 – LEX nr 2299941).
- Wyrok Sądu Okręgowego we Wrocławiu z dnia 25 października 2004 r. (XIII RC 2865/03) – niepublikowany.

Pozostałe

- Biuro Komunikacji i Promocji Ministerstwa Sprawiedliwości, *Wniosek w sprawie wypowiedzenia Konwencji Stambulskiej*, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/ministerstwo-sprawiedliwosci-konwencja-stambulska-powinna-zostac-wypowiedziana-poniewaz-jest-sprzeczna-z-prawami-konstytucyjnymi> (dostęp: 25.06.2023).
- Główny Urząd Statystyczny, *Ofiary gwałtu i przemocy domowej*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/wymiar-sprawiedliwosci/wymiar-sprawiedliwosci/ofiary-gwaltu-i-przemocy-domowej,1,1.html> (dostęp: 31.12.2022).
- Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z dnia 30 grudnia 2006 r., w sprawie: „Dzieci jako pośrednie ofiary przemocy domowej” (Dz. Urz. UE C 2006/C 325/15).
- Projekt Prawa Małżeńskiego, uchwalony przez Komisję Kodyfikacyjną w dniu 28 maja 1929 r., <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/doccontent?id=35389> (dostęp: 27.07.2023).
- Przemoc w rodzinie – dane od 2012 r., <https://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/przemoc-w-rodzinie/201373,Przemoc-w-rodzinie-dane-od-2012-roku.html> (dostęp: 30.12.2022).
- Uchwała Nr 248 Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2022 r. w sprawie ustanowienia Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na rok 2023 (M.P. z 2022 r. poz. 1259).

Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw, <https://sip.lex.pl/#/act-project/105633488/1/zmiana-ustawy-o-przeciwdzialaniu-przemocy-w-rodzinie-oraz-niektorych-innych-ustaw?cm=URELATIONS> (dostęp: 31.12.2022).

Literatura

- Andrzejczuk R., *Ochrona rodziny na płaszczyźnie międzynarodowej*, Warszawa 2018.
- Bojarski K., *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie bezpieczeństwa społecznego i socjalnego*, „Studia Prawnicze KUL” 2014, nr 4, s. 7–19.
- Ciepły F., *Partnerstwo w rodzinie a prawny kontrakt kształcenia małoletnich*, [w:] *Partnerstwo w rodzinie*, red. J. Truskolaska, Lublin 2009, s. 257–266.
- Ciesielska M., *Rodzaje, formy i cykl przemocy w rodzinie*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2014, nr 12, s. 7–16.
- Feja-Paszkiwicz A., *Ochrona i opieka państwa w stosunku do rodzin – uwagi konstytucyjno-prawne*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 7, s. 182–195.
- Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 8 Konstytucji RP – Art. 8 Nadzędność Konstytucji; bezpośrednio jej stosowanie*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2021.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 18 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Helios J., Jedlecka W., *Współczesne oblicza przemocy. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2017.
- Herzberger S.D., *Przemoc wobec rodzeństwa*, „Niebieska Linia” 2003, nr 3.
- Jedlecka W., *Formy i rodzaje przemocy*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2017, nr 11, s. 13–29.
- Jurczyk T., *Geneza rozwoju praw człowieka*, „Homines Hominibus” 2009, nr 1, s. 29–44.
- Kieślowski P., *Przemoc seksualna w okresie dzieciństwa i adolescencji – wyniki badania ankietowego młodzieży*, „Dziecko Krzywdzone. Teoria, Badania, Praktyka” 2002, nr 1, s. 1–28.
- Kociołek-Pęksa A., Menkes J., *Aksjologia praw człowieka*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2018, nr 66, s. 119–134.
- Kruszyński P., Wlazlak K., *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie na tle porównawczym*, „Prokuratura i Prawo” 2017, nr 5, s. 37–55.
- Kryński M., *Geneza, problemy definicyjne i założenia prawa do edukacji w kontekście Konwencji o Prawach Dziecka*, [w:] *Dziecko w historii – między godnością a zniewoleniem*, t. 1: *Godność jako fundament praw człowieka*, red. E.J. Kryńska, Ł. Kalisz, A. Suplicka, Białystok 2021, s. 327–338.
- Majchrzak B., *Podstawy aksjologiczne regulacji prawnych dotyczących przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, [w:] *Podstawy przeciwdziałania przestępczości oraz pomocy*

- osobom pokrzywdzonym. *Konkretyzacja i realizacja*, red. P. Sobczyk, Warszawa 2020, s. 127–150.
- Massachusetts Body of Liberties. Synopsis of the history of the Massachusetts Body of Liberties.*
- Mezglewski A., Tunia A., *Wyznaniowa forma zawarcia małżeństwa*, Lublin 2007.
- Michalska-Warias A., *Zgwałcenie w małżeństwie. Studium prawnokarne i kryminologiczne*, Warszawa 2015.
- Mik C., *Opinia w sprawie Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, podpisanej w Stambule 11 maja 2011 r., jej zgodności z Konstytucją RP oraz o niektórych konsekwencjach jej ratyfikacji dla Polski*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 3, s. 89–150.
- Nowak A., *Pojęcie władzy ojcowskiej w rzymskim prawie kanonicznym*, „Studia Prawnoustrojowe” 2002, nr 1, s. 30–54.
- Osiński Ł., *Konwencja stambulska o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet. Parlament Europejski za ratyfikacją przez UE (opinia Łukasza Kohuta – Socjaliści i Demokraci)*, Forsal.pl, 10.05.2023, <https://forsal.pl/swiat/unia-europejska/artykuly/8713419,konwencja-stambulska-o-zapobieganiu-i-zwalczaniu-przemocy-wobec-kobiet-parlament-europejski-za-ratyfikacjaprzez-ue.html>.
- Pawłowska K., Zych I. (red.), *Dlaczego Polska powinna wypowiedzieć Konwencję stambulską?*, Warszawa 2020.
- Procner M., *Dzięki niej prawnie zakazano bicia dzieci. Kim była Alice Miller?*, Twoja Historia, 12.03.2022, <https://twojahistoria.pl/2022/03/12/dziki-niej-prawnie-zakazano-bicia-dzieci-kim-byla-alice-miller/>.
- Przemoc psychiczna*, <https://psychoterapiacotam.pl/przemoc-psychiczna/>.
- Ruczkowski P., *Aksjologia Konstytucji RP, czyli od wartości do prawa pozytywnego*, „Political Dialogues” 2021, nr 30, s. 97–114.
- Sobczyk P., *Aksjologia Konstytucji RP w postulatach Episkopatu Polski*, „Seminare” 2008, nr 25, s. 159–172.
- Stawrowski Z., *Aksjologiczne podstawy konstytucji*, „Civitas. Studia z Filozofii Polityki” 2007, nr 10, s. 9–28.
- Tracz-Dral J., *Uregulowania prawne dotyczące przemocy w rodzinie na tle wybranych rozwiązań legislacyjnych*, Warszawa 2009.
- Truszkowski B.K., *Karcenie dzieci na ziemiach polskich. Regulacje prawne od XIX w. do dziś*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2020, t. 19, nr 1, s. 41–87.
- Trzmiel A., *Ekspert: konwencja stambulska nakłada na Polskę wątpliwe konstytucyjne obowiązki*, Radio Kierowców, 28.07.2020, <https://radiokierowcow.pl/artykul/2556580> (dostęp: 25.06.2023).
- Twardziłowski T., *Zarys problematyki rodzinnej w Biblii*, [w:] *Instytucja rodziny wczoraj i dziś: perspektywa interdyscyplinarna*, t. 2: *Spółczesność i kultura*, red. J.K. Stępkowska, K.M. Stępkowska, Lublin 2012, s. 111–120.
- Właźlak K., *Hiszpański model prawnej ochrony przed przemocą domową*, „Prokuratura i Prawo” 2019, nr 11–12, s. 133–156.

Zamelski P., *Wybrane zagadnienia z aksjologii praw człowieka – wskazania propedeutyczne dla nauczycieli*, [w:] *Propedeutyka praw człowieka c.d. Człowiek a jego prawa i obowiązki*, red. S.L. Stadniczeńko, Opole 2011, s. 195–220.

BIOGRAM

Marek Bielecki – polski prawnik, kanonista, doktor habilitowany nauk prawnych w zakresie prawa. Specjalizuje się w prawie wyznaniowym, prawie kanonicznym i prawach dziecka. Aktualnie zatrudniony na Wydziale Prawa i Administracji Akademii Sztuki Wojennej w Warszawie, gdzie pełni funkcję prodziekana ds. naukowych, oraz w Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości. Członek wielu stowarzyszeń i towarzystw naukowych. Od 2018 r. jest prezesem Polskiego Towarzystwa Prawa Wyznaniowego, a od 2011 r. wiceprezesem stowarzyszenia „Prawo na Drodze”. Autor ponad stu publikacji naukowych z zakresu prawa i prawa kanonicznego.

ORCID: 0000-0003-3880-017X

Przeciwdziałanie przemocy domowej w prawie karnym

1. Wprowadzenie

Niniejszy rozdział poświęcony będzie analizie przemocy domowej z perspektywy polskiego prawa karnego materialnego, a dokładniej – trzech dających się wyodrębnić zagadnień. Pierwsze z nich dotyczyło będzie objaśnienia relacji treściowej pomiędzy ustawowym pojęciem przemocy domowej a pojęciem przemocy, funkcjonującym w języku prawniczym polskiej karnistyki. Jak się okazuje, skonfrontowanie wskazanych pojęć pozwala na sformułowanie ważkich korekt wobec kluczowego dla naszych rozważań i autonomicznego względem prawa karnego pojęcia przemocy domowej. Drugie zagadnienie będzie z kolei obracało się wokół wyznaczenia zakresu przestępnej przemocy domowej – z założenia jedynie wstępnego. Wreszcie trzecie i ostatnie zagadnienie poświęcone będzie udzieleniu odpowiedzi na pytanie, czy polskie prawo karne materialne dysponuje racjonalnie ukształtowanym systemem środków prawnokarnej reakcji na przestępstwo przemocy domowej. Tak określony obszar analizy powodowany jest głębokim przekonaniem, że w walce z patologią społeczną przemocy domowej konieczna jest reakcja możliwie systemowa, bazująca tedy na odpowiedzialnym współdziałaniu rozwiązań formalnie przynależnych do różnych działów dogmatyki prawniczej, w tym do – szczególnie istotnego we wskazanym obszarze – działu teorii i dogmatyki materialnego prawa karnego.

2. Pojęcie przemocy domowej a prawnokarne pojęcie przemocy

Bez ryzyka popełnienia błędu stwierdzić można, że ustalenie relacji zakresowej pomiędzy pojęciem przemocy domowej a pojęciem przemocy, będącym składnikiem języka prawa karnego¹, nie jest zadaniem łatwym. Trudności, na jakie tu natrafiamy, wynikają przede wszystkim z dwóch przyczyn.

Pierwszą z nich – bez wątpienia kluczową – jest okoliczność, iż drugie ze wskazanych pojęć nie posiada definicji legalnej, a więc definicji, której obecność niewątpliwie pozwalałaby precyzyjniej identyfikować jego zakres, wydatnie wówczas ułatwiając proces jego wykładni².

¹ Uzupełniająco sprecyzujemy przy tym, że przez język prawa karnego będziemy w niniejszym opracowaniu rozumieć język obecnie obowiązującego w Polsce Kodeksu karnego, tj. kodeksu z 6 czerwca 1997 roku (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.).

² Wszak krótko i w ślad za nauką o interpretacji tekstu prawnego przypomnijmy, że definicje w rzeczonym tekście: „[...] powszechnie uważane są za niezwykle cenny środek ułatwiania adekwatnego kontaktu ustawodawcy z odbiorcami tekstów prawnych” – M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2010, s. 198. Jak podkreśla cytowany M. Zieliński, są: „[...] trzy główne powody posługiwania się przez ustawodawcę definicjami legalnymi. Pierwszy z tych powodów związany jest z kreowaniem przez ustawodawcę pewnych podmiotów, przedmiotów i czynności o charakterze konwencjonalnym. [...]. Drugim powodem wprowadzania definicji legalnych jest potrzeba likwidowania wieloznaczności słownikowej zwrotów języka ogólnego, którymi ustawodawca musi się posługiwać” – M. Zieliński, dz. cyt., s. 198–199. Oczywiście – dodaje od razu przywołany autor – „[...] nie byłoby takiej potrzeby, gdyby prawodawca zamierzał posłużyć się w tekście takim terminem, który ma jedno ustalone znaczenie w języku ogólnym i znaczenie to jest powszechne, a nadto uznane przez ustawodawcę za na tyle precyzyjne (dookreślone), iż uznaje je za adekwatne do swoich celów” – M. Zieliński, dz. cyt., s. 199. M. Zieliński podnosi przy tym jednak, że: „[...] przypadki takie jak przytoczony wyżej są bardzo rzadkie i że konieczność likwidowania wieloznaczności jest dla redaktora tekstów prawnych oczywista” – M. Zieliński, dz. cyt., s. 199. W ramach derywacyjnej koncepcji wykładni prawa podkreśla się – zresztą w pełni słusznie – że: „[...] likwidowanie wieloznaczności zwrotów języka ogólnego dokonywane jest przez redaktorów tekstów prawnych głównie z wykorzystaniem kontekstu językowego” – M. Zieliński, dz. cyt., s. 199. Zaś zupełnie inaczej jest – kontynuuje objaśniająco M. Zieliński – „[...] w przypadku takich zwrotów, które w tekście prawnym pełnią rolę zwrotów centralnych. Tu już ustawodawca – preferujący precyzję wypowiedzi – ucieka się na ogół do znacznie radykalniejszego środka ujednoznaczniania – właśnie do definicji” – M. Zieliński, dz. cyt., s. 199. Przywołany autor dopowiada przy tym, że: „[...] wykorzystanie definicji w sytuacji stosowania terminu wieloznacznego polega na wyborze któregoś z możliwych znaczeń wyróżnionych w słownikach języka ogólnego. Czy sam ten wybór wystarcza, zależne jest nadto od innych właściwości danego terminu [...]” – M. Zieliński, dz. cyt., s. 199. Wreszcie

Drugą przyczyną jest z kolei fakt, iż definicja legalna pojęcia przemocy domowej znamionuje się relatywnie sporym pasem nieostrości, a więc cechą generującą niepożądane zjawisko polisemii jej *definiensa*. Definicja legalna pojęcia przemocy domowej pomieszczona w ustawie z 29 lipca 2005 roku o przemoc domowej³ jest bowiem definicją jedynie zmniejszającą nieostrość *definiendum*, a nie definicją ukierunkowaną na całkowitą eliminację niedookreśloności definiowanego terminu⁴. Wszak zgodnie z zawierającym ją art. 2 ust. 1 pkt 1 przywołanej ustawy:

Ilekoć w ustawie jest mowa o przemoc domowej – należy przez to rozumieć jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie, wykorzystujące przewagę fizyczną, psychiczną lub ekonomiczną, naruszające prawa lub dobra osobiste osoby doznającej przemocy domowej, w szczególności: a) narażające tę osobę na niebezpieczeństwo utraty życia, zdrowia lub mienia, b) naruszające jej godność, nietykalność cielesną lub wolność, w tym seksualną, c) powodujące szkody na jej zdrowiu fizycznym lub psychicznym, wywołujące u tej osoby cierpienie lub krzywdę, d) ograniczające lub pozbawiające tę osobę dostępu do środków finansowych lub możliwości podjęcia pracy lub uzyskania samodzielności finansowej, e) istotnie naruszające prywatność tej osoby lub wzbudzające u niej poczucie zagrożenia, poniżenia lub udręczenia, w tym podejmowane za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

trzecim – głównym – powodem posługiwania się definicją legalną w tekście prawnym jest to, że: „[...] wykorzystywany przez prawodawcę konkretny zwrot jest niedookreślony, a tymczasem prawodawca preferuje w danym przypadku nie elastyczność tekstu, lecz jego precyzję i dlatego postanowił tę niedookreśloność zlikwidować. Dodajmy przy tym, że zlikwidowanie niedookreśloności danego zwrotu prowadzi do zlikwidowania (całkowitego lub częściowego) jego nieostrości.” – M. Zieliński, dz. cyt., s. 200.

³ Dz. U. Nr 180, poz. 1493 ze zm.

⁴ Powoływany wyżej Maciej Zieliński podkreśla bowiem, że definicje legalne mogą być wynikiem dwóch różnych decyzji ustawodawcy, mianowicie: „[...] ustawodawca może zechcieć całkowicie wyeliminować niedookreśloność (nieostrość) jakiegoś terminu; wyznacza wtedy w definicji – kontynuuje cytowany autor – nieprzekraczalne granice zakresu, czyniąc daną nazwę ostrą i dookreśloną [...]. [...] może też być tak, że ustawodawca zechce jedynie w pewnym zakresie dookreślić dany zwrot (zmniejszając tym samym tylko do pewnego stopnia również jego nieostrość). W takim przypadku również zwroty definiujące bywają nieostre, tyle tylko, że mniej nieostre niż zwrot definiowany [...]” – M. Zieliński, dz. cyt., s. 200.

Słowem, nie ulega wątpliwości, że *definiens* przywołanej definicji w wielu punktach obciążony jest znaczeniową nieostrością jego poszczególnych składników, acz podkreślmy, że ustawodawca istotnie dąży do zmniejszenia jej zakresu, czego najdobitniejszym potwierdzeniem jest że wszech miar słuszne zdefiniowanie legalne przezeń w powołanej ustawie zarówno pojęcia osoby doznającej przemocy domowej, jak i osoby stosującej przemoc domową. Jeśli chodzi o pierwsze z wyróżnionych pojęć, to zgodnie bowiem z art. 2 ust. 1 pkt 2 tej ustawy:

Ilekróć w ustawie mowa jest o osobie doznającej przemocy domowej – należy przez to rozumieć: a) małżonka, także w przypadku gdy małżeństwo ustało lub zostało unieważnione, oraz jego wstępnych, zstępnych, rodzeństwo i ich małżonków, b) wstępnych i zstępnych oraz ich małżonków, c) rodzeństwo oraz ich wstępnych, zstępnych i ich małżonków, d) osobę pozostającą w stosunku przysposobienia i jej małżonka oraz ich wstępnych, zstępnych, rodzeństwo i ich małżonków, e) osobę pozostającą obecnie lub w przeszłości we wspólnym pożyciu oraz jej wstępnych, zstępnych, rodzeństwo i ich małżonków, f) osobę wspólnie zamieszkującą i gospodarującą oraz jej wstępnych, zstępnych, rodzeństwo i ich małżonków, g) osobę pozostającą obecnie lub w przeszłości w trwałej relacji uczuciowej lub fizycznej niezależnie od wspólnego zamieszkiwania i gospodarowania, h) małoletniego – wobec których jest stosowana przemoc domowa.

Dopowiedzmy przy tym koniecznie, że w powołanej ustawie częściowe zdefiniowanie osoby doznającej przemocy domowej ma także miejsce w art. 2 ust. 2, według którego: „Przez osobę doznającą przemocy domowej należy także rozumieć małoletniego będącego świadkiem przemocy domowej wobec osób, o których mowa w ust. 1 pkt 2”. Z kolei jeśli chodzi o pojęcie osoby stosującej przemoc domową, to jego definicję znajdujemy w art. 2 ust. 1 pkt 3 przywoływanej ustawy. Wedle tego przepisu: „Ilekróć w ustawie jest mowa o osobie stosującej przemoc domową – należy przez to rozumieć pełnoletniego, który dopuszcza się przemocy domowej wobec osób, o których mowa w pkt 2”. Oczywiście, mówiąc o tym, że wyrażona wskazanymi definicjami intencja zmniejszenia pasa nieostrości znaczeniowej pojęcia przemocy domowej jest słuszna, nie mamy przez to na myśli sformułowania pełnej aprobaty wobec zawartych w tych definicjach ich

objaśnień cząstkowych. Nie podejmując się w tym miejscu polemiki wobec tych objaśnień, wskażmy jedynie tytułem przykładu, że za nieprzekonujące uznać należy już rozwiązanie poniekąd wstępne, bo eliminujące z zakresu pojęcia osoby stosującej przemoc domową osoby niepełnoletnie – rozwiązanie, podkreślmy to z naciskiem, krańcowo niezbieżne z ustaleniami współczesnej nauki o prawie karnym z zakresu podmiotu czynu zabronionego, które kwestie wieku w pełni zasadnie usuwają z obszaru warunków popełnienia czynu zabronionego, przesuując je w konsekwencji na inne piętra prawnokarnego wartościowania – bądź winy (co wydaje się jednak rozwiązaniem merytorycznie nietrafnym⁵),

⁵ Stając raz jeszcze bowiem należy na stanowisku, że nieletniość nie jest okolicznością wyłączającą możliwość przypisania sprawcy czynu zabronionego materialnoprawnie rozumianej winy. W poruszonym tu kontekście warunkiem jej przypisania jest wszak zachodząca w czasie popełnienia tego czynu zdolność jego sprawcy do racjonalnego kierowania swoim zachowaniem, która z natury rzeczy jest właściwością osiąganą przez podmiot w sposób zindywidualizowany tempem jego własnego rozwoju intelektualno-emocjonalnego, tempem – co zrozumiale – tym samym niewarunkowanym zgeneralizowaną sztywną granicą wieku. Nt. tej kwestii zob. choćby Ł. Pohl, *Prawo karne. Wykład części ogólnej*, Warszawa 2019, s. 358, w którym to opracowaniu, bazując na powyżej wyartykułowanym ustaleniu, stwierdzono, że kontestowany tu pogląd jest słuszny jedynie co do zasady: „[...] ponieważ bez trudu wykazać można, że są takie osoby nieletnie, od których – z uwagi na ich poziom rozwoju intelektualno-emocjonalnego – w pełni można wymagać zachowania się zgodnego z żądaniem zawartym w treści, adresowanej także do nich, prawnokarnej normy sankcjonowanej”. W przedmiotowym opracowaniu także wskazano, że: „[...] wyrażane tu stanowisko zdaje się mieć wsparcie w art. 10 § 2 k.k., w którym stworzono sądowni możliwość pociągnięcia osoby nieletniej do odpowiedzialności na zasadach określonych w tym kodeksie. Przyjąć bowiem należy, że skorzystanie przez sąd z wyrażonej w tym przepisie kompetencji do pociągnięcia osoby nieletniej do odpowiedzialności karnej na zasadach określonych w kodeksie karnym za popełniony przez nią czyn zabroniony pod groźbą kary jest możliwe jedynie wówczas, gdy można było od niej wymagać zachowania się zgodnego z prawem. Stąd też uznać należy, że nieletniość jedynie z reguły wiąże się z brakiem zdolności do sensownej autodeterminacji, czasem bowiem konsekwencji w postaci braku takiej zdolności nie wywołuje” – Ł. Pohl, dz. cyt., s. 358. Dodajmy, że w polskiej literaturze przedmiotu dominuje odmienne stanowisko, mianowicie pogląd, że nieletniość jest jednak okolicznością wyłączającą winę – m.in. W. Wróbel, A. Zoll, *Polskie prawo karne. Część ogólna*, Kraków 2010, s. 328, oraz A. Marek (*Prawo karne*, Warszawa 2009, s. 102), który wprost wiąże kwestię wieku odpowiedzialności karnej ze zdolnością do zawinienia, pisząc, że: „Ogólnymi warunkami, od których zależy możliwość postawienia zarzutu i przypisania winy sprawcy każdego czynu zabronionego są: 1) podmiotowa zdolność do wymaganego przez prawo zachowania się, zwana też zdolnością do ponoszenia winy. Jest ona uzależniona od osiągnięcia odpowiedniego poziomu rozwoju (wiek odpowiedzialności) i stanu umysłowego, który pozwala na rozpoznanie znaczenia popełnianych czynów i kierowanie swoim postępowaniem. Dlatego też nieletniość

bądź formalnych warunków ponoszenia odpowiedzialności karnej (odpowiedzialności na zasadach Kodeksu karnego)⁶.

Ażeby adekwatnie zrealizować wyrażony tytułem niniejszych rozważań cel naświetlenia relacji zakresowej między pojęciem przemocy domowej a pojęciem przemocy używanym w języku Kodeksu karnego, niezbędny jest w pierwszej kolejności rekonstrukcyjnie zorientowany analityczny ogląd wszystkich deskryptywnych składników przytoczonej definicji legalnej pojęcia przemocy domowej. Z uwagi na tak założoną intencję ogląd ten przedstawimy w sposób bliski rekonstrukcji karnistycznej, w ramach której rozbiorowi interpretacyjnemu poddaje się tekstualne (deskryptywne) charakterystyki podmiotu czynu zabronionego,

i niepoczytalność traktowane są jako okoliczności wyłączające winę (art. 10 § 1 i art. 31 § 1 KK)” – A. Marek, dz. cyt., s. 135.

⁶ Choć – co niestety niesporne – natrafić można we współczesnej doktrynie prawa karnego także na opinię zbieżną ze stanowiskiem przyjętym w art. 2 ust. 1 pkt 3 przedmiotowej ustawy. Za zbieżną z nim należy bowiem uznać koncepcję, sytuującą kwestię wieku sprawcy pośród tzw. ogólnych znamion podmiotu czynu zabronionego – tym samym koncepcja ta dalece abstrahuje od niewątpliwie trafnego założenia o niezasadności ograniczania zakresu pojęcia podmiotu czynu zabronionego warunkiem osiągnięcia przez sprawcę w chwili popełnienia tego czynu określonego wieku – wieku tzw. odpowiedzialności karnej (17 lat – co do zasady, 15, a nawet 14 lat – wyjątkowo). O tym, że koncepcja ta jest nietrafna, piszą także Włodzimierz Wróbel i Andrzej Zoll, gdy podnoszą, że: „W każdym opisie typu czynu zabronionego musi być wskazany podmiot tego czynu, tzn. kto może być jego sprawcą. Nie chodzi tu, co często jest mylone nawet w niektórych podręcznikach prawa karnego, o ogólną zdolność podmiotu do ponoszenia odpowiedzialności karnej, ale o cechy wymagane przez ustawę od podmiotu określonego typu czynu zabronionego” – W. Wróbel, A. Zoll, dz. cyt., s. 189. Inną sprawą jest to, że stanowisko przyjęte w zacytowanej wypowiedzi także nie jest trafne. Nieletność jest bowiem li tylko formalną przeszkodą pociągnięcia do odpowiedzialności karnej za popełnienie czynu zabronionego – tak w szczególności: Ł. Pohl, dz. cyt., s. 138 i n., a także J. Giezek, *Nieletność*, [w:] *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, red. M. Bojarski, Warszawa 2012, s. 227, w którym opracowaniu nader trafnie stwierdzono, że: „Funkcja nieletniości zdaje się więc taka, że okoliczność ta nie zezwala na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sprawcy czynu zabronionego, który nie ukończył 17., względnie 15. roku życia, bez względu na to, czy spełniona została relacja bycia winnym czy też nie”. Podsumowując analizowaną kwestię, nieletniość – jako li tylko formalna przeszkoda do pociągnięcia sprawcy czynu zabronionego do odpowiedzialności karnej na zasadach określonych w Kodeksie karnym z tytułu popełnienia przezeń tego czynu – nie jest w żadnym razie ani warunkiem popełnienia czynu zabronionego (bo nie jest ona elementem ograniczającym zakres adresata prawnokarnej normy sankcjonowanej), ani warunkiem popełnienia go w sposób zawiniony; w sferze teoretycznoprawnej, odnoszącej się do struktury normy sankcjonującej, jest ona przeto innym w tej strukturze od warunku niezawinienia warunkiem negatywnym, limitującym zakres zastosowania tej normy.

strony przedmiotowej tego czynu oraz jego strony podmiotowej⁷, czyniąc to po to, aby w sposób możliwie dokładny i w konsekwencji precyzyjny wyznaczyć zakres kryminalizacji.

Rozpocznijmy tedy od podmiotu stosującego przemoc domową – oczywiście w rozumieniu narzucanym przez przywołaną wyżej definicję legalną. Przypomnijmy wobec powyższego zatem raz jeszcze, że rzeczoną definicję zawarto w art. 2 ust. 1 pkt 3 omawianej ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej, tj. w przepisie, zgodnie z którym: „Ilekroć w ustawie jest mowa o osobie stosującej przemoc domową – należy przez to rozumieć pełnoletniego, który dopuszcza się przemocy domowej wobec osób, o których mowa w pkt 2”. Osobą stosującą przemoc domową w rozumieniu wskazanej ustawy może być zatem jedynie człowiek pełnoletni. O tym, kiedy człowiek staje się pełnoletnim, rozstrzygają stosowne unormowania cywilnoprawne. Obecnie są nimi w Polsce postanowienia Kodeksu cywilnego z 23 kwietnia 1964 roku⁸, pomieszczone w jego przepisach art. 10 § 1 i 2; zgodnie z pierwszym z nich: „Pełnoletnim jest, kto ukończył lat 18”, zaś zgodnie z drugim: „Przez zawarcie małżeństwa małoletni uzyskuje pełnoletność. Nie traci jej w razie unieważnienia małżeństwa”, a także uzupełniająco regulacje Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego z 25 lutego 1964 roku⁹, pomieszczone z kolei w jego przepisach art. 10 § 1, 2, 3 i 4; zgodnie z tymi przepisami:

(§ 1) Nie może zawrzeć małżeństwa osoba niemająca ukończonych lat osiemnastu. Jednakże z ważnych powodów sąd opiekuńczy

⁷ Przedstawiony sposób rekonstrukcji – jak wskazuje się w literaturze przedmiotu – wykazuje też powinowactwo merytoryczne ze sposobem rekonstrukcji normologicznej, tj. sposobem, determinowanym wewnętrznym układem prawnokarnej normy sankcjonowanej, w ramach którego wyróżniamy zakres zastosowania wskazanej normy (obejmujący także jej adresata) oraz zakres jej normowania (obejmujący również wymaganą postać strony podmiotowej czynu zabronionego) – nt. tej kwestii zob. w szczególności Ł. Pohl, *Struktura normy sankcjonowanej w prawie karnym. Zagadnienia ogólne*, Poznań 2007, s. 88 i n. Poglębione uwagi na temat systematyki znamion typu czynu zabronionego znajdujemy w wielu opracowaniach – zob. jednak przede wszystkim I. Andrejew, *Ustawowe znamiona czynu. Typizacja i kwalifikacja przestępstw*, Warszawa 1978, a także R. Dębski, *Typ czynu zabronionego (typizacja)*, [w:] *System prawa karnego*, t. 3: *Nauka o przestępstwie. Zasady odpowiedzialności*, red. A. Marek, L. Paprzycki, R. Dębski, Warszawa 2017, s. 371 i n.

⁸ Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.

⁹ Dz. U. Nr 9, poz. 59 ze zm.

może zezwolić na zawarcie małżeństwa kobiecie, która ukończyła lat szesnaście, a z okoliczności wynika, że zawarcie małżeństwa będzie zgodne z dobrem założonej rodziny. (§ 2) Unieważnienia małżeństwa zawartego przez mężczyznę, który nie ukończył lat osiemnastu, oraz przez kobietę, która nie ukończyła lat szesnastu, albo bez zezwolenia sądu zawarła małżeństwo po ukończeniu lat szesnastu, lecz przed ukończeniem lat osiemnastu, może żądać każdy z małżonków. (§ 3) Nie można unieważnić małżeństwa z powodu braku przepisanego wieku, jeżeli małżonek przed wytoczeniem powództwa ten wiek osiągnął. (§ 4) Jeżeli kobieta zaszła w ciążę, jej mąż nie może żądać unieważnienia małżeństwa z powodu braku przepisanego wieku.

Nie wchodząc w tym miejscu w marginesowe detale dla prowadzonych tu rozważań, wystarczy wobec powyższego skonstatować, że regułą odnośnie do uzyskania pełnoletności jest ukończenie osiemnastego roku życia, a wyjątkiem względem tej reguły jest uzyskanie pełnoletności przez kobietę, która, nie ukończywszy wskazanego wieku, zawarła związek małżeński za zgodą sądu opiekuńczego po ukończeniu przez nią szesnastego roku życia. Nie ulega wątpliwości, że tak ściśle powiązanie rozważanego tu pojęcia osoby stosującej przemoc domową ze wskazanym cywilnoprawnym ujęciem pełnoletności budzić może obiekcje natury zasadniczej. Objaśniając ich treść, w pierwszej kolejności zwrócić należy uwagę na to, że wobec przyjęcia we wskazanym ujęciu pełnoletności zróżnicowanego sposobu jej uzyskania przez kobietę i mężczyznę (związanego z tym, że mężczyzna uzyskuje ją, ukończywszy osiemnaście lat, a kobieta – poprzez warunkowe zawarcie małżeństwa – ukończywszy lat szesnaście) pojawiają się tu zrazu ważne wątpliwości natury konstytucyjnej, wynikające w rozważanym przypadku z dalece niewłaściwego, bo pozbawionego przekonującego uzasadnienia aksjologicznego, braku respektu wobec konstytucyjnej zasady równości obywateli wobec prawa – patrz art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku¹⁰, zgodnie z którym – przypomnijmy – „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”. W żadnym też stopniu – dodać od razu należy – nie jest w stanie tej obiekcji skutecznie zneutralizować argument, że zróżnicowanie sposobu

¹⁰ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

uzyskania pełnoletności jest wynikiem wprowadzenia wyjątku od reguły. Oczywiście, można by tę obiektywę próbować wyeliminować w toku wykładni. Jak się jednakże okazuje, nie jest to ostatecznie możliwe, a tym, co stoi temu na przeszkodzie jest okoliczność, iż analizowana tu definicja osoby stosującej przemoc domową jest bez wątpienia definicją o treści językowo jednoznacznej. W takim zaś przypadku, jak precyzyjnie poucza o tym nauka o wykładni prawa (*ius interpretandi*):

[...] konflikt treści otrzymanej zeń normy [tj. z przepisu formułującego rozważaną definicję – Ł.P.] z treścią normy aktu hierarchicznie wyższego – w myśl naszego systemu prawnego – musi być rozstrzygany nie jako problem interpretacyjny (przez dostosowanie sensu „normy niższej” do „normy wyższej”, ale jako problem walidacyjny – podlegający kompetencji Trybunału Konstytucyjnego¹¹.

Maciej Zieliński dopowiada przy tym, że:

Można w związku z tym stwierdzić, iż bez Trybunału Konstytucyjnego sprawa ta byłaby rozstrzygana przede wszystkim w drodze interpretacji, natomiast w związku z funkcjonowaniem Trybunału Konstytucyjnego musi być rozstrzygnięta nie przez interpretatora, lecz przez Trybunał Konstytucyjny – i to przez pozbawienie „normy niższej” waloru obowiązywania. Niewątpliwie znacznie przedłuża to rozwiązanie danego problemu, ale jednocześnie daje znacznie większe poczucie społecznego bezpieczeństwa, niż gdyby rozstrzygnięcie to powierzyć interpretatorowi¹².

Słowem, nie sposób niewątpliwiej niezgodności zachodzącej pomiędzy definicją pojęcia osoby stosującej przemoc domową i normą konstytucyjną (formułującą zasadę równości wobec prawa) usunąć zastosowaniem dyrektywy systemowej ukierunkowanej na utrzymanie spójności pionowej systemu

¹¹ M. Zieliński, dz. cyt., s. 299.

¹² Tamże, s. 299–300.

prawnego¹³. Nie sposób także jej usunąć na dalszym etapie wykładni, tj. etapie znamionującym się stosowaniem funkcjonalnych dyrektyw wykładni, a więc tych dyrektyw, które są konsekwencją aprobaty wobec dominującej roli założeń o racjonalności aksjologicznej prawodawcy¹⁴ i które dzięki wskazanej aprobacie pozwalają na przełamanie jednoznacznego rezultatu wykładni językowej. Okazuje się bowiem – jak wskazuje na to nauka o wykładni prawa – że kluczowej dyrektywy funkcjonalnej (mającej zastosowanie w sytuacji, gdy znaczenie językowe burzy założenia o racjonalności prawodawcy)¹⁵ także nie możemy tu zastosować, bo nie wolno jej zastosować do przełamania: „[...] treści jednoznacznie językowo sformułowanej definicji legalnej”¹⁶. Podsumowując poruszony wątek, stwierdzić zatem należy, że zdefiniowanie rozważanego tu pojęcia osoby stosującej przemoc domową przy użyciu cywilnoprawnego ujęcia pełnoletności rodzi zastrzeżenia natury najzupełniej podstawowej. Nie może być wszak zgody na rozwiązanie, na mocy którego w obszarze rzeczzonego pojęcia mężczyznę traktuje się liberalniej od kobiety. Drugą obiekcją, którą można wyartykułować pod adresem ograniczania analizowanego pojęcia osoby stosującej przemoc domową warunkiem pełnoletności, jest anonsowana już niezbieżność tego ograniczania z ustaleniami karnistyki odnośnie do podmiotu czynu zabronionego – ustaleniami zresztą wtórnymi wobec natury rzeczy. Nie może wszak ulegać wątpliwości, że faktycznym podmiotem stosującym przemoc domową może być także osoba niepełnoletnia, a zarazem nie widać przekonujących powodów, które miałyby przemawiać za zastosowaną tu limitującą ingerencją

¹³ Przypomnijmy może jeszcze – znów za M. Zielińskim – że: „Spójność pionowa polega na zgodności treści norm aktów hierarchicznie niższych z treścią norm aktów hierarchicznie wyższych. Założenie to przekłada się na problematykę interpretacji w ten sposób, że uzasadnia funkcjonowanie reguł interpretacyjnych zwanych systemowymi (tu: systemowymi pionowymi). W myśl tych reguł znaczenie wieloznacznego wyrażenia normokształtnego (lub jego poszczególnych wieloznacznych słów) należy rozumieć tak, by otrzymana z tego wyrażenia norma była treściowo zgodna z treścią normy aktu hierarchicznie wyższego” – M. Zieliński, dz. cyt., s. 299.

¹⁴ Szerzej nt. tej kwestii zob. M. Zieliński, dz. cyt., s. 304 i n.

¹⁵ Rozważana przez nas definicja pojęcia osoby stosującej przemoc domową niewątpliwie założeń te burzy, bo narusza zasadę równości wobec prawa.

¹⁶ M. Zieliński, dz. cyt., s. 343. M. Zieliński podkreśla tę właściwość definicji legalnej i w innym miejscu, pisząc: „[...] drugi aspekt wagi definicji legalnej przejawia się nie tylko w tym, że jest ona w stanie przełamać inne znaczenia, lecz w tym, że sformułowanego przez nią znaczenia nie przełamuje się nawet w sytuacji, gdyby treść językowa tej definicji podważała założenia o racjonalnym prawodawcy” – M. Zieliński, dz. cyt., s. 215.

jurydyczną. Inną – rzecz jasna – kwestią jest w pełni dopuszczalne (bo merytorycznie oczywiście wystarczająco uzasadnione) zróżnicowanie instytucjonalnej reakcji prawnej na przemoc domową będącą sprawstwem osoby pełnoletniej i sprawstwem osoby niepełnoletniej¹⁷. Pozostając jeszcze w obszarze refleksji nad trafnością rozważanej definicji pojęcia osoby stosującej przemoc domową, zwrócić należy także uwagę, że niefortunnie posłużono się w niej liczbą mnogą na oznaczenie podmiotów, wobec których przemoc domowa jest stosowana. Choć w akcie normatywnym zawierającym rzeczoną definicję nie mamy do czynienia z normami prawnymi wyznaczającymi zakres kryminalizacji, a więc z normami zakodowanymi w przepisach, których wykładnia nigdy nie może być realizowana „z liczby mnogiej na liczbę pojedynczą” w przypadku wyznaczania przedmiotu czynności wykonawczej¹⁸, to niewątpliwie właściwszym ujęciem analizowanej kwestii w rozważanej definicji byłoby posłużenie się liczbą pojedynczą, bo niepomiarne ułatwiałoby ono uzyskanie adekwatnego rezultatu wykładni, którym – jak wiadomo – jest wniosek, iż z zastosowaniem przemocy domowej mamy do czynienia także wówczas, gdy jej sprawca stosuje ją jedynie wobec jednej z osób wymienionych w art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej.

Zachowaniem stosowanym przez wyżej wymieniony podmiot – co oczywiste – jest stosowanie przemocy domowej. Jak już wskazano, w powołanej ustawie ustawodawca zawarł jej definicję legalną, czyniąc to w jej art. 2 ust. 1 pkt 1. Przytoczmy raz jeszcze treść tego przepisu:

¹⁷ Wszak z takim zróżnicowaniem mamy już do czynienia w obszarze prawa represyjnego, gdzie z jednej strony mamy reżim odpowiedzialności karnej zasadniczo przewidziany dla dorosłych sprawców czynów zabronionych, a z drugiej strony – reżim odpowiedzialności dedykowany nieletnim sprawcom takich czynów. Pierwszy z reżimów kształtowany jest przede wszystkim przez unormowania Kodeksu karnego, drugi natomiast przez regulacje ustawy z 9 czerwca 2022 r. o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich (Dz. U. poz. 1700). Sugerowany tu kierunek odstąpienia od definiowania pojęcia osoby stosującej przemoc domową przy użyciu kryterium pełnoletności wymagałby – co zresztą oczywiste – określonych zmian w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy domowej.

¹⁸ Bo byłby to wówczas zabieg wykładni rozszerzającej na niekorzyść sprawcy, a więc zabieg, o którym wiadomo, że jego stosowanie na gruncie wykładni przepisów prawa karnego jest absolutnie niedozwoloną czynnością interpretacyjną – szerzej nt. tej kwestii zob. choćby Ł. Pohl, *Prawo...*, s. 77 i n.

Ilekróć w ustawie jest mowa o przemoc domowej – należy przez to rozumieć jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie, wykorzystujące przewagę fizyczną, psychiczną lub ekonomiczną, naruszające prawa lub dobra osobiste osoby doznającej przemocy domowej, w szczególności: a) narażające tę osobę na niebezpieczeństwo utraty życia, zdrowia lub mienia, b) naruszające jej godność, nietykalność cielesną lub wolność, w tym seksualną, c) powodujące szkody na jej zdrowiu fizycznym lub psychicznym, wywołujące u tej osoby cierpienie lub krzywdę, d) ograniczające lub pozbawiające tę osobę dostępu do środków finansowych lub możliwości podjęcia pracy lub uzyskania samodzielności finansowej, e) istotnie naruszające prywatność tej osoby lub wzbudzające u niej poczucie zagrożenia, poniżenia lub udręczenia, w tym podejmowane za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Analizę zachowania ujętego w podanej definicji także przedstawmy w sposób właściwy refleksji karnistycznej.

W pierwszej kolejności odnotować należy – rzecz skądinąd niewątpliwą – że stosowanie przemocy domowej może mieć zarówno postać jednego zachowania, jak i wielu zachowań. I w tym przypadku można mieć wątpliwości, czy istotnie była potrzeba wyróżniania w przytoczonej definicji wariantu wielu zachowań, tym bardziej że wariantowi temu nałożono ograniczający i całkowicie niezasadny warunek, by zachowania osoby stosującej przemoc domową były zachowaniami powtarzającymi się; wskazany warunek – dopowiedzmy koniecznie i od razu – uniemożliwia bowiem uznanie za stosowanie przemocy domowej dwóch różnych (i tym samym niepowtarzalnych) zachowań tego samego podmiotu, co jest rozwiązaniem dalece niesłusznym i wobec tego skrajnie nieakceptowalnym. Stanąć w konsekwencji należy na stanowisku, że wyróżnienie w rozważanej definicji pojęcia przemocy domowej wariantu popełnienia wielu zachowań (a tym bardziej w ujęciu z warunkiem ich powtarzalności) jest niezasadne¹⁹. Przepis formułujący analizowaną definicję powinien zatem

¹⁹ Precyzując powyższe stanowisko, powiedzieć należy zatem tak: wariant wielu zachowań jest zbędny, bo jest nacechowany redundancją wobec wariantu z jednym zachowaniem (nie wnosi żadnej wartości normatywnej), a wariant wielu zachowań powtarzalnych

w tym zakresie ulec natychmiastowej korekcie, bo jego obecny kształt za wąsko określa zakres przemocy domowej, gdyż w przypadku wielu zachowań osoby stosującej tę przemoc w sposób niesłuszny ogranicza ten zakres do zachowań powtarzalnych.

Na odnotowanie zasługuje też okoliczność, iż w rozważanej ustawowej definicji przemocy domowej ustawodawca słusznie zaakcentował, że zachowanie będące stosowaniem tej przemocy może przybrać formę zarówno działania, jak i zaniechania. Nie może wszak ulegać wątpliwości, że stosowanie przemocy domowej polegać może także na zaniechaniu wymaganego prawem działania. Dotykając problematyki prawnie istotnego zaniechania, warto też od razu podkreślić, że i w obszarze analizowanego aktu normatywnego, tj. ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej, zaniechanie postrzegać należy wyłącznie jako niewykonanie (prawnie nakazanego²⁰) działania możliwego do wykonania²¹. Wyeksponowany tu warunek możliwości wykonania działania jest przeto nader istotny, bo jego niespełnienie przez niewykonującego działanie wyklucza przyjęcie zaniechania, w tym zaniechania prawnie relewantnego z punktu widzenia rozważanej regulacji o przeciwdziałaniu przemocy domowej; i to nawet wówczas – co trzeba koniecznie podkreślić – gdy w wyniku niewykonania działania powstaje stan wymieniony w rozważanej ustawowej definicji pojęcia przemocy domowej.

jest niezasadny z powodu niesłusznego ograniczania stosowania przemocy domowej do zachowań identycznych, bo powtórzonych przez osobę stosującą tę przemoc.

²⁰ Warunek niewykonania działania prawnie nakazanego dotyczy – rzecz zrozumiała – jedynie zaniechania normatywnie doniosłego, a więc tego, w przypadku którego zaniechanie może być liczone jako zachowanie naruszające normę prawną.

²¹ Nt. koniecznego w strukturze zaniechania warunku możliwości wykonania działania niewykonanego zob. w szczególności L. Kubicki, *Przestępstwo popełnione przez zaniechanie. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1975, s. 77–78, W. Patryas, *Zaniechanie. Próba analizy metodologicznej*, Poznań 1993, s. 43 oraz Ł. Pohl, *O niemożności wykonania nakazanego działania spowodowanej zachowaniem się zobowiązanego do działania (przyczynek do analizy zaniechania w prawie karnym)*, [w:] *Profesor Marian Cieślak – osoba, dzieło, kontynuacje*, red. W. Cieślak, S. Steinborn, Warszawa 2013, s. 447 i n. Dopowiedzmy jeszcze także w tym miejscu, że w literaturze przedmiotu nie ma pełnej zgody co do tego, czy warunek ten należy postrzegać w sposób zgeneralizowany, a więc w sposób abstrahujący od indywidualnych możliwości podmiotu, który działania nie wykonał, czy może jednak w sposób zindywidualizowany, a więc w sposób, który warunek ten uznaje za spełniony jedynie wówczas, gdy o podmiocie, który działania nie wykonał, możemy orzec, że w momencie, w którym działania tego nie wykonał, mógł je wykonać.

Zachowanie będące stosowaniem przemocy domowej – w świetle wskazanej definicji – ma być zachowaniem rodzącym co najmniej jeden z dwóch stanów, mianowicie stan naruszenia praw osoby doznającej przemocy domowej lub stan naruszenia dóbr osobistych tej osoby. Takie ujęcie wskazanych stanów niestety znów zasługuje na krytycznie zorientowaną uwagę o nie w pełni refleksyjnym posługiwaniu się przez ustawodawcę liczbą mnogą, a więc liczbą, której użycie wyklucza z zakresu ustawowego pojęcia przemocy domowej zachowania, którego skutkiem jest stan charakteryzujący się naruszeniem tylko jednego prawa lub tylko jednego dobra osobistego (osoby *de facto* doznającej przemocy domowej). I w tym więc zakresie nowelizacja przepisu formułującego objaśnianą definicję jawi się bardziej niż pilna. Nie widać bowiem racji mających przemawiać za wskazaną limitacją.

Jeśli chodzi o pierwszy ze wskazanych stanów, tj. stan naruszenia praw osoby doznającej przemocy domowej, stwierdzić należy – i to pomimo pełnej zasadności odniesienia go do wszelkich praw wskazanej osoby – że nie jest w pełni przekonującym rozwiązaniem ujmowanie tego stanu jako stanu li tylko naruszenia przedmiotowych praw. Wszak zachowaniem obiektywnie przemocowym w rozważanym kontekście jest także zachowanie, którym jego podmiot będzie nie tyle naruszał prawa osoby doznającej przemocy domowej, ile utrudniał jej ich realizację poprzez podjęcie czynu zmierzającego bezpośrednio do ich naruszenia. Słowem, ukształtowanie rozważanego tu stanu będącego rezultatem zachowania przemocowego według formuły skutku – takim jest bowiem stan naruszenia praw – jawi się jako nieadekwatne, bo usuwa ono z pola przemocy domowej zachowania, które bezpośrednio zmierzają do naruszenia rzeczonych praw. Analogiczną uwagę – rzecz zrozumiała – można sformułować także pod adresem drugiego stanu, tj. stanu naruszenia dóbr osobistych²².

²² Literatura poświęcona problematyce dóbr osobistych jest niezwykle obszerna. Na potrzeby niniejszego opracowania wystarczające będzie tu objaśnienie autorstwa Zbigniewa Radwańskiego, iż: „Atrybutem wszystkich osób fizycznych są ich dobra osobiste. Przepisy prawa cywilnego nie zawierają syntetycznego określenia tego pojęcia, poprzestając tylko na przykładowym ich wyliczeniu (art. 23 k.c.). Można wszakże przyjąć, że chodzi tu o uznane przez system prawny wartości (tj. wysoko cenione stany rzeczy) obejmujące fizyczną i psychiczną integralność człowieka, jego indywidualność oraz godność i pozycję w społeczeństwie, stanowiącą przesłankę samorealizacji osoby ludzkiej. Są to dobra nieodłącznie związane z człowiekiem, bez względu na stopień jego wrażliwości psychicznej, o charakterze niemajątkowym; nie dają się więc wyrazić w jakichkolwiek kategoriach ekonomicznych, aczkolwiek pośrednio mogą wpływać na sytuację ekonomiczną

Z uwagi na posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „w szczególności” na opisanie przykładowych zachowań mających wywoływać wskazane wyżej stany naruszenia praw lub dóbr osobistych osoby doznającej przemocy domowej, ustawowa definicja pojęcia przemocy domowej jest ostatecznie definicją zakresową niepełną²³ – i to pomimo tego, że pierwszy jej fragment jest skonstruowany według formuły definicji klasycznej²⁴. Wzmiankowane w rozważanej ustawie przykładowe zachowania realizowane wobec osoby doznającej przemocy domowej to: 1) narażenie jej na niebezpieczeństwo utraty życia, zdrowia lub mienia, 2) naruszenie jej godności, nietykalności cielesnej lub wolności, w tym wolności seksualnej, 3) powodowanie szkody na jej zdrowiu fizycznym lub psychicznym, wywołujące u niej cierpienie lub krzywdę, 4) ograniczenie lub pozbawienie jej dostępu do środków finansowych lub możliwości podjęcia pracy lub uzyskania samodzielności finansowej, 5) wreszcie istotne naruszenie jej prywatności lub wzbudzenie u niej poczucia zagrożenia, poniżenia lub udręczenia. Pomimo pełnej aprobaty dla ogólnego kierunku ujęcia wyżej wymienionych zachowań, nie sposób jednak nie odnotować, że forma słowna ustawowego opisu niektórych z nich może wzbudzać daleko idące wątpliwości interpretacyjne, przykładowo przy takich określeniach, jak: „ograniczenie dostępu do środków finansowych” czy „istotne naruszenie prywatności”. Pomimo występującej tu polisemii uznać jednak należy, że posłużenie się formułą przykładu (a więc konstrukcją definicji zakresowej niepełnej) pełni istotną rolę wskaźnikową,

człowieka (np. opinia dobrego pracownika na jego zarobki). [...]. Bliższe wyznaczenie zakresu dóbr osobistych dokonuje się poprzez wskazanie poszczególnych ich typów. Niepełny ich wykaz zawiera art. 23 k.c., wskazując na: zdrowie, wolność, cześć, swobodę sumienia, nazwisko lub pseudonim, wizerunek, tajemnicę korespondencji, nietykalność mieszkania, twórczość naukową, artystyczną, wynalazczą i racjonalizatorską. Sens tych terminów w istotnej mierze ustalają nie tylko powszechne reguły znaczeniowe języka, ale i całe zespoły szczególnych reguł prawnych dotyczących ochrony wspomnianych wartości (np. prawo autorskie, prasowe, przepisy dotyczące nazwiska i imienia itp.). Są one także dookreślone przez judykaturę sądową opierającą się m.in. na funkcjonujących ocenach społecznych. [...]. Ważną podstawę do uznawania dalszych dóbr osobistych stanowią przepisy konstytucyjne o prawach i wolnościach obywatelskich, jak i konwencje międzynarodowe formułujące określone wartości do zrealizowania” – Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 1996, s. 135–136.

²³ Nt. tego rodzaju definicji zob. choćby M. Zieliński, dz. cyt., s. 209–210, gdzie autor nader celnie wskazuje, że: „Definicje zakresowe niepełne bywają stosowane do wzmocnienia definicji klasycznej w sytuacji, gdy była ona nie dość diagnostyczna”.

²⁴ Nt. definicji klasycznej zob. w szczególności M. Zieliński, dz. cyt., s. 206 i n.

nakierowując interpretatora na najważniejszy obszar zachowań stanowiących stosowanie przemocy domowej w świetle ocen społecznych. Stąd też postulat nadania ustawowej definicji pojęcia przemocy domowej wyłącznie klasycznego charakteru trudno uznać za w pełni przekonujący.

Niezwykle istotnym elementem rozważanej definicji i zarazem elementem zawężającym zakres jej desygnatów jest sformułowany w niej warunek odnoszący się do sposobu popełnienia zachowania będącego stosowaniem przemocy domowej. W przedmiotowej definicji przyjęto bowiem, że zachowanie naruszające prawa lub dobra osobiste osoby doznającej przemocy domowej musi być nacechowane wykorzystaniem przewagi fizycznej, psychicznej lub ekonomicznej. Bez ryzyka popełnienia błędu stwierdzić można, że wyrażony tym warunkiem sposób zachowania się sprawcy przemocy domowej w pełni koresponduje z artykułowanymi w karnistyce ujęciami przemocy, które również zwracają uwagę na konieczność uwidocznienia w nich sposobu realizowania przemocy akcentującego przewagę sprawcy nad ofiarą. W tym miejscu wymienimy jedno z nich – zresztą szczególnie reprezentatywne, bo pochodzące od wybitnego znawcy zagadnienia – w myśl którego przemocą w prawie karnym jest: „[...] takie oddziaływanie środkami fizycznymi, które uniemożliwiają lub przełamując opór zmuszanego, ma albo nie dopuścić do powstania lub wykonania jego decyzji woli, albo naciskając aktualnie wyrządzaną dolegliwością na jego procesy motywacyjne nastawić tę decyzję w pożądanym przez sprawcę kierunku”²⁵. Próbując w tym miejscu jedynie wstępnie scharakteryzować wymaganą wskazanym warunkiem przewagę sprawcy przemocy domowej nad jej ofiarą, podnieść należy, że będzie ona co do zasady wynikiem sytuacji relatywnie trwałej, aczkolwiek – co zrozumiałe – nie sposób też wykluczyć przypadku przemocy domowej powstałego na tle relacji nieugruntowanej w stosunkach pomiędzy sprawcą przemocy domowej a ofiarą tej przemocy. W analizowanej definicji wskazuje się, że przewaga, o której mówimy, może mieć różny charakter. Oczywiście, można by w związku z tym zastanawiać się, czy wyróżnianie w ustawie odmian tej przewagi pod postacią fizycznej, psychicznej oraz ekonomicznej jest w pełni zasadne. Z uwagi, że ostatecznie nie wydaje się, by mogła mieć ona jeszcze inny charakter, ewentualne postulowanie zmiany ustawowej w tym zakresie jawi się – koniec końców – jako niedostatecznie uzasadnione.

²⁵ T. Hanausek, *Przemoc jako forma działania przestępnego*, Kraków 1966, s. 65.

Domykając analizę ustawowej definicji pojęcia przemocy domowej w kontekście charakterystyki jego przedmiotowego (obiektywnego) wymiaru, nie można oczywiście pominąć problematyki jej ofiary, a więc problematyki, którą w prawie karnym wiąże się z jednej strony z przedmiotem czynności wykonawczej, a z drugiej strony – z kwestią pokrzywdzonego. Jak już podniesiono, ustawa o przeciwdziałaniu przemocy domowej rozstrzyga o tym, kto jest ofiarą doznającą przemocy domowej. Rozstrzyga o tym w art. 2 ust. 1 pkt 2, w którym wskazano, że:

Ilekróć w ustawie mowa jest o osobie doznającej przemocy domowej – należy przez to rozumieć: a) małżonka, także w przypadku gdy małżeństwo ustało lub zostało unieważnione, oraz jego wstępnych, zstępnych, rodzeństwo i ich małżonków, b) wstępnych i zstępnych oraz ich małżonków, c) rodzeństwo oraz ich wstępnych, zstępnych i ich małżonków, d) osobę pozostającą w stosunku przysposobienia i jej małżonka oraz ich wstępnych, zstępnych, rodzeństwo i ich małżonków, e) osobę pozostającą obecnie lub w przeszłości we wspólnym pożyciu oraz jej wstępnych, zstępnych, rodzeństwo i ich małżonków, f) osobę wspólnie zamieszkującą i gospodarującą oraz jej wstępnych, zstępnych, rodzeństwo i ich małżonków, g) osobę pozostającą obecnie lub w przeszłości w trwałej relacji uczuciowej lub fizycznej niezależnie od wspólnego zamieszkiwania i gospodarowania, h) małoletniego – wobec których jest stosowana przemoc domowa.

Raz jeszcze zwróćmy także uwagę na art. 2 ust. 2 rozważanej ustawy, bo w tym przepisie ma miejsce istotne – i najzupełniej trafne – uzupełnienie zakresu pojęcia osoby doznającej przemocy domowej o małoletniego będącego świadkiem przemocy domowej zastosowanej wobec osób, o których ustawodawca wypowiedział się w zacytowanym wyżej przepisie. Jak z powyższego wynika, zakres ustawowego pojęcia osoby doznającej przemocy domowej zdaje się odpowiednio szeroki, aby zapewnić ustawowemu pojęciu przemocy domowej własność jego adekwatności, bazującej na niewątpliwej korespondencji z właściwymi tu ocenami społecznymi w kwestii tego, kiedy ze społecznego punktu widzenia mamy do czynienia z przemocą domową.

Warunkiem ograniczającym zakres rozważanego ustawowego pojęcia przemocy domowej jest także w świetle jego legalnej definicji wymóg, by zachowanie przemocowe było zachowaniem umyślnie popełnionym przez jego sprawcę (czyli przez osobę stosującą wówczas przemoc domową). Z uwagi na fakt, że w samej ustawie o przeciwdziałaniu przemocy domowej nie znajdujemy objaśnienia tego wymogu, naturalnym odruchem interpretacyjnym jest sięgnięcie w tej mierze do centralnego w tym obszarze aktu normatywnego, którym jest Kodeks karny. Kodeks ten reguluje tę kwestię w art. 9 § 1 w sposób następujący: „Czyn zabroniony popełniony jest umyślnie, jeżeli sprawca ma zamiar jego popełnienia, to jest chce go popełnić albo przewidując możliwość jego popełnienia, na to się godzi”. Nie wchodząc w tym miejscu w rozliczne szczegóły, jakie znamionują problematykę umyślności, przypomnieć należy jedynie, że przytoczona regulacja – zdaniem doktryny prawa karnego – daje podstawę do odtworzenia z niej dwóch wyjściowych odmian umyślności, mianowicie zamiaru bezpośredniego (*dolus directus*) oraz zamiaru ewentualnego (*dolus eventualis*), z którymi mamy mieć odpowiednio do czynienia w przypadku chęci popełnienia czynu zabronionego (będącej zamiarem bezpośrednim) oraz w przypadku zgody na jego popełnienie (będącej z kolei zamiarem ewentualnym). Przypomnijmy także, że każda ze wskazanych odmian jest postacią strony podmiotowej czynu zabronionego, a więc stosunku intelektualno-wolicjonalnego sprawcy do popełnienia tegoż czynu. Każda z nich znamionuje się tedy zarówno intelektualnym, jak i wolicjonalnym ustosunkowaniem się sprawcy do wskazanego czynu. W przypadku interesujących nas i wskazanych wyżej wyjściowych odmian umyślności ustosunkowanie intelektualne sprawcy do popełnianego przezeń czynu zabronionego przedstawia się jednolicie jako przewidywanie przez sprawcę możliwości popełnienia rzeczzonego czynu. Oznacza to, że ich rozróżnienie ma swoje źródło w odmiennym ustosunkowaniu wolicjonalnym. I istotnie, w karnistyce wskazuje się, że ustosunkowanie wolicjonalne konstytutywne dla zamiaru bezpośredniego polegać ma na chęci sprawcy odnośnie do popełnienia czynu zabronionego, zaś ustosunkowanie wolicjonalne konstytutywne dla zamiaru ewentualnego polegać ma na godzeniu się sprawcy na popełnienie przedmiotowego czynu. Można by tu jeszcze jedynie dodać, przybliżając tym samym istotę zamiaru ewentualnego, że konstytutywne dlań godzenie się na popełnienie czynu zabronionego jest w polskiej dogmatyce prawa karnego najczęściej interpretowane podług wskazań tzw. teorii obojętności woli autorstwa Władysława Woltera, a więc teorii, zgodnie

z którą – możliwie krótko rzecz ujmując – analizowana zgoda na popełnienie czynu zabronionego ma mieć miejsce wtedy, gdy ani nie jest tak, że sprawca chce popełnienia czynu zabronionego, ani nie jest tak, że chce on jego niepopełnienia. Biorąc powyższe pod uwagę, stwierdzić należy, że o stosowaniu przemocy domowej w rozumieniu ustawy o przeciwdziałaniu tej przemocy będzie można mówić jedynie wówczas, gdy zachowanie obiektywnie przemocowe będzie przez jego sprawcę realizowane w wykonaniu wskazanego wyżej zamiaru jego popełnienia. Podniesiona okoliczność ma istotne znaczenie, bo uzmysławia ona, że nie sposób mówić o stosowaniu przemocy domowej w sytuacji, gdy wywołanie omawianych wyżej stanów naruszenia praw lub dóbr osobistych nie było powodowane zamiarem ich spowodowania. Słowem, wywołanie rzeczonych stanów zachowaniem popełnionym nieumyślnie nigdy nie może być przeto uznane za stosowanie przemocy domowej w rozumieniu analizowanej ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej.

Mając w polu widzenia zarys pojęcia przemocy domowej w rozumieniu ustawy o przeciwdziałaniu tej przemocy²⁶, można przejść do naświetlenia karnistycznych sposobów rozumienia przemocy – sposobów formułowanych w nauce o prawie karnym na potrzeby tego prawa. Z uwagi na okoliczność, iż w polskiej literaturze przedmiotu niewątpliwie najgłębszą analizę w tym zakresie przedstawił w swojej rozprawie habilitacyjnej Tadeusz Hanausek, relację tę rozpoczniemy od zreferowania – i to dość szczegółowego – stanowiska tego autora.

Zdaniem T. Hanauska przemocą jest:

[...] takie oddziaływanie środkami fizycznymi, które uniemożliwiają lub przełamując opór zmuszanego, ma albo nie dopuścić do powstania lub wykonania jego decyzji woli, albo naciskając aktualnie wyrażaną dolegliwością na jego procesy motywacyjne nastawić tę decyzję w pożądanym przez sprawcę kierunku²⁷.

Przed przystąpieniem do objaśnienia wszystkich składników powyższego prawnokarnego ujęcia przemocy warto przypomnieć, że według T. Hanauska

²⁶ Drobiazgowa analiza wskazanego pojęcia zdecydowanie bowiem wykracza poza ramy narzucone temu opracowaniu.

²⁷ Tamże, s. 65.

przemoc jest zachowaniem wywołującym u osoby doznającej przemocy sytuację przymusową²⁸. W opinii autora – w pełni przekonującej – bowiem:

Przemoc jest formą zachowania się, przeznaczoną do wywołania przymusu, przymus zaś jest rezultatem tego (lub innych) zachowania się. Bez względu więc na to, czy definiując przemoc kładzie się nacisk na zachowanie sprawcy, czy na jego wynik, nie można przemocy utożsamiać z przymusem.

Przemoc stosuje wszak sprawca, przymus zaś dotyka ofiary (zmuszanego). Przy dostrzeganiu ścisłego związku obu tych stron trudno jednak przeczyć temu, że są to dwie różne strony²⁹.

O samej zaś przemocy cytowany autor wypowiada się, że powinno przyjmować się jej węższe znaczenie, a więc znaczenie, które nie pozwala na to, by pojęciem przemocy objąć także groźbę (*metus*)³⁰. W tym węższym znaczeniu – zdaniem T. Hanauska – przemoc to *vis*, w ramach której da się wyróżnić dwie jej odmiany, mianowicie *vis compulsiva* (siłę/przemoc kompulsywną) oraz *vis absoluta* (siłę/przemoc absolutną)³¹. Z uwagi na fakt, że w referowanym systemie pojęciowym przyjmuje się, że przemoc rodzi sytuację przymusową dla zmuszanego, T. Hanausek konsekwentnie – i znów w pełni trafnie – wskazuje, że *vis compulsiva* wywołuje przymus kompulsywny, a *vis absoluta* – przymus absolutny³². Ażeby mieć pełną jasność w zakresie rozumienia referowanych składników koncepcji T. Hanauska, wskażmy jeszcze – zresztą wprost za autorem – że:

Przymus polega na naruszeniu wolności decyzji woli, dotyczącej tak pojętego zewnętrznego zachowania się zmuszanego, z tym że ponieważ pojęcie wolności decyzji woli obejmuje wszystkie etapy jej formowania, przymus może naruszać nie tylko wolność powstałej i następnie realizowanej decyzji woli, kierując ją narzuceniem motywów (przymus kompulsywny), ale także zdolność do podjęcia takiej decyzji albo

²⁸ Zob. tamże, s. 93 i n.

²⁹ Tamże, s. 93.

³⁰ Zob. tamże, s. 95.

³¹ Zob. tamże, s. 96.

³² Zob. tamże.

możność jej realizacji (przymus absolutny). W dwóch ostatnich przypadkach (przymus absolutny) zewnętrzne zachowanie zmuszanego może być rozumiane tylko w sensie obiektywnym, gdyż nie kieruje nim wola. Przez *vis absoluta* może być zatem wymuszone zewnętrzne zachowanie się człowieka również wtedy, gdy nosi ono obiektywne cechy zachowania bezprawnego, lecz niebędące „czynem bezprawnym”, gdyż nie jest ono kierowane wolą zmuszanego. Przez *vis compulsiva* może być zaś wymuszone zewnętrzne zachowanie kierowane wolą zmuszanego, zarówno prawnie nienagane, jak też noszące cechy czynu bezprawnego³³.

Warto jeszcze nadmienić – pozwoli to bowiem w pełni zrozumieć koncepcję T. Hanauska – że autor oparł ją na ujęciu woli opracowanej przez Siergieja Rubinsztejna, według którego wolą jest zorganizowany zespół pragnień, wyrażający się w zachowaniu, w regulowaniu działań, który mieści się w obszarze tzw. pobudzającej, a nie tzw. wykonawczej regulacji³⁴. W ujęciu tym wskazuje się także, że akty woli mogą być proste, gdy – jak ujmuje to T. Hanausek – „pobudka przechodzi prawie bezpośrednio w działanie”³⁵ oraz złożone, kiedy to „między impuls a działanie wchodzi złożony proces świadomy, który również wywiera na nie swój wpływ”³⁶. W złożonym działaniu dowolnym – jak za S. Rubinsztejnem objaśnia T. Hanausek – „można wyróżnić cztery główne stadia czy fazy: 1) powstanie pobudki i postawienie sobie jakiegoś celu, 2) stadium namysłu i walki motywów, 3) postanowienie, 4) realizacja”³⁷. W konsekwencji aprobaty ujęcia S. Rubinsztejna T. Hanausek przyjął, że wolność decyzji woli – wolność, którą narusza zastosowanie przemocy – to struktura, w ramach której wyróżnić należy trzy chronologicznie ujmowane aspekty:

- 1) wolność do podejmowania decyzji woli, 2) swobodę procesów motywacyjnych kształtujących taką decyzję, 3) możliwość wykonania

³³ Tamże, s. 88–89.

³⁴ Zob. S. Rubinsztejn, *Byt i świadomość*, Warszawa 1961, s. 362.

³⁵ T. Hanausek, dz. cyt., s. 72.

³⁶ Tamże.

³⁷ Tamże.

(realizacji) podjętej decyzji woli bądź to „w ogóle”, bądź też w określonym kierunku lub w określony sposób³⁸.

Opierając się na wskazanej koncepcji S. Rubinsztejna, T. Hanausek – jak zresztą już wskazano – przyjął, że przemoc może przybrać dwie postaci: kompulsywną (*vis compulsiva*) oraz absolutną (*vis absoluta*). Przemoc kompulsywna wywoływać ma przymus kompulsywny, który:

[...] ma miejsce wówczas, gdy naruszona została swoboda procesów motywacyjnych przez narzucenie zmuszanemu motywów kierujących ten proces w stronę ukształtowania decyzji woli dotyczącej tego zewnętrznego zachowania się, które odpowiada zmuszającemu³⁹,

zaś przemoc absolutna wywoływać ma przymus absolutny, a więc przymus, który w ujęciu T. Hanauska zachodzić ma: „[...] przy naruszeniu zdolności do podjęcia decyzji woli, albo: [...] przy naruszeniu możliwości realizacji decyzji woli czy to «w ogóle», czy też w określonym kierunku bądź w określony sposób”⁴⁰. Transponując koncepcję przemocy autorstwa T. Hanauska na język współczesnej teorii prawa karnego, powiedzielibyśmy przeto, że przemoc kompulsywna to zachowanie, które zmuszanemu istotnie ogranicza tzw. wolę sterującą, warunkującą możliwość (dowolnego) kierowania przezeń jego zachowania, czego jurydyczną konsekwencją na polu prawa karnego jest niemożność przypisania zmuszanemu materialnoprawnie rozumianej winy – przy, co trzeba podkreślić, zachodzącej zarazem możliwości uznania jego zachowania za zabronione pod groźbą kary i nadto bezprawne. Z kolei o przemocy absolutnej należałoby wówczas powiedzieć, że w sytuacji, gdy wyłącza ona wolność do podejmowania decyzji woli, jest ona tym samym okolicznością wyłączającą byt tzw. woli determinującej, czego skutkiem jest niemożność uznania zachowania zmuszanego za czyn

³⁸ Tamże, s. 75. W przypadku natomiast tzw. prostego aktu woli T. Hanausek podnosi, że: „[...] pojęcie jego wolności ograniczy się do dwóch elementów, a mianowicie pierwszego i trzeciego z wyżej wymienionych. W tym przypadku uświadomiony sobie cel przechodzi bowiem prawie bezpośrednio w działanie, nie poprzedzone żadnym złożonym i dłuższym procesem świadomym, a realizacja tego celu odbywa się za pomocą czynności nawykowych, które dokonują się prawie automatycznie pod działaniem impulsu” – tamże, s. 75.

³⁹ Tamże, s. 80.

⁴⁰ Tamże.

w rozumieniu prawa karnego⁴¹. Nieco bardziej skomplikowanie przedstawia się ocena przemocy absolutnej wyłączającej możliwość wykonania podjętej decyzji woli. I w tym przypadku większość analizujących tę kwestię zapewne opowiedziałaby się za wyłączeniem czynu. Niemniej jednak warto zwrócić uwagę, że problem zdaje się w tym przypadku być nieco głębszy. Jeśli bowiem rzezona przemoc miałaby skutkować niewykonaniem działania będącego przedmiotem obowiązku, to wówczas – jak się wydaje – adekwatniejszym rozwiązaniem byłaby opcja wyłączająca byt zaniechania⁴²; wszak – jak była już o tym wyżej mowa – za zaniechanie uznaje się współcześnie tylko taki przypadek działania niewykonanego, które nie zostało przez ten podmiot wykonane w sytuacji, w której podmiot ten mógł je wykonać.

Przejdźmy do krótkiego objaśnienia poszczególnych składników definicji przemocy opracowanej przez T. Hanauska.

Przemoc w ujęciu autora – przypomnijmy – to w pierwszej kolejności oddziaływanie środkami fizycznymi. T. Hanausek proponuje, aby interpretować je możliwie szeroko i z koniecznym uwzględnieniem ich doniosłości w kontekście definiowania przemocy; wszak jego zdaniem mają one być: „[...] istotne dla przemocy, a nie dla przymusu, tzn. nie przesądzające samo przez się o rodzaju wywołanego przymusu”⁴³. W konsekwencji – jak powiedziano – T. Hanausek ujmuje rzezone środki stosunkowo szeroko, wskazując, że tego rodzaju środkiem fizycznym jest: „[...] każde zjawisko zdolne do bezpośredniego wywołania obiektywnej zmiany”⁴⁴. Cytowany autor dodaje przy tym – co warto tu wyluszczyć – że:

⁴¹ W przytłaczającej większości ujęć czynu w prawie karnym z naciskiem bowiem podkreśla się, że warunkiem zaistnienia tak rozumianego czynu jest właśnie konieczność wystąpienia tzw. woli determinującej. Ze szczególną mocą akcentuje się to zwłaszcza w ujęciu kauzalnym (naturalistycznym, naturalistyczno-kauzalnym), gdy podnosi się, że czynem jest tylko zachowanie się jego podmiotu, które jest powodowane jego wolą.

⁴² Jeśliby oczywiście przyjąć wariant, w ramach którego zaniechanie sytuuje się na poziomie pierwszego warunku w dogmatycznie ujmowanej strukturze przestępstwa, tj. na poziomie zachowania się człowieka. Zastrzeżenie to jest istotne, ponieważ równie dobrze można przenieść rozważane zagadnienie na poziom czynu, uznając, że formy ludzkiego zachowania pod postacią działania oraz zaniechania muszą być powodowane wolą ich podmiotu.

⁴³ Tamże, s. 98.

⁴⁴ Tamże.

Takie, chyba maksymalnie szerokie, ujęcie posiada z jednej strony walor elastyczności, pozwalający na pewną swobodę w praktycznym operowaniu przyjętą tu definicją przemocy. Nie jest to zaś możliwe przy całkiem sztywnych kryteriach „oddziaływania na ciało” czy „użycia siły fizycznej”. Z drugiej zaś strony – pomimo swej elastyczności – zachowuje ono znacznie większą określoność aniżeli „otwarte” pojęcie „każdego postępowania”, w tym postępowania w bardzo znacznym stopniu uwarunkowanego jego subiektywnym „odbiorem” przez zmuszanego⁴⁵.

Drugim i równie doniosłym elementem przemocy wedle propozycji sformułowanej przez T. Hanauska jest subiektywne uwarunkowanie przemocy. Autor ujmuje je następująco:

Przemoc w sensie prawnokarnym może być rozumiana tylko jako środek do osiągnięcia celu. Jest ona bowiem szczególnym sposobem zachowania się sprawcy, obieranym po to, by osiągnąć zamierzony przezeń cel w postaci nastąpienia przymusu. Użycie tego sposobu jest więc inkorporacją procesów psychicznych sprawcy. W tym znaczeniu „przemoc” jako znamię charakteryzujące ten sposób możemy zatem zaliczyć do znamion podmiotowych. Działaniu przemocą nadaje bowiem sens właśnie szczególnie kierunek w nastawieniu sprawcy (cel) i tylko w tym sensie działanie to jest zabronione. Użycie przemocy dla wywołania przymusu musi być zatem objęte zamiarem bezpośrednim sprawcy⁴⁶.

W omawianym tu kontekście subiektywnego uwarunkowania przemocy istotne jest także spostrzeżenie T. Hanauska, że identyczne:

[...] zewnętrzne zachowania się sprawcy, w zależności od treści lub subiektywnego uwarunkowania, mogą stanowić bądź to *vis absoluta*, bądź to *vis compulsiva*. Przykładowo: gdy sprawca zamyka w pokoju osobę A po to, aby uniemożliwić jej odebranie listu od listonosza – będzie to *vis absoluta*. Gdy zaś sprawca zamyka osobę A po to, by

⁴⁵ Tamże.

⁴⁶ Tamże, s. 99.

wymusić na niej podpisanie upoważnienia do odbioru pieniędzy, i tak długo trzyma ją w zamknięciu, póki nie ulegnie jego woli – będzie to *vis compulsiva*. Ilekroć przy identycznych, zewnętrznych przebiegach zamiarem sprawcy jest więc oddziaływać motywująco, to mamy wówczas do czynienia z *vis compulsiva*. Natomiast gdy sprawca chce swym działaniem uniemożliwić powstanie lub realizację decyzji woli – zachodzi *vis absoluta*⁴⁷.

Oczywiście, co w innym miejscu podkreśla cytowany autor:

Cechą przemocy zmuszającej, nie mniej istotną od subiektywnego ukierunkowania zamiarem sprawcy, jest obiektywna zdatność tej przemocy do wywołania przymusu. Obie te cechy są ze sobą nierozzerwalnie związane w tym sensie, że każda z nich stanowi warunek konieczny dla bytu przemocy. Ze względu na ten ich ścisły związek obie cechy starano się oddać łącznie w proponowanej [...] definicji przemocy za pomocą nie najlepszego może w aspektach stylistycznych określenia „ma” (ogólnie mówiąc: przemocą jest oddziaływanie, które ma wywołać przymus). Tak jak brak subiektywnego ukierunkowania przemocy na wywołanie przymusu, nawet mimo obiektywnego wywołania go, nie pozwoli na uznanie przemocy zmuszającej, tak brak obiektywnej zdatności sposobu działania obranego jako środek do wywołania zamierzonego przez sprawcę przymusu, uniemożliwia przyjęcie dokonania czynu, a co najwyżej (przy zaistnieniu dalszych warunków) uzasadnia stwierdzenie usiłowania nieudolnego (użycie środka nie nadającego się do wywołania zamierzonego skutku). Zdadność przemocy do wywołania przymusu nie oznacza bynajmniej, że każda przemoc musi być skuteczna, czyli że każda przemoc musi wywołać przymus⁴⁸.

W obszarze zagadnienia obiektywnej zdadności przemocy do wywołania przymusu mieści się też problematyczna kwestia możliwości realizowania przemocy zaniechaniem działania. T. Hanausek zdecydowanie odrzuca taką

⁴⁷ Tamże, s. 102–103.

⁴⁸ Tamże, s. 132.

możliwość, a swoje stanowisko uzasadnia tym, że zaniechanie nie jest kauzalne, że – inaczej rzecz ujmując – jest ono formą zachowania się człowieka niezdatną do tego, by uchodzić za przyczynę jakiegokolwiek skutku. Píše on bowiem w tym względzie tak:

Własne zapatrywanie na omawiany tu problem będzie tylko konsekwencją opowiedzenia się za poglądem odrzucającym istnienie jakiejś przyczynowości zaniechania. Przy zaniechaniu nie wchodzi bowiem w grę żadna przyczynowość, a tylko nieprzeszkodzenie skutkowi wywołanemu innymi okolicznościami, czyli brak przyczynowości przeciwstawnej. Skoro związek przyczynowy jest zagadnieniem będącej w ruchu materii, czyn zaś w postaci zaniechania jest zahamowaniem ruchu przy ruchu sytuacji, to trudno dostrzegać więź przyczynową, immanentną materii w ruchu, tam gdzie ruchu tego brak [...]. Jeśli więc przemoc ma być środkiem zdatnym do wywołania przymusu, to powinna ona mieć kwalifikacje do tego, aby być przyczyną powstawania przymusu, takie zaś kwalifikacje może ona posiadać tylko w formie aktywnego zachowania się w formie działania, gdyż tylko działanie może stać się przyczyną dla jakiegoś skutku⁴⁹.

Przemoc w ujęciu T. Hanauska to zachowanie, które – jak już wskazano – może przybrać postać albo *vis absoluta* albo *vis compulsiva*.

O tej pierwszej postaci autor wypowiada się następująco:

[...] oddziaływanie środkami fizycznymi, które uniemożliwiają lub przełamując (pokonując) opór zmuszanego ma nie dopuścić do powstania lub wykonania (realizacji) jego decyzji woli. W tym znaczeniu pojęcie *vis absoluta* charakteryzuje zamach na wolność decyzji zarówno prostego, jak i złożonego aktu woli, polegający na godzeniu albo w: a) zdolność do podejmowania decyzji woli, albo w b) możliwość realizacji takiej decyzji. Zachowanie określane jako *vis absoluta* uderza zatem w pierwszy lub w ostatni etap procesu swobodnego kształtowania się decyzji woli. Wspólna obu formom zamachu jest zaś rezygnacja

⁴⁹ Tamże, s. 135.

z uzyskania decyzji woli zmuszanego poprzez motywujące oddziaływanie na te procesy psychiczne, które poprzedzają powzięcie takiej decyzji⁵⁰.

T. Hanausek jednak przy tym nader przytomnie dostrzega, że:

Jeżeli przy pierwszej postaci *vis absoluta* (tj. zamachu na zdolność podejmowania decyzji woli) zakres ten, obejmujący oddziaływania takie, jak hipnoza, odurzenie, ogłuszenie, jest na ogół bezsporny, to określenie zakresu *vis absoluta* jako zamachu na możliwość realizacji decyzji woli nie jest bynajmniej jednolite⁵¹.

W kwestii tego drugiego zakresu T. Hanausek ostatecznie opowiada się za ujęciem, iż:

Vis absoluta, jako zamach na możliwość realizacji decyzji woli, należałoby zatem ujmować w odpowiednio szerokim znaczeniu, tzn. jako: a) mechaniczne przeszkadzanie zmuszanemu we władaniu mięśniami zgodnie z jego wolą lub: b) powodowanie takich zmian w środowisku zmuszanego, które uniemożliwiają mu realizację decyzji woli dotyczącej wyobrażonego przezeń zewnętrznego zachowania się. Przyjęte tu określenie „powodowanie zmian w środowisku” wymaga jeszcze pewnego wyjaśnienia. W używanym tu znaczeniu określenie to będzie bowiem obejmować nie tylko oddziaływanie zwrócone bezpośrednio na rzecz lub środek, polegające na ich zaborze, zniszczeniu lub innym uniemożliwieniu użycia, ale także bezpośrednie oddziaływanie na osobę trzecią oraz stwarzanie przeszkód uniemożliwiających zmuszanemu realizację jego decyzji woli⁵².

⁵⁰ Tamże, s. 104.

⁵¹ Tamże, s. 106.

⁵² Tamże, s. 107–108.

Nadmienić też należy, że w strukturze przemocy absolutnej – co także celnie podkreśla T. Hanausek – istotną rolę odgrywa jej nieodporność, aczkolwiek w ocenie autora bynajmniej to nie oznacza:

[...] że przy tej postaci przemocy wszelki opór musi być absolutnie uniemożliwiony. Za nieodporną *vis absoluta* uznać należy nie dopiero wtedy, gdy zmuszany nie ma żadnej, nawet teoretycznej możliwości uniknięcia naruszenia zdolności do podjęcia lub realizacji decyzji woli, ale już wtedy, gdy według przeciętnych, praktycznych ocen nie można przyjąć, że mógł on usunąć się z sytuacji przymusowej względnie ją ominąć⁵³.

Z kolei o *vis compulsiva* T. Hanausek stwierdza, że jest nią:

[...] takie oddziaływanie środkami fizycznymi, które uniemożliwiają lub przełamując opór zmuszanego, ma, naciskając aktualnie wyrządzaną dolegliwością na jego procesy motywacyjne, nastawić kształtowaną tymi procesami decyzję woli w pożądanym przez sprawcę kierunku. Podjęte w wyniku oddziaływania *vis compulsiva* zachowanie zmuszanego opiera się więc na jego własnej decyzji woli, a zatem odpowiada wymogom prawnokarnego pojęcia czynu. Okoliczność ta ma decydujące znaczenie dla wyodrębnienia *vis compulsiva* jako oddzielnej formy przemocy, która jako środek zdalny do wywołania przymusu kompulsywnego, właśnie dzięki tej okoliczności, bliższa jest groźbie aniżeli drugiej formie przemocy, tj. *vis absoluta*. W przeciwieństwie bowiem do *vis absoluta* przy *vis compulsiva* sprawca wykorzystuje zdolność zmuszanego do świadomego kształtowania swej woli poprzez analizę motywów i kontrmotywów oraz przez dokonanie wśród nich wyboru znajdującego odbicie w podjęciu aktu woli. Wykorzystanie tej zdolności polega przy *vis compulsiva* na narzuceniu przez sprawcę motywów powodujących, że wynik procesu motywacyjnego wypadła w pożądanym przez niego kierunku. *Vis compulsiva* jest więc zamachem na swobodę przebiegów motywacyjnych kształtujących decyzję woli

⁵³ Zob. tamże, s. 108.

i, jako taki zamach, może ona godzić w wolność kształtowania tylko złożonego aktu woli⁵⁴.

Cytowany autor podkreśla także, że dolegliwość wyrządzana przemocą kompulsywną musi być obiektywnie znaczna i zarazem: „[...] zdolna do tego, by pokonując opór, rzutować na przebiegi motywacyjne przeciętnego człowieka takiego typu jak konkretny zmuszany i znajdującego się w takiej, jak on, sytuacji”⁵⁵. Charakteryzując przemoc kompulsywną, T. Hanausek zwraca również uwagę na to, że:

Vis compulsiva istotnie różni się od groźby tym, że oddziaływanie przemocą w tej postaci wyrządza dolegliwość w tej chwili, w której jest ono kierowane przeciwko swobodzie podjęcia decyzji woli, podczas gdy groźba dolegliwość taką jedynie „zapowiada”, jako mającą dopiero nastąpić w przyszłości⁵⁶.

W definicji przemocy opracowanej przez T. Hanauską przyjmuje się, że przemoc jest: „[...] w każdej swej postaci subiektywnie nastawiona na uniemożliwienie bądź przełamanie oporu, obiektywnie zaś zdatna do tego celu”⁵⁷. Kluczowy w przytoczonym stwierdzeniu element oporu zmuszanego autor proponuje rozumieć jako:

[...] zewnętrzny wyraz jego woli przeciwnej dążeniom zmuszającego. Według tego ujęcia dla stwierdzenia postawionego oporu nie wystarcza więc samo istnienie woli przeciwnej dążeniom zmuszającego, lecz konieczne jest ustalenie tego, że wola ta znalazła swój wyraz w zewnętrznym zachowaniu się zmuszanego. Zachowanie to nie musi bynajmniej polegać na cielesnym przeciwstawieniu się w formie jakiegoś ruchu mięśni, powinno ono stanowić tylko jakąkolwiek zewnętrzną inkorporację tej woli. Forma tej inkorporacji jest zaś w dużym stopniu

⁵⁴ Tamże, s. 109–110.

⁵⁵ Tamże, s. 113.

⁵⁶ Tamże.

⁵⁷ Tamże, s. 118.

uwarunkowana elementami danej sytuacji, a zwłaszcza charakterem i natężeniem przemocy⁵⁸.

Elementem związanym z omówionym wyżej warunkiem oporu jest wreszcie brak zgody zmuszanego. Brak ten w ujęciu T. Hanauska powinno się rozumieć jako negatywny element subiektywnego nastawienia zmuszanego⁵⁹. T. Hanausek zasadniczo słusznie bowiem podkreśla, że:

Bez takiego elementu każde obiektywne działanie tylko subiektywnie ukierunkowane na wywołanie przymusu musiałyby być bowiem uznane za zrealizowaną przemoc, chociażby nawet osoba, wobec której działania tego użyto, w pełni je akceptowała. Wówczas każdy typ „zmuszania” należałoby przeredagować na typ działania w celu zmuszenia, stanowiący *a priori* przypadek usiłowania nieudolnego (wobec akceptacji tego działania przez ofiarę)⁶⁰.

T. Hanausek podkreśla przy tym także, że: „[...] negatywny element braku zgody zmuszanego powinien odgrywać rolę jako czynnik występujący w tych typach nie zamiast elementu uniemożliwienia lub przełamania oporu, lecz obok niego, jak istotne, *implicite* w tych typach zawarte znamię”⁶¹.

Raz jeszcze podkreślmy, że definicja przemocy opracowana przez T. Hanauska jest bez wątpienia wynikiem istotnie głębokich analiz naukowych. Z tego też względu uznać ją można za zdecydowanie wiodącą w polskiej literaturze prawa karnego i z tego też powodu za niemalże optymalny punkt odniesienia. Niemniej jednak – co zresztą w pełni naturalne – w polskim piśmiennictwie karnistycznym spotkać można i inne ujęcia przemocy prawnokarnie doniosłej. Z uwagi na ograniczone ramy niniejszego opracowania wskażmy tylko niektóre z nich.

Zdaniem Jarosława Majewskiego, nawiązującym zresztą wyraźnie do ujęcia T. Hanauska:

⁵⁸ Tamże, s. 118–119.

⁵⁹ Zob. tamże, s. 125.

⁶⁰ Tamże.

⁶¹ Tamże, s. 126.

[...] przestępstwo popełnione z zastosowaniem przemocy w rozumieniu art. 115 § 3 [k.k. z 1997 r. – Ł.P.] to przestępstwo połączone z użyciem przez sprawcę siły (środków fizycznych) po to, ażeby przełamać opór drugiej osoby lub uniemożliwić jej stawienie oporu albo też oddziałać aktualnie wyrządzaną dolegliwością na kształtowanie się jej woli lub procesów motywacyjnych w określonym kierunku [...] ⁶².

Z kolei w opinii Pawła Daniluka:

Przemoc w rozumieniu art. 115 § 3 KK to siła fizyczna, poprzez którą sprawca oddziałuje na innego człowieka (bezpośrednio lub pośrednio), a zatem przestępstwa z zastosowaniem przemocy to takie przestępstwa, podczas popełnienia których sprawca oddziaływał – bezpośrednio lub pośrednio – na innego człowieka siłą mięśni, a więc energią (mocą) opartą na pracy mięśni. Warunkiem uznania danego zachowania się sprawcy za działanie przemocą, objętego zakresem art. 115 § 3 KK, nie jest osiągnięcie przez używaną siłę fizyczną określonego stopnia natężenia czy też intensywności. W szczególności na gruncie komentowanego przepisu nie ma podstaw, aby formułować pogląd, zgodnie z którym o przemocy można mówić dopiero wówczas, gdy mamy do czynienia co najmniej z naruszeniem nietykalności cielesnej pokrzywdzonego [...] ⁶³.

Przemoc w rozumieniu art. 115 § 3 KK to zarówno przemoc bezpośrednia, kierowana wprost na ciało pokrzywdzonego, jak i przemoc pośrednia, polegająca na oddziaływaniu na pokrzywdzonego poprzez siłę fizyczną skierowaną na innego człowieka, zwierzę bądź też rzecz ⁶⁴.

W nurcie nawiązującym do omówionego ujęcia autorstwa T. Hanauska mieści się też wypowiedź Andrzeja Marka. Według niej: „Przez przemoc rozumie się oddziaływanie środkami fizycznymi, które ma uniemożliwić lub przełamać

⁶² J. Majewski, *Objaśnienie art. 115 § 3 k.k.*, [w:] *Kodeks karny. Część ogólna*, t. 1: *Komentarz do art. 1–116 k.k.*, red. A. Zoll, Warszawa 2012, s. 1364.

⁶³ P. Daniluk, *Objaśnienie art. 115 § 3 k.k.*, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. R.A. Stefański, Warszawa 2023, s. 793.

⁶⁴ Tamże.

opór zmuszanego albo nastawić jego wolę w pożądanym przez sprawcę kierunku [...]”⁶⁵. Autor dodaje przy tym, że: „[...] przemoc może mieć charakter nieodporny (*vis absoluta*) albo względny, kompulsywny [...]”⁶⁶, a nadto podkreśla, że: „[...] obowiązujący k.k. posługuje się węższym pojęciem «przemoc wobec osoby» (np. art. 191, 280 i 281) i ogólnym określeniem «przemoc» (np. w art. 282), które dopuszcza również przemoc pośrednią, skierowaną na rzecz w celu wywarcia przymusu na osobie [...]”⁶⁷.

W ocenie Genowefy Rejman przemoc: „Wiąże się z przymusem jako negacją wolności i oznacza «siłę przemagającą», gwałt, «siłę brutalną», przewagę i inne formy oddziaływane na wolę człowieka”⁶⁸.

Niezwykle interesujące i zarazem naukowo cenne spostrzeżenia odnośnie do pojmowania przemocy w prawie karnym znajdujemy u Krystyny Daszkiewicz⁶⁹. Autorka ta w szczególności podkreśla, że dobrą polską tradycją jest to, iż ujmuje się przemoc tak, aby objąć nią zarówno tzw. przemoc bezpośrednią, jak i tzw. przemoc pośrednią⁷⁰. Zdaniem K. Daszkiewicz z tradycji tej jednak niepotrzebnie zrezygnowano⁷¹, co w jej ocenie: „[...] spowodowało wprowadzenie do Kodeksu karnego regulacji korzystnych dla sprawców przestępstw działających przemocą, a niekorzystnych dla ich ofiar”⁷². W cytowanym opracowaniu K. Daszkiewicz dzieli się także swoimi ważkimi uwagami w przedmiocie rozróżnień między kodeksowymi terminami „przemocą wobec osoby”, „przemocą” i „gwałtem na osobie”⁷³, formułując przy sposobności krytyczną i – co szczególnie istotne – systemowo ujętą ocenę decyzji ustawodawczej odnośnie do wprowadzenia do k.k. pierwszego z wyróżnionych terminów⁷⁴. Autorka pisze bowiem tak:

⁶⁵ A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 253.

⁶⁶ Tamże.

⁶⁷ Tamże, s. 254.

⁶⁸ G. Rejman, *Objaśnienie art. 115 § 3 k.k.*, [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, red. G. Rejman, Warszawa 1999, s. 1428.

⁶⁹ Zob. K. Daszkiewicz, *Kodeks karny z 1997 roku. Uwagi krytyczne*, Gdańsk 2001, s. 154 i n.

⁷⁰ Podkreśla to również orzecznictwo sądowe – zob. w szczególności uchwałę Sądu Najwyższego z 10.12.1998 r. (I KZP 22/98), OSP 1999 nr 2, poz. 39, a także postanowienie Sądu Najwyższego z 16.03.1999 r. (I KZP 32/98), OSP 2000 nr 3, s. 162–165.

⁷¹ Zob. K. Daszkiewicz, dz. cyt., s. 154.

⁷² Tamże, s. 155.

⁷³ Zob. tamże, s. 162 i n.

⁷⁴ Zob. tamże, s. 154 i n.

Zarówno w okresie obowiązywania Kodeksu karnego z 1932 r., jak i Kodeksu karnego z 1969 r. tradycyjnie już wiązano „przemoc” z oddziaływaniem bezpośrednim albo tylko pośrednim na osobę zmuszaną. To „pośrednie” mogło się odbywać poprzez rzecz albo inną osobę. [...]. Przykłady oddziaływania na człowieka za pomocą rzeczy (określanego jako „przemoc pośrednia”) przytaczano wielokrotnie w różnych komentarzach. Już J. Makarewicz posługiwał się przykładem bandytów strzelających w opony samochodu, który pragnęli zatrzymać. Wskazywano też m.in. na wyjmowanie okien z cudzego mieszkania w porze zimowej, zdejmowanie dachu, zamurowywanie drzwi po to, aby za pośrednictwem tego rodzaju działań wpłynąć na procesy motywacyjne i decyzje człowieka. Wymownym, powtarzanym przykładem była też przemoc pośrednia stosowana wobec inwalidy poruszającego się o kulach, którego sprawca przestępstwa pozbawia możliwości poruszania się, odbierając mu te kule. Uwzględnienie przemocy w różnych jej przejawach i postaciach, zarówno bezpośredniej, jak i tzw. pośredniej, ma najistotniejsze znaczenie zarówno w kwestiach prawidłowej oceny sposobu działania sprawcy przestępstwa, jak i zabezpieczenia interesów jego ofiar. Aktualnie, ze względu na regulacje wprowadzone w Kodeksie karnym z 1997 r., owo rozróżnianie „przemocy” i „przemocy wobec osoby”, ma nastąpić odejście od tej tradycji, także w odniesieniu do bardzo poważnych przestępstw⁷⁵.

Mając przed oczyma karnistyczne ujęcia przemocy, a zwłaszcza stosunkowo dokładnie omówioną koncepcję jej pojmowania autorstwa T. Hanauska, spróbujmy udzielić odpowiedzi na pytanie o ich ewentualną odmiennność względem analizowanej wcześniej definicji przemocy domowej pochodzącej z ustawy o przeciwdziałaniu tej przemocy.

Idąc drogą przeprowadzonej wyżej analizy tej definicji, rozpocząć należy od ponownego skonstatowania faktu, że rzeczona definicja ewidentnie za wąsko określa podmiot przemocy domowej. Dzieje się tak dlatego, że ustawodawca użył dla jego wyznaczenia warunku pełnoletności – warunku generującego zresztą uzasadnione wątpliwości co do zgodności owej definicji z postanowieniami

⁷⁵ Tamże, s. 162–163.

konstytucyjnymi. Raz jeszcze należy zatem w tym miejscu zaapelować o rozwiązanie wprowadzenia zasadniczej zmiany w tym zakresie. Kwestia zróżnicowania jurydycznych konsekwencji w przypadku przemocy domowej popełnionej przez osobę pełnoletnią i osobę niepełnoletnią to bowiem – i ponownie to z naciskiem zaakcentujemy – zagadnienie innego rodzaju.

Niewątpliwie odnotowania wymaga fakt, że ujęcie rozważanej ustawowej definicji przemocy domowej nie ogranicza tej przemocy wyłącznie do zachowania się człowieka pod postacią działania, dopuszczając tym samym jej popełnienie także w formie zaniechania wymaganego prawem działania. Tymczasem w ujęciach karnistycznych, a zwłaszcza w ujęciu opracowanym przez T. Hanauska, przyjmuje się, że przemoc może przybrać wyłącznie postać działania⁷⁶. Wydaje się, że w różnicy tej racja leży po stronie ustawodawcy. Słowem, nie wydaje się tu w pełni przekonująca argumentacja, która cały problem próbuje rozwiązać założeniem o niekausalności zaniechania. Inaczej rzecz ujmując, założenie to jawi się jako argumentacyjnie deficytowe, bo przyjmowaną w karnistyce koncepcję przemocy o skutkowym charakterze można z łatwością powiązać z możliwością jej popełnienia także zaniechaniem działania wymaganego przez prawo, którego podmiotem może być – co najzupełniej oczywiste – wyłącznie tzw. gwarant nienastąpienia skutku, a więc osoba, od której prawo – na zasadzie zaadresowanego do niej obowiązku – wymaga działania zapobiegającego skutkowi⁷⁷.

Różnica pomiędzy ustawową definicją przemocy domowej a karnistycznym rozumieniem przemocy zachodzi także w ujęciu stosunku intelektualno-wolicjonalnego podmiotu do zachowania przemocowego. W ujęciu karnistycznym akcentuje się bowiem, że z zachowaniem wskazanego rodzaju możemy mieć do czynienia wyłącznie wówczas, gdy będzie ono popełnione w wykonaniu zamiaru bezpośredniego, by nie powiedzieć, że w wykonaniu jego kwalifikowanej odmiany, mianowicie pod postacią zamiaru kierunkowego (*dolus coloratus*). Mówiąc krótko, rzeczona definicja ujmuje ten stosunek

⁷⁶ Aczkolwiek w judykaturze spotkać się można także z odmiennym stanowiskiem – zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z 6.09.1994 r. (II KRN 159/94), OSNKW 1994 nr 9–10 poz. 61.

⁷⁷ Nt. gwaranta nienastąpienia skutku w prawie karnym zob. choćby Ł. Pohl, *Artykuł 2 Kodeksu karnego w roli wyznacznika podmiotu przestępstwa skutkowego popełnionego przez zaniechanie*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, nr 3, s. 87 i n. oraz podaną tam literaturę przedmiotu, w której wskazuje się na źródła obowiązku rzeczzonego gwaranta.

znacznie szerzej, bo poza wspomnianym zamiarem bezpośrednim dopuszcza możliwość popełnienia zachowania przemocowego także w wykonaniu zamiaru ewentualnego⁷⁸. Mając na uwadze *ratio legis* leżące u podstaw ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej, uznać należy, że poszerzona formuła omawianego stosunku w przypadku przemocy domowej bez wątplenia zasługuje na pozytywną ocenę. Nie może wszak ulegać wątpliwości, że zachowania przemocowe mogą być realizowane także wówczas, gdy ich sprawca popełnia je w warunkach obojętności jego woli na ich popełnienie. Można wręcz zaryzykować stwierdzenie, że w przypadku przemocy realizowanej w warunkach wskazanego zobojętnienia sprawcy, wynikającego z krańcowo już wysokiego stopnia jego demoralizacji, reakcja omawianą ustawą jest co najmniej równie pożądana jak w przypadkach przemocy powodowanej zamiarem bezpośrednim. W konsekwencji uznać zatem należy, że rozwiązanie omawianej kwestii w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy domowej jest zasadnym odejściem od istotnie węższej w tym obszarze koncepcji karnistycznej.

Poszukując jeszcze ewentualnych różnic między ustawową definicją przemocy domowej a karnistycznym ujęciem przemocy, można by zaryzykować pogląd, że rzeczona definicja została skonstruowana z pominięciem elementu braku zgody zmuszanego. U podstaw zasadności tego poglądu leży przekonanie, że ograniczanie pojęcia przemocy domowej do przypadków braku takiej zgody nie uwzględniałoby występowania wszak nie tak rzadkich sytuacji, kiedy to ofiarami owej przemocy są dzieci, a więc podmioty z założenia nie w pełni świadome przysługujących im praw. Słowem, o odmiennej strukturze pojęcia przemocy domowej w stosunku do konstrukcji przemocy rozumianej karnistycznie decyduje wgląd w *ratio legis* ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej, a mówiąc ściślej i wprost, decyduje o tej odmienności będącej konsekwencją tego wglądu zrozumienie celu tej ustawy.

⁷⁸ Nt. zamiaru ewentualnego zob. w szczególności M. Kowalewska-Łukuć, *Zamiar ewentualny w świetle psychologii*, Poznań 2015, a także podaną tam dalszą literaturę przedmiotu. Zob. również wyrok Sądu Najwyższego z 27.07.1973 r. (IV KR 153/73), OSNKW 1974 nr 1 poz. 5, wyrok Sądu Najwyższego z 26.09.1985 r. (I KR 250/85), OSNPG 1986 nr 5 poz. 57, a także wyrok Sądu Najwyższego z 17.12.1987 r. (II KR 333/87), OSNPG 1989 nr 2 poz. 18.

3. Przemoc domowa jako zachowanie zabronione pod groźbą kary – analiza i ocena obowiązującego stanu prawnego

Zachowanie będące przemocą domową w rozumieniu analizowanej ustawy o jej przeciwdziałaniu jest bez wątpienia zachowaniem relewantnym także prawnokarnie. Krótko i zarazem ogólnie rzecz ujmując, można na wstępie powiedzieć, że w wielu rozmaitych przepisach prawa karnego ustawodawca koduje normy sankcjonowane, które pod groźbą kary zakazują jego popełnienia. Nie należy tego – rzecz jasna – rozumieć jako sytuacji redundancji informacji normatywnej. Tego rodzaju zjawisko byłoby bowiem – jak wiadomo – niewątpliwą wadą prakseologiczną systemu prawnego. Wskazane mnogie normowanie przemocy domowej w przepisach prawa karnego wynika stąd, że zachowanie będące stosowaniem tej przemocy może przybierać bardzo różne kształty, co jest wynikiem – przykładowo i oczywiście ogólnie rzecz ujmując – zarówno tego, iż jest ono popełniane w różnych okolicznościach, jak i tego, że jego popełnienie skutkować może różnymi następstwami. Słowem, o różnorodnej ewaluacji zachowania przemocowego decyduje to, że ze wskazanymi odmiennymi wariantami jego popełnienia ustawodawca wiąże inną prawnokarną ocenę, wyrażającą się w różnie dla nich z tego powodu zakreślonym rozmiarze karalności. Zresztą analogicznie sytuacja przedstawia się na polu prawa karnego, jeśli idzie o prawnokarną ewaluację przemocy. Ażeby nie poprzestawać w tym zakresie wyłącznie na własnej opinii, odnotujmy – oczywiście dobranych jedynie przykładowo – kilka wypowiedzi doktryny poświęconych tej kwestii.

I tak ze stosunkowo pedantycznym wykazem typów czynów zabronionych pod groźbą kary powiązanych z przemocą spotykamy się w powoływanym już opracowaniu autorstwa K. Daszkiewicz. Autorka ujmuje w pierwszej kolejności tę kwestię tak:

Bardzo szeroki jest zakres problemów dotyczących działania „przemocą”, uwidocznionych w przepisach Kodeksu karnego. Jeżeli chodzi o jego część szczególną, to na uwagę zasługują następujące grupy zagadnień: 1) W pierwszej mieszczą się te przepisy Kodeksu karnego, do których wprowadzono „przemoc” jako ustawowe znamię przestępstwa. Tu należą: – art. 127 § 1 (działalność mająca na celu zmianę przemocą konstytucyjnego ustroju Rzeczypospolitej Polskiej), – art. 128

§ 1 (działalność w celu usunięcia przemocą konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej), – art. 197 § 1 (doprowadzenie innej osoby przemocą do obcowania płciowego), – art. 197 § 2 (doprowadzenie innej osoby przemocą do poddania się innej czynności seksualnej albo wykonania takiej czynności), – art. 197 § 3 (doprowadzenie innej osoby przemocą do obcowania płciowego albo do poddania się innej czynności seksualnej, albo wykonania takiej czynności, jeżeli sprawca działa ze szczególnym okrucieństwem lub wspólnie z inną osobą), – art. 203 (doprowadzenie innej osoby przemocą do uprawiania prostytucji), – art. 224 § 1 (wywieranie przemocą wpływu na czynności urzędowe organu administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego), – art. 224 § 2 (stosowanie przemocy w celu zmuszenia funkcjonariusza publicznego albo osoby do pomocy mu przybranej do przedsięwzięcia lub zaniechania prawnej czynności służbowej), – art. 224 § 3 (stosowanie przemocy w celu zmuszenia funkcjonariusza publicznego albo osoby do pomocy mu przybranej do przedsięwzięcia lub zaniechania prawnej czynności służbowej, jeżeli następstwem czynu jest bardzo ciężkie albo ciężkie uszkodzenie ciała (tj. określenie art. 156 § 1 i art. 157 § 1), – art. 232 (wywieranie przemocą wpływu na czynności urzędowe sądu), – art. 245 (używanie przemocy w celu wywarcia wpływu na świadka, biegłego, tłumacza, oskarżyciela albo oskarżonego), – art. 246 (stosowanie przemocy przez funkcjonariusza publicznego lub tego, kto działa na jego polecenie, w celu uzyskania określonych zeznań, wyjaśnień, informacji lub oświadczenia), – art. 249 (przeszkadzanie przemocą w czynnościach związanych z wyborami i referendum), – art. 250 (wywieranie przemocą wpływu na głosowanie osoby uprawnionej), – art. 260 (udaremnianie przemocą przeprowadzenia zebrania, zgromadzenia lub pochodu albo ich rozpraszanie), – art. 264 § 2 (przekraczanie granicy Rzeczypospolitej Polskiej przez sprawcę używającego przemocy), – art. 282 (wymuszenie rozbójnicze z użyciem przemocy), – art. 289 § 3 (zabór w celu krótkotrwałego użycia cudzego pojazdu mechanicznego przez sprawcę używającego przemocy), – art. 346 § 1 (stosowanie przemocy przez żołnierza w celu przeszkodzenia przełożonemu w czynności służbowej albo w celu zmuszenia przełożonego do przedsięwzięcia albo zaniechania czynności

służbowej), – art. 346 § 2 (stosowanie przemocy przez żołnierza działającego wspólnie z innymi żołnierzami lub w obecności zebranych żołnierzy w celu przeszkodzenia przełożonemu w czynności służbowej albo w celu zmuszenia przełożonego do przedsięwzięcia albo zaniechania czynności służbowej)⁷⁹.

W drugiej grupie przepisów Kodeksu karnego, kontynuuje K. Daszkiewicz:

[...] mieszczą się te, do których wprowadzono jako ustawowe znamię nie „przemoc”, lecz „przemoc wobec osoby”. Tu należą: – art. 191 § 1 (stosowanie przemocy wobec osoby w celu zmuszenia innej osoby do określonego działania, zaniechania lub znoszenia), – art. 191 § 2 (stosowanie przemocy wobec osoby w celu wymuszenia zwrotu należności), – art. 280 § 1 (rozbój z użyciem przemocy wobec osoby), – art. 281 (kradzież rozbójnicza z użyciem przemocy wobec osoby)⁸⁰.

Do tej grupy, jak uzupełnia autorka:

[...] włączyć zapewne też trzeba: – art. 119 § 1 (stosowanie przemocy wobec grupy osób lub poszczególnej osoby z powodu jej przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, politycznej, wyznaniowej lub z powodu jej bezwyznaniowości), – art. 153 § 1 (stosowanie przemocy wobec kobiety ciężarnej przez sprawcę, który w ten sposób bez jej zgody przerywa ciążę albo przemocą doprowadza kobietę do przerwania ciąży, – art. 153 § 2 już znowelizowany (stosowanie przemocy wobec kobiety ciężarnej przez sprawcę, który w ten sposób bez jej zgody przerywa ciążę albo przemocą doprowadza kobietę do przerwania ciąży, gdy dziecko poczęte osiągnęło zdolność do samodzielnego życia poza organizmem kobiety ciężarnej)⁸¹.

⁷⁹ K. Daszkiewicz, dz. cyt., s. 159–160.

⁸⁰ Tamże, s. 160.

⁸¹ Tamże, s. 161.

Autorka dopowiada wreszcie, że:

W tej grupie mieszczą się też przepisy, do których wprowadzono jako ustawowe znamię nie „przemoc”, nie „przemoc wobec osoby”, lecz „gwałt na osobie”. Tu należą: – art. 166 § 1 (stosowanie gwałtu na osobie przez sprawcę, który przejmuje kontrolę nad statkiem wodnym lub powietrznym), – art. 166 § 2 (stosowanie gwałtu na osobie przez sprawcę przejmującego kontrolę nad statkiem wodnym lub powietrznym, który sprowadza bezpośrednie niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia wielu osób), – art. 166 § 3 (stosowanie gwałtu na osobie przez sprawcę przejmującego kontrolę nad statkiem wodnym lub powietrznym, jeżeli następstwem czynu jest śmierć człowieka lub ciężki uszczerbek na zdrowiu wielu osób)⁸².

W tej grupie – w pełni trafnie podkreśla K. Daszkiewicz – „[...]” mieści się też przemoc będąca sposobem popełnienia takiego przestępstwa, w którym nie stanowi ona jego ustawowego znamienia⁸³, po czym wskazuje jedynie przykładowo, że takim przestępstwem może być zabójstwo, morderstwo, spowodowanie ciężkiego uszczerbku na zdrowiu czy pobicie⁸⁴.

Przedstawiony w formie *in extenso* wywód K. Daszkiewicz ukazuje dobitnie, że przemoc jest składnikiem wielu rozmaitych typów czynów zabronionych. Oczywiście jest przy tym także to, że niektóre z nich mają nikły związek z interesującą nas przemocą domową, a inne wykazują z tą przemocą związek nader ścisły.

Na okoliczność występowania przemocy w strukturze rozmaitych typów czynów zabronionych zwraca także uwagę G. Rejman, podnosząc, że w ramach k.k.:

Do takich przestępstw, które charakteryzują się przemocą można przeto zaliczyć przestępstwa polegające na czynnej napaści (art. 136, art. 222), zmuszenie organu państwowego (art. 252), dopuszczenie się gwałtownego zamachu (art. 140), zabójstwo ze szczególnym okrucieństwem (art. 148 § 2 ust. 1), w związku ze zgwałceniem (ust. 3), przerwanie

⁸² Tamże.

⁸³ Tamże.

⁸⁴ Zob. tamże.

życia dziecka poczętego (art. 153), braniu udziału w pobiciu człowieka (art. 158, a także 159), zamach terrorystyczny (art. 166), a także art. 167, 170 KK, następnie wszystkie przestępstwa przeciwko wolności (art. 189 do 193 KK), przestępstwa przeciwko wolności seksualnej, a w szczególności przestępstwa określone w art. 197, 199, 200, 204. W ramach przestępstw przeciwko działalności instytucji państwowych i samorządu terytorialnego obok wymienionego przestępstwa polegającego na czynnej napaści nadto przestępstwo określone w art. 222. W art. 223 KK zmuszanie funkcjonariusza publicznego do wykonania czynności urzędowych (224). W ramach przestępstw przeciwko wyborom powyższa charakterystyka odnosi się do przestępstw określonych w art. 249, 250, przeciwko porządkowi publicznemu w art. 252. Przeszłość to polega na przetrzymywaniu zakładnika w celu zmuszenia organu państwowego, samorządowego lub innych instytucji do określonego zachowania się, wreszcie w ramach przestępstw przeciwko mieniu z przemocą lub groźbą mamy do czynienia w ramach przestępstwa rabunku (art. 280), kradzieży rozbójniczej (art. 281), wymuszenia rozbójniczego (art. 283)⁸⁵.

Przemoc domowa w znaczeniu, jakie temu pojęciu nadaje ustawa o jej przeciwdziałaniu, jest tedy przedmiotem normowania wielu przepisów prawa karnego, acz raz jeszcze podkreślmy, że spośród przepisów wskazanych w cytowanych wyżej wypowiedziach doktryny prawniczej tylko niektóre z nich – co zrozumiałe – obejmują ją swoim zakresem kryminalizacji. Ograniczając poniższą refleksję do obszaru kryminalizacji wyznaczonego brzmieniem przepisów obecnie obowiązującego w Polsce kodeksu karnego, za ściśle związane z interesującą nas przemocą domową – i to bez ryzyka popełnienia istotnego błędu – można uznać przede wszystkim regulacje pomieszczone w następujących jego artykułach:

1. 148 § 1, 2 pkt 1 i 3, § 3 zd. 1 (zabójstwo w typie podstawowym; zabójstwo ze szczególnym okrucieństwem; zabójstwo w wyniku motywacji zasługującej na szczególne potępienie; zabójstwo jednym czynem więcej niż jednej osoby),

⁸⁵ G. Rejman, dz. cyt., s. 1430.

2. 151 (namowa do samobójstwa),
3. 153 § 1 i 2 (przerwanie ciąży przy użyciu przemocy i bez zgody kobiety ciężarnej; doprowadzenie kobiety ciężarnej we wskazanych warunkach do przerwania ciąży),
4. 154 § 2 (kwalifikowane typy zachowań wymienionych w poprzednim punkcie ze względu na następstwo w postaci śmierci kobiety ciężarnej),
5. 156 § 1 i 3 (spowodowanie ciężkiego uszczerbku na zdrowiu; kwalifikowana postać wywołania wskazanego uszczerbku ze względu na następstwo w postaci śmierci człowieka),
6. 156a § 2 (zmuszanie innej osoby przemocą do spowodowania u niej ciężkiego uszczerbku na zdrowiu w postaci wycięcia, infibulacji lub innego trwałego i istotnego okaleczenia żeńskiego narządu płciowego),
7. 157 § 1 i 2 (spowodowanie naruszenia czynności narządu ciała lub rozstroju zdrowia, innego niż określonego w art. 156 § 1; spowodowanie powyższego na okres trwania nie dłuższy od siedmiu dni),
8. 158 § 1, 2 i 3 (pobicie; pobicie z następstwem w postaci ciężkiego uszczerbku na zdrowiu; pobicie z następstwem w postaci śmierci człowieka),
9. 159 (pobicie z użyciem broni palnej, noża lub innego podobnie niebezpiecznego przedmiotu),
10. 160 § 1 i 2 (narażenie człowieka na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu; kwalifikowana postać wskazanego zachowania ze względu na ciążyący na sprawcy obowiązek opieki nad osobą narażoną na niebezpieczeństwo),
11. 162 § 1 (nieudzielenie pomocy),
12. 189 § 1, 2, 2a i 3 (pozbawienie wolności i jego kwalifikowane odmiany),
13. 190 § 1 (groźba karalna),
14. 190a § 1 i 3 (uporczywe nękanie; kwalifikowana odmiana uporczywego nękania ze względu na następstwo w postaci targnięcia się pokrzywdzonego na własne życie),
15. 191 § 1 i 1a (zmuszanie; zmuszanie innej osoby do określonego działania, zaniechania lub znoszenia poprzez stosowanie przemocy innego rodzaju uporczywie lub w sposób istotnie utrudniający innej osobie korzystanie z zajmowanego lokalu mieszkalnego),

16. 191b § 1 (doprowadzenie innej osoby przemocą do zawarcia małżeństwa lub związku, który odpowiada małżeństwu w kręgu wyznaniowym lub kulturowym sprawcy),
17. 194 (ograniczanie człowieka w przysługujących mu prawach ze względu na jego przynależność wyznaniową albo bezwyznaniowość),
18. 197 § 1, 2, 3, 4 i 5 (zgwałcenie i jego kwalifikowane odmiany; doprowadzenie innej osoby przemocą, groźbą bezprawną lub podstępem do poddania się innej czynności seksualnej lub wykonania takiej czynności i kwalifikowane odmiany takich zachowań),
19. 198 (doprowadzenie innej osoby do obcowania płciowego lub poddania się innej czynności seksualnej lub wykonania takiej czynności w warunkach wykorzystania bezradności tej osoby lub wynikającego z upośledzenia umysłowego lub choroby psychicznej braku zdolności tej osoby do rozpoznania znaczenia czynu lub pokierowania swoim postępowaniem),
20. 199 § 1, 2 i 3 (doprowadzenie innej osoby do obcowania płciowego lub do poddania się innej czynności seksualnej albo do wykonania takiej czynności poprzez nadużycie stosunku zależności lub wykorzystanie krytycznego położenia, a także kwalifikowane odmiany takich zachowań),
21. 200 § 1 (obcowanie płciowo z małoletnim poniżej lat 15 lub dopuszczanie się wobec takiej osoby innej czynności seksualnej lub doprowadzanie jej do poddania się takim czynnościom albo do ich wykonania),
22. 201 (kazirodztwo),
23. 203 § 1 i 2 (doprowadzenie innej osoby do uprawiania prostytucji w warunkach wykorzystania stosunku zależności lub krytycznego położenia tej osoby; doprowadzenie przemocą, groźbą bezprawną lub podstępem innej osoby do uprawiania prostytucji),
24. 207 § 1, 1a, 2 i 3 (znęcanie się i jego kwalifikowane odmiany),
25. 210 § 1 i 2 (porzucenie małoletniego poniżej lat 15 lub osoby nieporadnej ze względu na jej stan psychiczny lub fizyczny; kwalifikowana postać wskazanych zachowań ze względu na następstwo śmierci osoby porzuconej),
26. 216 § 1 i 2 (zniewaga i jej kwalifikowana odmiana),
27. 217 § 1 (naruszenie nietykalności cielesnej),

28. 267 § 1, 2, 3 (bezprawne uzyskanie dostępu do informacji dla niego nieprzeznaczonej; bezprawne uzyskanie dostępu do całości lub części systemu informatycznego; zakładanie lub posługiwanie się urządzeniem podsłuchowym, wizualnym albo innym urządzeniem lub oprogramowaniem w celu uzyskania dostępu do informacji dla niego nieprzeznaczonej),
29. 268 § 1, 2 i 3 (bezprawne niszczenie, uszkodzenie, usuwanie lub zmienianie zapisu istotnej informacji albo w inny sposób udaremnianie lub znaczne utrudnianie osobie uprawnionej zapoznanie się z nią; kwalifikowane odmiany wskazanych zachowań),
30. 280 § 1 i 2 (rozbój i jego kwalifikowane odmiany),
31. 281 (kradzież rozbójnicza),
32. 282 § 1 i 2 (wymuszenie rozbójnicze),
33. 284 § 1 i 2 (przywłaszczenie; przywłaszczenie rzeczy powierzonej),
34. 288 § 1 (niszczenie, uszkodzenie cudzej rzeczy lub uczynienie jej niezdatną do użytku).

Istotną informacją – którą skądinąd koniecznie należy mieć w polu widzenia – jest także to, że zakres kryminalizacji wynikający z obowiązywania wskazanych przepisów znajduje jeszcze nader istotne uzupełnienie w postaci dodatkowego obszaru kryminalizacji będącego z kolei wynikiem obowiązywania przepisów kodujących normy sankcjonowane leżące u podstaw karalności usiłowania (art. 13 § 1 k.k.) oraz form współdziałania przestępnego (art. 18 § 1, 2 i 3 k.k.).

Jak z powyższego – i podkreślmy: fragmentarycznego – wykazu wynika, przeciwdziałaniu przemocy domowej służy zatem w istocie wiele przepisów k.k. Stan ten oczywiście uznać należy za w dużej mierze satysfakcjonujący, choć – co oczywiście w pełni zrozumiałe – można i należy zastanawiać się nad korektą detali. Z uwagi na założone ramy niniejszego opracowania nie ma – rzecz jasna – na to miejsca. Niemniej jednak – tytułem jedynie reprezentatywnego przykładu – wskaźmy, iż z pewnością można rozważyć wprowadzenie zmian np. do przepisu typizującego zachowania określane mianem znęcania się. W przepisie tym, tj. w art. 207 k.k., zakazuje się bowiem jedynie znęcania się fizycznego oraz psychicznego. Tymczasem w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy domowej wskazuje się jeszcze na trzeci rodzaj przewagi osoby stosującej przemoc nad ofiarą, mianowicie na przewagę ekonomiczną. Można by zatem uczynić przedmiotem pogłębionej uwagi, czy wskazany przepis nie jest wobec powyższego ujęty za wąsko. Aczkolwiek, z drugiej strony patrząc, można by

bronąć obecnego ujęcia rozważanego przepisu – zresztą, jak się wydaje, całkiem sensownym i stąd przekonującym – argumentem, że przewaga ekonomiczna, o której mówimy, jest jednak objęta zakresem normy sankcjonowanej odtwarzalnej z omawianego przepisu, bo mieści się ona w pojęciu znęcania się psychicznego, o którym wszak – i to najzupełniej niewątpliwie – traktuje warstwa deskryptywna, a w konsekwencji i normatywna, tego przepisu⁸⁶. Gruntowne rozstrzygnięcie naszkicowanej kwestii nie jest tu jednak – jak już zaanonowano – w istocie możliwe. Wymaga ono bowiem obszernej, bo głębokiej, wręcz monograficznie ujętej, analizy, na którą w niniejszym opracowaniu – z racji na założone dlań ramy – nie ma wystarczającej przestrzeni.

4. Środki prawnokarnej reakcji na przestępstwo znamienne użyciem przemocy domowej – analiza i ocena obowiązującego stanu prawnego

Jak uświadamia lektura wymienionych wyżej przepisów k.k. mogących służyć w walce z przemocą domową, przytłaczającą większość sankcji grożących z tytułu popełnienia stypizowanych w nich zachowań stanowią tzw. terminowe kary pozbawienia wolności. Mają one – co zrozumiałe – różny rozmiar, co jest konsekwencją zróżnicowanego stopnia *in abstracto* pojmowanej społecznej szkodliwości tych zachowań. Można w związku z tym powiedzieć, że pozostałe kary, tj. inne kary pozbawienia wolności, kary ograniczenia wolności oraz kary grzywny, są wobec przemocy domowej sankcjami niemal wyjątkowymi, możliwymi wszak do zastosowania w przypadkach albo najpoważniejszej przemocy domowej (zabójstwo w typie podstawowym oraz wskazane zabójstwa kwalifikowane), albo przemocy domowej o najniższym stopniu wskazanej szkodliwości społecznej (ograniczanie człowieka w przysługujących mu prawach ze względu na jego przynależność wyznaniową albo bezwyznaniowość; zniewaga;

⁸⁶ Stanowisko takie zajmuje m.in. Jan Kluza – zob. J. Kluza, *Przestępstwo przemocy ekonomicznej*, „Prokuratura i Prawo” 2019, nr 9, s. 110. Nt. tej kwestii zob. też pomieszczone w niniejszej książce uwagi Konrada Burdziaka, które ostatecznie idą jednak w kierunku zmiany analizowanego przepisu. W miejscu tym wskazać można, że za obiema opozycyjnymi w tym zakresie opcjami stoją istotne racje.

naruszenie nietykalności cielesnej). Omawiane sankcje – jak powiedziano – to oczywiście sankcje jedynie grożące, a więc sankcje, których rozmiar jest wynikiem dokonanej przez ustawodawcę oceny społecznej szkodliwości całych klas zachowań określonego rodzaju⁸⁷. Zastrzeżenie to jest nader istotne, bo tłumaczy ono zarazem to, dlaczego wskazane sankcje funkcjonują w systemie prawa karnego jako sankcje względnie oznaczone, a więc sankcje zakresowe, znamienne tedy posiadaniem granic: dolnej i górnej. Poszczególne jednostkowe zachowania mieszczące się w zakresie danej klasy mogą bowiem – co zresztą oczywiste – dalece się między sobą różnić stopniem swej karygodności (społecznej szkodliwości *in concreto*). Wzmiankowana rozpiętość sankcji tworzy przeto warunki do wymierzenia kary adekwatnej dla rozpatrywanego przypadku; czego nie kreuje – co oczywiste – sankcja punktowa, pozbawiona granic, a więc sankcja,

⁸⁷ Ustawodawca – jak wiadomo – posługuje się w k.k. określonymi wzorami sankcji względnie oznaczonej. Jeśli chodzi o interesującą nas tzw. terminową karę pozbawienia wolności, to wskaźmy, że w przypadku rozważanej tu przemocy domowej ustawodawca posługuje się następującymi zakresami tej kary: 1) od 10 do 30 lat – art. 148 § 1; 2) od 15 do 30 lat – art. 148 § 2 pkt 1 i 3 oraz § 3 zd. 1; 3) od 3 miesięcy do lat 5 – art. 151; 4) od 6 miesięcy do lat 8 – art. 153 § 1; 5) od roku do lat 10 – art. 153 § 2; 6) od 2 do 15 lat – art. 154 § 2; 7) od 3 do 20 lat – art. 156 § 1; 8) od 5 do 30 lat – art. 156 § 3; 9) od 3 miesięcy do lat 5 – art. 156a § 2; 10) od 3 miesięcy do lat 5 – art. 157 § 1; 11) od miesiąca do 2 lat – art. 157 § 2; 12) od 3 miesięcy do lat 5 – art. 158 § 1; 13) od roku do lat 10 – art. 158 § 2; 14) od 2 do 15 lat – art. 158 § 3; 15) od 6 miesięcy do lat 8 – art. 159; 16) od miesiąca do lat 3 – art. 160 § 1; 17) od 3 miesięcy do lat 5 – art. 160 § 2; 18) od miesiąca do lat 3 – art. 162 § 1; 19) od 3 miesięcy do lat 5 – art. 189 § 1; 20) od roku do lat 10 – art. 189 § 2; 21) od lat 2 do 15 – art. 189 § 2a; 22) od 5 do 25 lat – art. 189 § 3; 23) od miesiąca do lat 3 – art. 190 § 1; 24) od 6 miesięcy do lat 8 – art. 190a § 1; 25) od lat 2 do 15 – art. 190a § 3; 26) od miesiąca do lat 3 – art. 191 § 1; 27) od miesiąca do lat 3 – art. 191 § 1a; 28) od 3 miesięcy do lat 5 – art. 191b § 1; 29) od miesiąca do lat 2 – art. 194; 30) od 2 do 15 lat – art. 197 § 1; 31) od 6 miesięcy do lat 8 – art. 197 § 2; 32) od 3 do 20 lat – art. 197 § 3; 33) od 5 do 30 lat – art. 197 § 4; 34) od 8 do 30 lat – art. 197 § 5; 35) od 6 miesięcy do lat 8 – art. 198; 36) od miesiąca do lat 3 – art. 199 § 1; 37) od 3 miesięcy do lat 5 – art. 199 § 2; 38) od 3 miesięcy do lat 5 – art. 199 § 3; 39) od 2 do 15 lat – art. 200 § 1; 40) od 3 miesięcy do lat 5 – art. 201; 41) od roku do lat 10 – art. 203 § 1; 42) od 2 do 15 lat – art. 203 § 2; 43) od 3 miesięcy do lat 5 – art. 207 § 1; 44) od 6 miesięcy do lat 8 – art. 207 § 1a; 45) od roku do lat 10 – art. 207 § 2; 46) od 2 do 15 lat – art. 207 § 3; 47) od 3 miesięcy do lat 5 – art. 210 § 1; 48) od lat 2 do 15 – art. 210 § 2; 49) od miesiąca do roku – art. 216 § 2; 50) od miesiąca do lat 2 – art. 267 § 1; 51) od miesiąca do lat 2 – art. 267 § 2; 52) od miesiąca do lat 2 – art. 267 § 3; 53) od miesiąca do lat 2 – art. 268 § 1; 54) od miesiąca do lat 3 – art. 268 § 2; 55) od 3 miesięcy do lat 5 – art. 268 § 3; 56) od 2 do 15 lat – art. 280 § 1; 57) od 3 do 20 lat – art. 280 § 2; 58) od roku do lat 10 – art. 281; 59) od roku do lat 10 – art. 282 § 1; 60) od roku do lat 10 – art. 282 § 2; 61) od miesiąca do lat 3 – art. 284 § 1; 62) od 3 miesięcy do lat 5 – art. 284 § 2; 63) od 3 miesięcy do lat 5 – art. 288 § 1.

której z tego właśnie powodu w pełni zasadnie unika się we współczesnych systemach prawa karnego opartych na racjonalności aksjologicznej.

Kara wymierzana sprawcy z tytułu popełnienia przezeń przestępstwa przemocy domowej jest już natomiast – jak wiadomo – karą bezwzględnie oznaczoną, a więc podaną przez sąd w wyroku skazującym w ściśle określonej wartości bezwzględnej. W k.k. – krótko przypomnijmy – wskazany sądowy wymiar kary⁸⁸ nie jest – co zrozumiałe – wymiarem najzupełniej swobodnym. Podlega on bowiem ważkim ograniczeniom, wynikającym z obowiązywania stosownych dyrektyw rządzących tym wymiarem, o których ustawodawca wypowiada się zwłaszcza w art. 53 k.k.⁸⁹. Spoglądając na zawartość normatywną tego arty-

⁸⁸ Nt. sądowego wymiaru kary zob. przede wszystkim A. Marek, L. Paprzycki, T. Kaczmarek (red.), *System Prawa Karnego*, t. 5: *Nauka o karze. Sądowy wymiar kary*, Warszawa 2017, a także podaną tam dalszą literaturę przedmiotu, a w szczególności T. Kaczmarek, *Ogólne dyrektywy wymiaru kary w teorii i praktyce sądowej*, Wrocław 1980.

⁸⁹ Przypomnijmy brzmienie tego niezwykle istotnego artykułu:

„§ 1. Sąd wymierza karę według swojego uznania, w granicach przewidzianych w ustawie, uwzględniając stopień społecznej szkodliwości czynu, okoliczności obciążające i okoliczności łagodzące, cele kary w zakresie społecznego oddziaływania, a także cele zapobiegawcze, które ma ona osiągnąć w stosunku do skazanego. Dolegliwość kary nie może przekraczać stopnia winy.

§ 2. Wymierzając karę, sąd uwzględnia w szczególności motywację i sposób zachowania się sprawcy, zwłaszcza w razie popełnienia przestępstwa na szkodę osoby nieporadnej ze względu na wiek lub stan zdrowia, popełnienie przestępstwa wspólnie z nieletnim, rodzaj i stopień naruszenia ciężących na sprawcy obowiązków, rodzaj i rozmiar ujemnych następstw przestępstwa, właściwości i warunki osobiste sprawcy, sposób życia przed popełnieniem przestępstwa i zachowanie się po jego popełnieniu, a zwłaszcza staranie o naprawienie szkody lub zadośćuczynienie w innej formie społecznemu poczuciu sprawiedliwości, a także zachowanie się pokrzywdzonego.

§ 2a. Okoliczności obciążające stanowią w szczególności: 1) uprzednia karalność za przestępstwo umyślne lub podobne przestępstwo nieumyślne; 2) wykorzystanie bezradności, niepełnosprawności, choroby lub podeszłego wieku pokrzywdzonego; 3) sposób działania prowadzący do poniżenia lub udręczenia pokrzywdzonego; 4) popełnienie przestępstwa z premedytacją; 5) popełnienie przestępstwa w wyniku motywacji zasługującej na szczególne potępienie; 6) popełnienie przestępstwa motywowanego nienawiścią z powodu przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, politycznej lub wyznaniowej ofiary albo z powodu jej bezwyznaniowości; 7) działanie ze szczególnym okrucieństwem; 8) popełnienie przestępstwa w stanie po spożyciu alkoholu lub środka odurzającego, jeżeli ten stan był czynnikiem prowadzącym do popełnienia przestępstwa lub istotnego zwiększenia jego skutków; 9) popełnienie przestępstwa we współdziałaniu z nieletnim lub z wykorzystaniem jego udziału.

§ 2b. Okoliczności łagodzące stanowią w szczególności: 1) popełnienie przestępstwa w wyniku motywacji zasługującej na uwzględnienie; 2) popełnienie przestępstwa pod wpływem gniewu, strachu lub wzburzenia, usprawiedliwionych okolicznościami

kułu z perspektywy rozważanego tu przestępstwa przemocy domowej, można wysunąć opinię, iż regułą w jego przypadku, wynikającą z faktu wypełnienia jego znamion właśnie w warunkach przemocy domowej, będzie obecność okoliczności niewątpliwie obostrzających. W art. 53 § 2a k.k. wśród okoliczności tego rodzaju wymienia się bowiem m.in. wykorzystanie bezradności, niepełnosprawności, choroby lub podeszłego wieku pokrzywdzonego, dalej – sposób działania prowadzący do poniżenia lub udręczenia pokrzywdzonego, następnie – popełnienie przestępstwa w wyniku motywacji zasługującej na szczególne potępienie czy wreszcie – popełnienie przestępstwa w stanie po spożyciu alkoholu lub środka odurzającego, jeżeli ten stan był czynnikiem prowadzącym do popełnienia przestępstwa lub istotnego zwiększenia jego skutków, a więc okoliczności, które bardzo często pojawiają się przy popełnieniu rzeczonoego przestępstwa. Ich obecność będzie tedy w zasadzie przemawiała za tym, aby wymierzając karę trzymać się zakresu ustawowego zagrożenia, aby tym samym z dużą ostrożnością podchodzić do możliwości jej wymiaru poniżej tego zakresu. Uzasadniona w tym przypadku rezerwa wobec możliwości zastosowania instytucji nadzwyczajnego złagodzenia kary⁹⁰ (wszak jej słuszny *usus* winien mieć

zdarzenia; 3) popełnienie przestępstwa w reakcji na nagłą sytuację, której prawidłowa ocena była istotnie utrudniona z uwagi na okoliczności osobiste, zakres wiedzy lub doświadczenia życiowego sprawcy; 4) podjęcie działań zmierzających do zapobieżenia szkodzie lub krzywdzie, wynikającej z przestępstwa, albo do ograniczenia jej rozmiaru; 5) pojednanie się z pokrzywdzonym; 6) naprawienie szkody wyrządzonej przestępstwem lub zadośćuczynienie za krzywdę wynikłą z przestępstwa; 7) popełnienie przestępstwa ze znacznym przyczynieniem się pokrzywdzonego; 8) dobrowolne ujawnienie popełnionego przez siebie przestępstwa organowi powołanemu do ścigania przestępstw.

§ 2c. Nie stanowi okoliczności, o której mowa w § 2a i 2b, okoliczność będąca znamię przestępstwa, które popełnił sprawca, chyba że wystąpiła ona ze szczególnie wysokim nasileniem.

§ 2d. Nie stanowi okoliczności, o której mowa w § 2a, okoliczność niebędąca znamię przestępstwa, jeżeli stanowi podstawę zaostżenia odpowiedzialności karnej zastosowanego wobec sprawcy.

§ 2e. Nie stanowi okoliczności, o której mowa w § 2b, okoliczność niebędąca znamię przestępstwa, jeżeli stanowi podstawę złagodzenia odpowiedzialności karnej zastosowanego wobec sprawcy.

§ 3. Wymierzając karę, sąd bierze także pod uwagę pozytywne wyniki przeprowadzonej mediacji pomiędzy pokrzywdzonym a sprawcą albo ugodę pomiędzy nimi osiągniętą w postępowaniu przed sądem lub prokuratorem”.

⁹⁰ W kwestii podstaw nadzwyczajnego złagodzenia kary i zasad rządzących wymiarem kary nadzwyczajnie łagodzonej zob. w szczególności art. 60 § 1, 2, 6, 7 i 7a k.k. W przedmiocie wskazanych podstaw zob. w szczególności Ł. Pohl, *Propozycja zmian w art. 60 Kodeksu*

miejsce wyłącznie wówczas, gdy kara grożąca przewidziana za przypisane sprawcy przestępstwo okazuje się w dolnej jej granicy nazbyt surowa) powinna też na tej samej podstawie iść w parze z daleko idącą ostrożnością wobec możliwości zastosowania – względem sprawcy przestępstwa przemocy domowej – środka probacyjnego w postaci warunkowego zawieszenia wykonania orzeczonej mu kary pozbawienia wolności⁹¹.

Pozostając jeszcze w kręgu zagadnień związanych z sądowym wymiarem kary, nie sposób nie wspomnieć o nader doniosłej w kontekście prawnokarnie relewantnej przemocy domowej o instytucji recydywy specjalnej podstawowej. Instytucja ta – zgodnie z kształtującym jej przesłanki ustawowe przepisem art. 64 § 1 k.k.⁹² – opiera się bowiem na warunku popełnienia przez tego samego sprawcę przestępstw podobnych. Wspominamy o tym, gdyż jednym z przyjętych przez ustawodawcę kryteriów podobieństwa przestępstw jest popełnienie ich właśnie z zastosowaniem przemocy (patrz art. 115 § 3 k.k.⁹³). Słowem, powrót

karnego (o właściwe ujęcie podstawy nadzwyczajnego złagodzenia kary), „Prawo w Działaniu” 2022, nr 51, s. 137 i n. oraz podaną tam dalszą literaturę przedmiotu.

⁹¹ Przypomnijmy, że w obecnie obowiązującym k.k., zgodnie z jego art. 69. § 1: „Sąd może warunkowo zawiesić wykonanie kary pozbawienia wolności orzeczonej w wymiarze nieprzekraczającym roku, jeżeli sprawca w czasie popełnienia przestępstwa nie był skazany na karę pozbawienia wolności i jest to wystarczające dla osiągnięcia wobec niego celów kary, a w szczególności zapobieżenia powrotowi do przestępstwa”, zaś zgodnie § 2 tego artykułu: „Zawieszając wykonanie kary, sąd bierze pod uwagę przede wszystkim postawę sprawcy, jego właściwości i warunki osobiste, dotychczasowy sposób życia oraz zachowanie się po popełnieniu przestępstwa”. Nt. warunkowego zawieszenia wykonania orzeczonej kary pozbawienia wolności zob. A. Kordik, *Warunkowe zawieszenie wykonania kary w systemie środków probacyjnych i jego efektywność*, Wrocław 1998, a także podaną tam dalszą literaturę przedmiotu, w tym przede wszystkim M. Leonieni, *Warunkowe zawieszenie wykonania kary w polskim prawie karnym. Analiza ustawy i praktyki sądowej*, Warszawa 1974 oraz J. Skupiński, *Warunkowe skazanie w prawie polskim na tle porównawczym*, Warszawa 1992.

⁹² Według tego przepisu: „Jeżeli sprawca skazany za przestępstwo umyślne na karę pozbawienia wolności popełnia w ciągu 5 lat po odbyciu co najmniej 6 miesięcy kary umyślne przestępstwo podobne do przestępstwa, za które był już skazany, sąd wymierza karę przewidzianą za przypisane przestępstwo w wysokości powyżej dolnej granicy ustawowego zagrożenia, a może ją wymierzyć w wysokości do górnej granicy ustawowego zagrożenia zwiększonego o połowę”. Nt. recydywy specjalnej w prawie karnym zob. przede wszystkim B. Janiszewski, *Recydywa wielokrotna w prawie karnym*, Poznań 1992.

⁹³ Zgodnie z tym przepisem – przypomnijmy – „Przestępstwami podobnymi są przestępstwa należące do tego samego rodzaju; przestępstwa z zastosowaniem przemocy lub groźby jej użycia albo przestępstwa popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowej uważa się za przestępstwa podobne”. Nt. podobieństwa przestępstw zob. przede wszystkim P. Daniluk, *Przestępstwa podobne w polskim prawie karnym*, Warszawa 2013, s. 476.

przez sprawcę przestępstwa przemocy domowej do popełnienia takiego przestępstwa – oczywiście przy spełnieniu warunków temporalnych zaistnienia omawianej recydywy – będzie w zasadzie powrotem do przestępstwa w rozumieniu przywołanego przepisu, a więc – krótko rzecz ujmując – będzie recydywą specjalną podstawową. Okoliczność ta ma natomiast – jak wiadomo – istotne znaczenie w kontekście zakresu możliwej do orzeczenia kary – wszak, jak wskazuje się w przepisie art. 64 § 1 k.k., sąd może wówczas wymierzyć karę w wysokości do górnej granicy ustawowego zagrożenia zwiększonej o połowę, a musi ją wymierzyć powyżej dolnej granicy ustawowego zagrożenia.

Istotne znaczenie pośród środków prawnokarnej reakcji na przestępstwo przemocy domowej mają środki karne, a więc – używając starej i nieaktualnej już wobec nich nomenklatury – tzw. kary dodatkowe. Na szczególną ekspozycję zasługują tu przede wszystkim następujące spośród nich: 1) zakaz przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, 2) zakaz kontaktowania się z określonymi osobami, 3) zakaz zbliżania się do określonych osób oraz 4) nakaz opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym. Zgodnie wszak z wartym tu przywołania w formie dosłownej art. 41a:

§ 1. Sąd może orzec zakaz przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, kontaktowania się z określonymi osobami, zbliżania się do określonych osób lub opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu, jak również nakaz okresowego opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym, w razie skazania za przestępstwo przeciwko wolności seksualnej lub obyczajności na szkodę małoletniego lub inne przestępstwo przeciwko wolności oraz w razie skazania za umyślne przestępstwo z użyciem przemocy, w tym zwłaszcza przemocy wobec osoby najbliższej. Zakaz lub nakaz może być połączony z obowiązkiem zgłaszania się do Policji lub innego wyznaczonego organu w określonych odstępach czasu, a zakaz zbliżania się do określonych osób – również kontrolowany w systemie dozoru elektronicznego. § 1a. Sąd na wniosek pokrzywdzonego orzeka zakaz przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, kontaktowania się z określonymi osobami, zbliżania się do określonych osób lub opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu, jak również nakaz okresowego opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym,

w razie skazania za przestępstwo przeciwko wolności seksualnej lub obyczajności. Zakaz lub nakaz może być połączony z obowiązkiem zgłaszania się do Policji lub innego wyznaczonego organu w określonych odstępach czasu, a zakaz zbliżania się do pokrzywdzonego – również kontrolowany w systemie dozoru elektronicznego. § 2. Sąd orzeka zakaz przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, kontaktowania się z określonymi osobami, zbliżania się do określonych osób lub opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu, jak również nakaz okresowego opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym, w razie skazania na karę pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia jej wykonania za przestępstwo przeciwko wolności seksualnej lub obyczajności. Zakaz lub nakaz może być połączony z obowiązkiem zgłaszania się do Policji lub innego wyznaczonego organu w określonych odstępach czasu, a zakaz zbliżania się do określonych osób – również kontrolowany w systemie dozoru elektronicznego. § 3. Sąd może orzec zakaz przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, kontaktowania się z określonymi osobami, zbliżania się do określonych osób lub opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu dożywotnio w razie ponownego skazania sprawcy w warunkach określonych w § 2. § 3a. W razie orzeczenia nakazu okresowego opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym za przestępstwa określone w rozdziałach XXV i XXVI sąd orzeka na ten sam okres zakaz zbliżania się do pokrzywdzonego. § 4. Orzekając zakaz zbliżania się do określonych osób, sąd wskazuje odległość od osób chronionych, którą skazany obowiązany jest zachować. § 5. Orzekając nakaz okresowego opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym, sąd określa termin jego wykonania. § 6. Zakaz kontaktowania się z określoną osobą obejmuje wszelkie czynności związane z próbą nawiązania kontaktu z osobą chronioną, w tym podejmowane przez skazanego za pośrednictwem innej osoby lub z wykorzystaniem sieci teleinformatycznej.

Kształt przytoczonej regulacji wyraźnie przeto wskazuje na duże możliwości zastosowania wymienionych środków w walce z przestępną przemocą domową. Oczywiście i tutaj można by rozważać pewne korekty, jak choćby tę, która

poszerzałyby podstawy obligatoryjnego stosowania wskazanych środków karnych w oparciu o art. 41a § 1a także na inne przestępstwa przeciwko wolności. *Prima facie* rozszerzenie takie wydaje się bowiem ze wszech miar uzasadnione, zwłaszcza wówczas, gdy podejmujemy odpowiedzialną refleksję w przedmiocie adekwatnej reakcji prawnokarnej na przestępstwo przemocy domowej. Niemniej jednak i w tym zakresie odpowiedzialna konstatacja powinna być poprzedzona głęboką analizą zagadnienia, na którą w tym opracowaniu – z uwagi na założone dlań ramy – nie ma niestety wystarczającej przestrzeni. Wskażmy jeszcze dla domknięcia obrazu, że wymienione środki karne – zgodnie z art. 43 § 1 k.k. – orzeka się w latach, od roku do lat 15, zaś zgodnie z art. 43 § 1a k.k. obowiązek, o którym mowa w art. 41a § 1 zdanie drugie i § 2 zdanie drugie, orzeka się w miesiącach, najkrócej na 3 miesiące, najdłużej na 12 miesięcy.

Koniecznym należy też wspomnieć o doniosłości w kontekście przestępstwa przemocy domowej obowiązku naprawienia szkody i zadośćuczynienia za doznaną krzywdę (patrz art. 46 § 1 k.k.⁹⁴), a także o równie istotnym w jego przypadku znaczeniu nawiązki⁹⁵ (patrz art. 47 § 1 k.k.⁹⁶), którą – zgodnie z art. 48 k.k. – orzeka się w wysokości do 100 000 zł (chyba że ustawa stanowi w tym względzie inaczej).

Jak wynika z powyższego, także na polu materialnoprawnych środków prawnokarnej reakcji na przestępstwo przemocy domowej polskie prawo karne dostarcza organom wymiaru sprawiedliwości wielu możliwości reagowania racjonalną

⁹⁴ Zgodnie z tym przepisem: „W razie skazania sąd może orzec, a na wniosek pokrzywdzonego lub innej osoby uprawnionej orzeka, stosując przepisy prawa cywilnego, obowiązek naprawienia, w całości albo w części, wyrządzonej przestępstwem szkody lub zadośćuczynienia za doznaną krzywdę; przepisów prawa cywilnego o możliwości zasądzenia renty nie stosuje się”. Jeżeli zaś – jak postanawia się o tym w art. 46 § 2 k.k. – „[...] Jeżeli orzeczenie obowiązku określonego w § 1 jest znacznie utrudnione, sąd może orzec zamiast tego obowiązku nawiązkę w wysokości do 200 000 złotych na rzecz pokrzywdzonego, a w razie jego śmierci w wyniku popełnionego przez skazanego przestępstwa nawiązkę na rzecz osoby najbliższej, której sytuacja życiowa wskutek śmierci pokrzywdzonego uległa znacznemu pogorszeniu. W razie gdy ustalono więcej niż jedną taką osobę, nawiązki orzeka się na rzecz każdej z nich”.

⁹⁵ Nt. nawiązki zob. przede wszystkim W. Cieślak, *Nawiązka w polskim prawie karnym*, Gdańsk 2006.

⁹⁶ Z kolei wedle tego przepisu: „W razie skazania sprawcy za umyślne przestępstwo przeciwko życiu lub zdrowiu albo za inne przestępstwo umyślne, którego skutkiem jest śmierć człowieka, ciężki uszczerbek na zdrowiu, naruszenie czynności narządu ciała lub rozstrój zdrowia, sąd może orzec nawiązkę na rzecz Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej”.

i stanowczą represją karną na wskazany przejaw patologii społecznej. I w tym więc względzie zasługuje ono z tego tytułu na zasadniczo pozytywną ocenę.

5. Podsumowanie

Przedstawiona powyżej analiza dotyczyła w istocie trzech zagadnień. Pierwsze z nich koncentrowało się wokół odpowiedzi na pytania, czym jest przemoc domowa w rozumieniu ustawy o jej przeciwdziałaniu, oraz jaki jest stosunek tej przemocy do przemocy rozumianej karnistycznie. Wgląd w tę problematykę zaowocował konkluzją o zakresowej niezbieżności wskazanych pojęć. Pozwolił on także poddać krytycznej ocenie sformułowaną w rzeczonyj ustawie definicję pojęcia przemocy domowej, co z kolei zaowocowało wysunięciem wobec tej definicji konstruktywnych postulatów jej merytorycznie uzasadnionej zmiany, by wskazać na nieadekwatność rzeczonyj definicji w kwestii wyznaczania kręgu podmiotów stosujących przemoc domową w rozumieniu wskazanej ustawy. Drugie z poruszonych zagadnień to z kolei kwestia zakresu kryminalizacji przemocy domowej. Uwagi poczynione w tym obszarze pozwoliły na wstępną identyfikację tego zakresu. Tak zidentyfikowany jej zakres oceniono pozytywnie. Wskazano bowiem, że przeciwdziałaniu przemocy domowej służy w istocie bardzo wiele przepisów materialnego prawa karnego. Wreszcie ostatnie zagadnienie sprowadzało się do oceny, czy na przestępną przemoc domową polskie prawo karne materialne pozwala racjonalnie i stanowczo zareagować. I w tym zakresie uznano, że dostarcza ono wymiarowi sprawiedliwości karnej szerokiej gamy środków prawnokarnej reakcji o dużym potencjale efektywnego oddziaływania tak na polu sprawiedliwościowym (retrybutywnym), jak i prewencyjnym. Raz jeszcze należy jednak z całą mocą zaakcentować, że wyrażona tu zasadniczo pozytywna ocena polskich regulacji objętych powyższą analizą nie oznacza oczywiście, że obecnego stanu nie można byłoby w przedmiotowym zakresie wydatnie udoskonalić. Zresztą społeczna waga zagadnienia przestępnej przemocy domowej jest bezdyskusyjnie na tyle poważna, że ustawia ona – i to *a limine* – poszukiwanie prawnokarnych rozwiązań o wyższym stopniu efektywności w zakresie jej przeciwdziałania jako permanentnie podstawowy przedmiot dociekań doktryny prawa karnego.

Bibliografia

Źródła prawa

- Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. Nr 9, poz. 59 ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.).
- Ustawa z 29 lipca 2005 r. o przemocy domowej (Dz. U. Nr 180, poz. 1493 ze zm.).
- Ustawa z 9 czerwca 2022 r. o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich (Dz. U. poz. 1700).

Orzecznictwo

- Wyrok Sądu Najwyższego z 27.07.1973 r. (IV KR 153/73), OSNKW 1974 nr 1, poz. 5.
- Wyrok Sądu Najwyższego z 26.09.1985 r. (I KR 250/85), OSNPG 1986 nr 5, poz. 57.
- Wyrok Sądu Najwyższego z 17.12.1987 r. (II KR 333/87), OSNPG 1989 nr 2, poz. 18.
- Wyrok Sądu Najwyższego z 6.09.1994 r. (II KRN 159/94), OSNKW 1994 nr 9–10, poz. 61.
- Uchwała Sądu Najwyższego z 10.12.1998 r. (I KZP 22/98), OSP 1999 nr 2, poz. 39.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z 16.03.1999 r. (I KZP 32/98), OSP 2000 nr 3, s. 162–165.

Literatura

- Andrejew I., *Ustawowe znamiona czynu. Typizacja i kwalifikacja przestępstw*, Warszawa 1978.
- Cieślak W., *Nawiązka w polskim prawie karnym*, Gdańsk 2006.
- Daniluk P., *Objaśnienie art. 115 § 3 k.k.*, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. R.A. Stefański, Warszawa 2023, s. 790–794.
- Daniluk P., *Przestępstwa podobne w polskim prawie karnym*, Warszawa 2013.
- Daszkiewicz K., *Kodeks karny z 1997 roku. Uwagi krytyczne*, Gdańsk 2001.
- Dębski R., *Typ czynu zabronionego (typizacja)*, [w:] *System prawa karnego*, t. 3: *Nauka o przestępstwie. Zasady odpowiedzialności*, red. A. Marek, L. Paprzycki, R. Dębski, Warszawa 2017, s. 371–444.
- Giezek J., *Nieletniość*, [w:] *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, red. M. Bojarski, Warszawa 2012, s. 226–227.
- Hanausek T., *Przemoc jako forma działania przestępczego*, Kraków 1966.
- Janiszewski B., *Recydywa wielokrotna w prawie karnym*, Poznań 1992.

- Kaczmarek T., *Ogólne dyrektywy wymiaru kary w teorii i praktyce sądowej*, Wrocław 1980.
- Kluza J., *Przestępstwo przemocy ekonomicznej*, „Prokuratura i Prawo” 2019, nr 9, s. 99–113.
- Kordik A., *Warunkowe zawieszenie wykonania kary w systemie środków probacyjnych i jego efektywność*, Wrocław 1998.
- Kowalewska-Łukuć M., *Zamiar ewentualny w świetle psychologii*, Poznań 2015.
- Kubicki L., *Przestępstwo popełnione przez zaniechanie. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1975.
- Leonieni M., *Warunkowe zawieszenie wykonania kary w polskim prawie karnym. Analiza ustawy i praktyki sądowej*, Warszawa 1974.
- Majewski J., *Objaśnienie art. 115 § 3 k.k.*, [w:] *Kodeks karny. Część ogólna*, t. 1: *Komentarz do art. 1–116 k.k.*, red. A. Zoll, Warszawa 2012, s. 1357–1365.
- Marek A., *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2006.
- Marek A., Paprzycki L., Kaczmarek T. (red.), *System Prawa Karnego*, t. 5: *Nauka o karze. Sądowy wymiar kary*, Warszawa 2017.
- Marek A., *Prawo karne*, Warszawa 2009.
- Patryas W., *Zaniechanie. Próba analizy metodologicznej*, Poznań 1993.
- Pohl Ł., *Artykuł 2 Kodeksu karnego w roli wyznacznika podmiotu przestępstwa skutkowego popełnionego przez zaniechanie*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, nr 3, s. 87–96.
- Pohl Ł., *O niemożności wykonania nakazanego działania spowodowanej zachowaniem się zobowiązanego do działania (przyczynek do analizy zaniechania w prawie karnym)*, [w:] *Profesor Marian Cieślak – osoba, dzieło, kontynuacje*, red. W. Cieślak, S. Steinborn, Warszawa 2013, s. 447–455.
- Pohl Ł., *Prawo karne. Wykład części ogólnej*, Warszawa 2019.
- Pohl Ł., *Propozycja zmian w art. 60 Kodeksu karnego (o właściwe ujęcie podstawy nadzwyczajnego złagodzenia kary)*, „Prawo w Działaniu” 2022, nr 51, s. 137–144.
- Pohl Ł., *Struktura normy sankcjonowanej w prawie karnym. Zagadnienia ogólne*, Poznań 2007.
- Radwański Z., *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 1996.
- Rejman G., *Objaśnienie art. 115 § 3 k.k.*, [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, red. G. Rejman, Warszawa 1999, s. 1420–1431.
- Rubinsztejn S., *Byt i świadomość*, Warszawa 1961.
- Skupiński J., *Warunkowe skazanie w prawie polskim na tle porównawczym*, Warszawa 1992.
- Wróbel W., Zoll A., *Polskie prawo karne. Część ogólna*, Kraków 2010.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2010.

BIOGRAM

Łukasz Pohl – profesor nauk prawnych specjalizujący się w prawie karnym materialnym. Jest pracownikiem naukowo-dydaktycznym Uniwersytetu Szczecińskiego, w którym kieruje Zespołem Badawczym Prawa Karnego, a także pracownikiem naukowym Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, w którym kieruje Sekcją Prawa i Procesu Karnego. Jest autorem ponad stu prac naukowych, w tym trzech monografii, oraz licznych artykułów w najważniejszych polskich czasopismach prawniczych. Istotną pozycję w jego dorobku naukowym zajmuje też autorski podręcznik do części ogólnej prawa karnego – *Prawo karne. Wykład części ogólnej*. Wielokrotnie pełnił funkcję recenzenta w postępowaniach o nadanie stopni i tytułów naukowych doktora, doktora habilitowanego i profesora. Wypromował pięciu doktorów prawa, spośród których troje uzyskało stopień naukowy doktora habilitowanego. Jest zastępcą redaktora naczelnego i redaktorem naukowym ogólnopolskiego czasopisma prawniczego „Prawo w Działaniu”. Jego działalność naukowa koncentruje się przede wszystkim na analizie teoretycznego i dogmatycznoprawnego wymiaru materialnego prawa karnego, a szczególnym przedmiotem jego badań jest dogmatycznie ujmowana struktura przestępstwa. Jest zdecydowanym zwolennikiem odpowiedzialnego integrowania refleksji prawniczej z ustaleniami innych nauk, w szczególności z ustaleniami logiki, ontologii i filozofii analitycznej.

ORCID: 0000-0003-0530-1569

dr hab. Bartosz Majchrzak, prof. ucz.

UNIWERSYTET KARDYNAŁA STEFANA WYSZYŃSKIEGO W WARSZAWIE
INSTYTUT WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

Przeciwdziałanie przemocy domowej w prawie administracyjnym

1. Wprowadzenie

Dane statystyczne odnoszące się do zjawiska przemocy domowej w Polsce uzasadniają konstatację, że w ostatnich latach obserwujemy systematyczny spadek intensywności występowania tego typu zachowań¹. Nie dotyczy to jednak najpoważniejszych ich przejawów, które skutkują postępowaniami karnymi o przestępstwo znęcania się – ich liczba nie zmniejsza się². Wobec tego nadal mamy do czynienia z poważnym problemem, będącym wyrazem skrajnie negatywnych relacji interpersonalnych w społeczeństwie³, prowadzącym do jednej z najcięższych form naruszenia praw człowieka⁴. Radzenie sobie ze zjawiskiem przemocy we wspólnocie tak w wymiarze całościowym, jak i z poszczególnymi jego symptomami, oraz przeciwdziałanie jego występowaniu wymaga wielopłaszczyznowych i systemowych działań, wśród których bez wątpienia trzeba wyróżnić zaprojektowanie oraz zaaplikowanie odpowiednich instrumentów

¹ Zob. P. Ostaszewski, *Przemoc domowa w świetle danych statystycznych procedury „Niebieskiej Karty”*, Warszawa 2022, s. 15.

² Tamże, s. 13.

³ Tamże, s. 5.

⁴ A. Kiełtyka, *Wstęp [w:] Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. Komentarz*, A. Kiełtyka, A. Ważny, Warszawa 2015, s. 13.

prawnych. Istotna rola w tym zakresie przypada unormowaniom administracyjnoprawnym, co wiąże się z tzw. niepomijalnością samej administracji publicznej, wynikającą z jej systemowej niezbędności i nieodzowności⁵. Nadal aktualna jest bowiem teza Janusza Łętowskiego, według którego:

Współczesne państwo jest państwem administracji [...]. Administracja jest właściwie wszechobecna: praktycznie rzecz biorąc, nie ma sfery życia, w której nie zaznaczałaby w sposób zasadniczy swej obecności i potęgi. Gdy się mówi o państwie, prawie, wolności, demokracji, warunkach i perspektywach życia ludzkiego, nawet w jego osobistych, intymnych wręcz aspektach – prędzej czy później okaże się, że sprawa wiąże się z zarządzaniem, planowaniem, administrowaniem⁶.

Analiza instrumentarium administracyjnoprawnego regulowania stosunków społecznych w określonej sferze wymaga w pierwszej kolejności doprecyzowania zakresu przedmiotowego tego oddziaływania. W niniejszym przypadku należy to odnosić w szczególności do zdefiniowania pojęcia przemocy domowej na gruncie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej⁷ jako tego unormowania, które porządkuje działania organów administracji rządowej, jednostek samorządu terytorialnego i innych podmiotów administrujących we wskazanym obszarze. Ustawa ta, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw⁸, obowiązującym zasadniczo od 22 czerwca 2023 r., zastąpiła określenie „przemoc w rodzinie” właśnie pojęciem „przemoc domowa”. *Ratio legis* zmian projektodawcy upatrywali w stygmatyzacji rodziny jako konsekwencji zastosowania poprzedniej konwencji terminologicznej oraz w niesłusznym sugerowaniu, że „wyłącznie rodzina jest środowiskiem, w którym dochodzi do aktów przemocy”⁹. Jednocześnie w ten sposób ujednotacono

⁵ Zob. P. Lisowski, *Między niepomijalnością administracji publicznej a deadministrowaniem*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2020, nr 331, s. 186 i 188.

⁶ J. Łętowski, *Administracja. Prawo. Orzecznictwo sądowe*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1985, s. 7.

⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 1249 ze zm.; dalej: u.p.p.d.

⁸ Dz. U. poz. 535; dalej: ustawa zmieniająca.

⁹ *Uzasadnienie projektu ustawy – o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw*, druk Sejmu IX kadencji nr 2799 z 24 listopada 2022 r., s. 2.

nomenklaturę względem ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzonej w Stambule dnia 11 maja 2011 r.¹⁰ (zob. art. 3 lit. b konwencji stambulskiej, które to pojęcie jest jednak węższe znaczeniowo od definicji art. 2 ust. 1 pkt 1 u.p.p.d.).

Zgodnie z ustawowym znaczeniem przemocą domową jest jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie, wykorzystujące przewagę fizyczną, psychiczną lub ekonomiczną, naruszające prawa lub dobra osobiste osoby doznającej przemocy domowej, w szczególności: a) narażające tę osobę na niebezpieczeństwo utraty życia, zdrowia lub mienia, b) naruszające jej godność, nietykalność cielesną lub wolność, w tym seksualną, c) powodujące szkody na jej zdrowiu fizycznym lub psychicznym, wywołujące u tej osoby cierpienie lub krzywdę, d) ograniczające lub pozbawiające tę osobę dostępu do środków finansowych lub możliwości podjęcia pracy, lub uzyskania samodzielności finansowej, e) istotnie naruszające prywatność tej osoby lub wzbudzające u niej poczucie zagrożenia, poniżenia lub udręczenia, w tym podejmowane za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 2 ust. 1 pkt 1 u.p.p.d.). Zgodnie z intencją projektodawców ta definicja obejmuje pięć zasadniczych rodzajów (form) przemocy: fizyczną, psychiczną, seksualną, ekonomiczną i internetową¹¹, co wyraźnie nawiązuje do unormowań konwencji stambulskiej oraz odpowiada trendom rozwojowym komunikacji i upowszechnieniu Internetu. Jednocześnie jednak autorzy projektu nie ustrzegli się pewnych niedociągnięć przy formułowaniu powyższej definicji, na które zwracano uwagę na gruncie poprzednio obowiązującego znaczenia terminu „przemoc w rodzinie” (choćby wadliwego utożsamiania naruszeń praw lub dóbr osobistych z narażeniem ich na niebezpieczeństwo, a zatem z zagrożeniem praw lub dóbr osobistych¹² – por. art. 2 ust. 1 pkt 1 *in principio* oraz lit. a) tego przepisu u.p.p.d.).

W kontekście traktowania art. 2 ust. 1 pkt 1 u.p.p.d. jako przesłanki zastosowania środków administracyjnoprawnych warto ponadto zwrócić uwagę na trudności, jakie powstają w związku z interpretacją pojęcia „umyślność”

¹⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 961; dalej: konwencja stambulska.

¹¹ *Uzasadnienie projektu...*, s. 2–3.

¹² Zob. L. Bosek, *Opinia na temat legislacyjnej spójności oraz zgodności z Konstytucją RP projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2010, nr 2, s. 138.

działania lub zaniechania jako jednego z podstawowych elementów definicji przemocy domowej. W doktrynie prawa zwraca się bowiem uwagę na to, że znaczenie kryterium umyślności (nieumyślności) w języku prawnym i prawniczym różni się znacząco od rozumienia intuicyjnego i potocznego. Zakres pojęcia „umyślność” w tym drugim ujęciu jest węższy, gdyż odpowiada w istocie tylko zamiarowi bezpośredniemu. W prawie karnym i cywilnym rozszerzono to tradycyjne znaczenie także na zamiar ewentualny¹³. Na tle art. 2 ust. 1 pkt 1 u.p.p.d. można wskazać zarówno argumenty przemawiające za koniecznością potocznego rozumienia umyślności (w ramach interpretacji językowej przyjmuje się, że w braku definicji legalnej pojęć należy stosować dyrektywę języka potocznego¹⁴), jak i racje wspierające pogląd o nadawaniu temu pojęciu znaczenia określonego w ramach nauki prawa karnego i cywilnego (pozostałe elementy definicji przemocy domowej odwołują się do kategorii prawnych – naruszenia prawa i dóbr osobistych, co uzasadnia wykładnię pojęcia umyślności również w nawiązaniu do aktów normatywnych z zakresu prawa karnego i cywilnego odwołujących się do tej terminologii). W szczególności jednak problemy pogłębia to, że wskazaną wątpliwość muszą rozstrzygnąć organy administracji publicznej, które w wielu przypadkach nie mają przygotowania prawniczego i znajomości reguł wykładni prawa, oceny faktów i ich subsumcji pod normy. Z tego powodu wzrasta prawdopodobieństwo dowolności działań przedstawicieli podmiotów administracyjnych, zwłaszcza że nierzadko nawet sądy powszechne mają problemy z ustaleniem w danych okolicznościach stopnia winy podmiotu popełniającego czyn zabroniony w ujęciu prawa karnego czy też czyn niedozwolony w rozumieniu prawa cywilnego¹⁵.

Zakres podmiotowy regulacji administracyjnoprawnej u.p.p.d., ujmowany w kategoriach adresatów działań administracji publicznej, wyznaczają przede wszystkim pojęcia osoby doznającej przemocy domowej oraz osoby stosującej przemoc domową. Pierwsze z nich obejmuje następujące osoby, wobec których jest stosowana przemoc domowa: a) małżonka, także w przypadku, gdy

¹³ M. Budyn-Kulik, *Umyślność w prawie karnym i psychologii. Teoria i praktyka sądowa*, Warszawa 2015, LEX/el.

¹⁴ Por. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 98–100.

¹⁵ B. Majchrzak, *Problem nieprecyzyjności przesłanek wszczęcia procedury „Niebieskie Karty”*, [w:] *Prawa i obowiązki członków rodziny*, t. 2, red. M. Gołowkin-Hudała, P. Sobczyk, A. Wilk, Lublin 2018, s. 96–97.

małżeństwo ustało lub zostało unieważnione, oraz jego wstępnych, zstępnych, rodzeństwo i ich małżonków, b) wstępnych i zstępnych oraz ich małżonków, c) rodzeństwo oraz ich wstępnych, zstępnych i ich małżonków, d) osobę pozostającą w stosunku przysposobienia i jej małżonka oraz ich wstępnych, zstępnych, rodzeństwo i ich małżonków, e) osobę pozostającą obecnie lub w przeszłości we wspólnym pożyciu oraz jej wstępnych, zstępnych, rodzeństwo i ich małżonków, f) osobę wspólnie zamieszkującą i gospodarującą oraz jej wstępnych, zstępnych, rodzeństwo i ich małżonków, g) osobę pozostającą obecnie lub w przeszłości w trwałej relacji uczuciowej lub fizycznej niezależnie od wspólnego zamieszkiwania i gospodarowania, h) małoletniego (art. 2 ust. 1 pkt 2 u.p.p.d.). Ponadto osobą doznającą przemocy domowej jest małoletni, będący świadkiem przemocy domowej wobec wyżej wymienionych osób (art. 2 ust. 2 u.p.p.d.), a więc taki małoletni, który posiada wiedzę na temat jej stosowania lub widział akt takiej przemocy (zob. art. 2 ust. 1 pkt 4 u.p.p.d.). Z tej definicji wynika, że kryteriami zastosowanymi do wyznaczenia jej desygnatów były więzy pokrewieństwa, więzy prawne oraz faktyczne, w tym wynikające jedynie ze wspólnego zamieszkiwania i gospodarowania (niezależnego od wspólnego pożycia czy innej – niestety bliżej niedookreślonej – trwałej relacji uczuciowej lub fizycznej¹⁶), a nawet sprowadzające się wyłącznie do relacji o charakterze przemocowym, jeśli odnosi się ona do małoletniego. Wspólne gospodarowanie to inaczej wspólne zaspokajanie potrzeb życiowych o cechach stałości, polegające zwłaszcza na udziale i wzajemnej współpracy w załatwianiu codziennych spraw związanych z prowadzeniem domu czy też niezarobkowaniu i pozostawianiu na całkowitym lub częściowym utrzymaniu osoby, z którą się gospodarstwo domowe prowadzi¹⁷.

Do osób stosujących przemoc domową przepisy u.p.p.d. zaliczają z kolei pełnoletnich, którzy dopuszczają się zachowań zdefiniowanych ustawowo jako przemoc domowa wobec osób wymienionych w art. 2 ust. 1 pkt 2 u.p.p.d. Zatem adresatem działań administracji publicznej w omawianej sferze nie mogą być

¹⁶ Zob. krytykę tego przepisu w: *Uwagi Sądu Najwyższego do rządowego projektu ustawy z dnia 24 listopada 2022 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw*, Druk Sejmu IX kadencji nr 2799 z 24 listopada 2022 r., Warszawa 27 grudnia 2022, s. 13–15, <https://orka.sejm.gov.pl/Druk19ka.nsf/o/836CD3138D43D-329C125892E004A43CA/%24File/2799-005.pdf> (dostęp: 6.07.2023).

¹⁷ *Uzasadnienie projektu...*, s. 4; tak też, np. wyrok NSA z 13 czerwca 2018 r., sygn. II GSK 573/18, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (dalej: CBOSA).

osoby małoletnie dopuszczające się zachowań przemocowych, np. względem swoich rówieśników.

2. Źródła prawa administracyjnego dotyczące przeciwdziałania przemocy domowej

Odnosząc się do zagadnienia źródeł regulacji administracyjnoprawnej, której przedmiotem jest przeciwdziałanie przemocy domowej, można zauważyć jej znaczne rozproszenie. Zawiera się ona bowiem w szeregu aktów normatywnych, na czele z Konstytucją RP¹⁸. Ustawa zasadnicza wyznacza przede wszystkim „pole aksjologicznych wyborów prawodawcy”¹⁹, a wartości konstytucyjne podlegają następnie uszczegółowieniu w ustawach i innych źródłach prawa, w tym także prawa międzynarodowego (gdyż żaden organ państwa nie ma kompetencji do wprowadzenia do krajowego porządku prawnego aktu, który byłby aksjologicznie niespójny z Konstytucją RP). Prawodawca w aktach hierarchicznie podporządkowanych ustawie zasadniczej uszczegóławia wartości w niej zawarte, operacjonalizując ich realizację, zwłaszcza za pomocą mechanizmów właściwych prawu administracyjnemu. Z jednej strony doprecyzowuje treść wartości konstytucyjnych²⁰, a z drugiej – wprowadza szczegółowe uregulowania służące ich urzeczywistnianiu. Na gruncie unormowań z zakresu przemocy domowej dotyczy to zwłaszcza takich wartości ustawy zasadniczej jak: godność człowieka (preambuła i art. 30 Konstytucji RP), wolność człowieka (preambuła i art. 31 ust. 1–2 Konstytucji RP), życie ludzkie (art. 38 Konstytucji RP), wolność od tortur, okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania i karnania oraz stosowania kar cielesnych (art. 40 Konstytucji RP), nietykalność i wolność osobista każdego (art. 41 ust. 1 Konstytucji RP), zdrowie jednostki (art. 68 ust. 1 Konstytucji RP), małżeństwo, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo (art. 18 i art. 71 Konstytucji RP), poszanowanie własności

¹⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: Konstytucja RP, ustawa zasadnicza.

¹⁹ Z. Cieślak, *Modele układów administracyjnych i ich usprawnianie*, [w:] *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2017, s. 183.

²⁰ Tamże, s. 185.

i innych praw majątkowych (art. 21 i art. 64 Konstytucji RP), prywatność jednostki (art. 47 Konstytucji RP), wychowanie dzieci zgodnie z przekonaniami ich rodziców (art. 48 ust. 1 Konstytucji RP), nienaruszalność mieszkania (art. 50 Konstytucji RP), autonomia informacyjna jednostki (art. 51 Konstytucji RP), wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu (art. 52 ust. 1 Konstytucji RP), wolność wyboru i wykonywania zawodu (art. 65 Konstytucji RP) czy wolność dziecka od przemocy, okrucieństwa, wyzysku i demoralizacji (art. 72 ust. 1 Konstytucji RP)²¹.

Można przyjąć ponadto, że zwalczanie przemocy domowej stanowi przedmiot regulowania szeregu umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Rzeczypospolitą, odnoszących się do tego generalnie przez pryzmat ochrony praw człowieka. Wyraźnie powyższą kwestię normuje zaś konwencja stambulska, implikująca przyjęcie przez państwa-strony odpowiednich, a więc także administracyjnoprawnych, środków zapewniających realizację celów konwencyjnych²².

Ustawodawstwo krajowe w powyższym zakresie to w szczególności przepisy u.p.p.d., które w przeważającej mierze posługują się instrumentarium administracyjnoprawnym, uzupełnionym tylko środkami ochrony sądowej (art. 11a, art. 12b i art. 12d u.p.p.d.). Ta ustawa ma charakter ogólny w znaczeniu dążenia do uporządkowania przez nią systemu przeciwdziałania przemocy domowej. Odsyła jednocześnie do kilku innych ustaw prawa administracyjnego, które ten system dopełniają. Są to następujące akty normatywne: ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej²³ i ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi²⁴ (zob. art. 6 ust. 1 u.p.p.d.), ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²⁵ (art. 9 ust. 2 u.p.p.d.), ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego²⁶ (art. 9a ust. 7h u.p.p.d.), ustawa z dnia 19 lipca

²¹ B. Majchrzak, *Podstawy aksjologiczne regulacji prawnych dotyczących przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, [w:] *Podstawy przeciwdziałania przestępczości oraz pomocy osobom pokrzywdzonym. Konkretyzacja i realizacja*, red. P. Sobczyk, Warszawa 2020, s. 140–141.

²² Szerzej kwestie międzynarodowych źródeł przeciwdziałania przemocy domowej analizuje Marek Bielecki w pierwszym rozdziale niniejszej monografii. Ich omawianie w tym miejscu wydaje się niecelowe, zwłaszcza z uwagi na istotowo bardzo ograniczony zakres stosowanych w tych źródłach instrumentów prawa administracyjnego.

²³ Dz. U. z 2023 r. poz. 901; dalej: u.p.s.

²⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 165 ze zm.; dalej: u.w.w.t.

²⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 571.

²⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 775; dalej: k.p.a.

2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych²⁷ (art. 9a ust. 9 u.p.p.d.), ustawa z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji²⁸ (art. 9g u.p.p.d.), ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji²⁹ i ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych³⁰ (art. 11a ust. 3 i art. 11b u.p.p.d.), ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej³¹ (art. 12a ust. 2 u.p.p.d.).

Ponadto przepisy u.p.p.d. zawierają dziesięć upoważnień do wydania rozporządzeń wykonawczych (zob. art. 3 ust. 2, art. 5, art. 5a, art. 5b, art. 7 ust. 3, art. 9b ust. 7, art. 9d ust. 5, art. 10f, art. 12a ust. 7, art. 12c ust. 3 u.p.p.d.), jak również umocowanie dla rady gminy do uchwalenia aktu prawa miejscowego³² określającego tryb i sposób powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego (art. 9a ust. 15 u.p.p.d.). Wszystkie wymienione akty podustawowe stanowią źródła rekonstruowania norm administracyjnego prawa przeciwdziałania przemocy domowej.

Na tle zasygnalizowanego wyżej katalogu źródeł można zauważyć duże rozproszenie podstaw administracyjnoprawnych przeciwdziałania analizowanemu negatywnemu zjawisku społecznemu. Utrudnia to rekonstrukcję systemu tych unormowań, a przez to ich stosowanie w powiązaniu ze sobą. Ponadto powstaje wrażenie, że ustawa o przeciwdziałaniu przemocy domowej jest tylko jednym z elementów tej rozbudowanej struktury aktów prawnych, i to wcale nie najważniejszym, bo zadania z niej wynikające są – zgodnie z art. 6 ust. 1 u.p.p.d. – realizowane zasadniczo na podstawie przepisów u.p.s. i u.w.w.t. W ten sposób doszło do obniżenia zakładanego porządkującego waloru wskazanej ustawy „ogólnej”.

²⁷ Dz. U. poz. 1818.

²⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 2516 ze zm.

²⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 171 ze zm.

³⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 1214 ze zm.

³¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 447 ze zm.; dalej: u.w.r.

³² Zob. np. wyrok NSA z 11 stycznia 2012 r., sygn. II OSK 1922/11, CBOSA; A. Ważny, *Uwagi do art. 9a [w:] Przeciwdziałanie przemocy...*, A. Kiełtyka, A. Ważny, s. 105; K. Właźlak, *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Prokuratura i Prawo” 2017, nr 10, s. 103; teźże, *Problemy funkcjonowania zespołów interdyscyplinarnych ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 4, s. 66.

3. Aksjologia przepisów ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej jako istota oddziaływania administracji publicznej

Analiza zagadnienia przeciwdziałania przemocy domowej w prawie administracyjnym nie jest możliwa bez choćby ogólnego odniesienia się do perspektywy aksjologii ustawowego regulowania tej sfery stosunków społecznych przez wspomnianą gałąź prawa. Na wzmocnienie tej tezy można przytoczyć argument nawiązujący do problemu definiowania samej administracji publicznej, a także zespołu unormowań regulujących jej działanie. Według bowiem jednego z „klasycznych” już określeń administracji publicznej oznacza ona strukturę obsadzoną ludźmi (określoną kadram), która ma bezpośrednio realizować dobro wspólne, w sposób aktywny, planowy, stały, systematyczny i wyposażony we władztwo. Odpowiednio – prawo administracyjne to „uporządkowany zbiór norm prawnych, których racją obowiązywania jest bezpośrednia realizacja przez podmioty administrujące wartości wyróżnionych ze względu na dobro wspólne”³³. Przy tym to ostatnie pojęcie oznacza zbiór wszystkich wartości wyróżnionych w konstytucji, ustawach i innych aktach normatywnych, dla których realizowania zostały ustanowione normy zawarte w tych aktach³⁴. Wobec tego za wartości w prawie można uznać stany rzeczy, przedmioty, fakty lub zdarzenia (przeszłe, teraźniejsze lub przyszłe) będące przedmiotem aprobującej oceny prawodawcy i z tego powodu wzięte przez niego w ochronę za pomocą stosownych norm prawnych (w szczególności prawa administracyjnego). Zwłaszcza organy administracji publicznej wykonujące zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej muszą mieć świadomość, jak ważnym tego elementem jest „właściwe zinwentaryzowanie wartości osadzonych w prawie, szeroka wiedza o ich treściowych i funkcjonalnych relacjach, identyfikacja pól kolizji wartości i określenie ich granic”³⁵, optymalne rozstrzygnięcie aksjologicznych konfliktów, a wszystko to musi być odniesione do konkretnych stanów faktycznych, na tle których podejmowane są działania administracyjne.

³³ Zob. I. Lipowicz, *Istota administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 23 i 30; Z. Cieślak, *Istota i zakres prawa administracyjnego*, [w:] tamże, s. 55.

³⁴ Z. Cieślak, *Istota i zakres...*, s. 56.

³⁵ Tegoż, *Podstawy aksjologiczne administracji publicznej w Polsce – próba oceny*, „*Studia Iuridica*” 2000, nr 38, s. 59.

Odkodowanie katalogu wartości merytorycznych podlegających realizacji na gruncie przepisów o przeciwdziałaniu przemocy domowej jest możliwe przede wszystkim na gruncie: uzasadnienia projektu ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie³⁶, uchylonej preambuły u.p.p.d.³⁷ (która jednak pozostaje aktualna w wymiarze definiowania celów ustawy³⁸), definicji legalnych zawartych w art. 2 u.p.p.d. oraz szeregu przepisów szczegółowych u.p.p.d. i aktów wykonawczych do niej. Dostarczają one podstaw do wyróżnienia następującego katalogu wartości: a) poszanowanie godności człowieka; b) życie i zdrowie ludzkie; c) bezpieczeństwo jednostki; d) rodzina; e) poszanowanie praw (w tym mienia), wolności i dóbr osobistych jednostki; f) wolność osób od cierpień i krzywd; g) nietykalność cielesna osoby; h) wolność wykonywania zawodu; i) wolność od pracy przymusowej; j) swoboda decydowania o miejscu pobytu; k) równość traktowania obywateli; l) posiadanie przez rodziców odpowiednich kompetencji opiekuńczo-wychowawczych względem dzieci; m) życie i zdrowie małoletnich; n) niestosowanie kar cielesnych wobec dzieci; o) bezpieczeństwo osobiste poszkodowanego dziecka (zarówno w wymiarze fizycznym, jak i psychicznym); p) świadomość społeczna dotycząca przyczyn i skutków przemocy domowej; q) poufność (tajność) danych osobowych; r) dostęp jednostki do dotyczących jej danych osobowych; s) intymność sfery domowej. Urzeczywistnieniu tych wartości mają z kolei służyć wartości instrumentalne (sprawnościowe) wskazane również w przepisach u.p.p.d., tj.: a) skuteczność działania; b) wspólne urzeczywistnianie celu przez podmioty władzy publicznej (ich współdziałanie); c) szybkość postępowania; d) prawidłowość rozstrzygnięcia organu władzy publicznej; e) sądowa weryfikacja załatwienia sprawy jednostki; f) fachowość osób udzielających pomocy osobom doznającym przemocy domowej³⁹.

Jak wynika z powyższych ustaleń, struktura aksjologiczna uzasadniająca przeciwdziałanie przemocy domowej jest niezwykle bogata. W jej ramach dostrzegamy przede wszystkim tzw. sekwencje wartości współchronionych, w których przypadku urzeczywistnianie jednej wartości wspiera osiąganie innej (np. poszanowanie godności człowieka – życie i zdrowie ludzkie – bezpieczeństwo jednostki). Ujawniają się jednak również konflikty między wartościami,

³⁶ Druk Sejmu IV kadencji nr 3639 z 28 grudnia 2004 r.

³⁷ Zob. art. 1 pkt 2 ustawy zmieniającej.

³⁸ Por. *Uzasadnienie projektu...*, s. 2.

³⁹ Szersza analiza aksjologiczna zawarta w: B. Majchrzak, *Podstawy aksjologiczne...*, s. 127–150.

kiedy realizacja jednej z nich następuje kosztem innej (np. życie i zdrowie dziecka – intymność sfery domowej czy skuteczność działania – szybkość postępowania). Zwłaszcza rozstrzygnięcie tych konfliktów na gruncie konkretnych stanów faktycznych stanowi prawdziwe wyzwanie dla organów administracji publicznej działających w sferze przeciwdziałania przemocy domowej.

4. Zakres zadań publicznych składających się na przeciwdziałanie przemocy domowej

Według Kazimierza Bandarzewskiego zadanie publiczne oznacza zakres prawnie dopuszczalnej działalności podmiotu administrującego, wykonywanej w interesie jednostki zewnętrznej, usytuowanej poza strukturą podmiotu administrującego. Ta działalność jest ukierunkowana na zaspokajanie potrzeb wspólnoty przez podejmowanie określonych zachowań, zarówno w interesie i na rzecz jednego podmiotu, jak i większej grupy osób⁴⁰. Z kolei Rafał Stasikowski twierdzi, że zadaniami publicznymi są te zadania, których wykonywaniem jest zainteresowany prawodawca i podmioty administrujące ze względu na cele (wartości) społecznie aktualne w danym miejscu i czasie⁴¹. Tym samym zadania publiczne (podobnie jak cele publiczne) mają ścisły związek z aksjologią danego systemu prawnego. U podstaw ich ustanowienia leżą bowiem wartości zogniskowane wokół dobra wspólnego, zaspokajające interes indywidualny, społeczny lub publiczny. Co więcej, w uproszczeniu można przyjąć, że zadaniem publicznym jest nakaz utrzymywania lub osiągania określonych stanów rzeczy wpływających na urzeczywistnienie wartości zogniskowanych wokół dobra wspólnego.

Odnosząc powyższe założenia do sfery przeciwdziałania przemocy domowej, możemy zauważyć, że jej bogata i doniosła aksjologia stała się podstawą wyróżnienia rozbudowanego katalogu zadań nałożonych na cały system organów

⁴⁰ K. Bandarzewski, *Prywatyzacja zadań publicznych*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego Zakopane 24–27 września 2006 r.*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 331–332.

⁴¹ R. Stasikowski, *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Bydgoszcz–Katowice 2009, s. 57; tegoż, *O pojęciu zadań publicznych (studium z zakresu nauki administracji i nauki prawa administracyjnego)*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 7–8, s. 11.

administracji publicznej. Składają się na niego zarówno organy administracji rządowej (tak szczebla centralnego, jak i terenowego), organy wszystkich jednostek samorządu terytorialnego – gminy, powiatu i województwa samorządowego, organy innych podmiotów administrujących (organizacji pozarządowych, kościołów i związków wyznaniowych), którym zlecono realizację zadań określonych w u.p.p.d. (zob. art. 9 ust. 2 u.p.p.d.), a także szczególne formy instytucjonalne służące realizacji zadań wcześniej wymienionych organów (zespoły interdyscyplinarne, grupy diagnostyczno-pomocowe, Zespół Monitorujący do spraw Przeciwdziałania Przemocy Domowej, Koordynatorzy Realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Przemocy Domowej).

Zadania administracji rządowej zostały przypisane: po pierwsze, Radzie Ministrów, która prowadzi politykę administracyjną, tworząc warunki skutecznego przeciwdziałania przemocy domowej przez przyjęcie Rządowego Programu Przeciwdziałania Przemocy Domowej (art. 10 ust. 1 u.p.p.d.). Po drugie, szereg zadań obciąża ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego (obecnie Minister Rodziny Pracy i Polityki Społecznej⁴²). Należą do nich: 1) zlecenie i finansowanie badań, ekspertyz i analiz dotyczących zjawiska przemocy domowej; 2) prowadzenie działań promujących podnoszenie świadomości społecznej w zakresie przyczyn i skutków przemocy domowej; 3) powoływanie i odwoływanie Krajowego Koordynatora Realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Przemocy Domowej w randze sekretarza lub podsekretarza stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego; 4) monitorowanie realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Przemocy Domowej przez tego koordynatora; 5) opracowywanie i wydawanie co najmniej raz na dwa lata wytycznych do prowadzenia szkoleń w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej, w tym obowiązkowych szkoleń dla członków zespołu interdyscyplinarnego oraz grup diagnostyczno-pomocowych; 6) opracowywanie i finansowanie programów osłonowych z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej; 7) finansowe wspieranie programów z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej (art. 8 u.p.p.d.). Pomocą ministrowi służy Zespół Monitorujący do spraw Przeciwdziałania Przemocy Domowej jako organ opiniodawczo-doradczy. W ramach zadań Zespołu

⁴² Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2023 w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Dz. U. poz. 2715.

mieści się: 1) inicjowanie i wspieranie działań mających na celu przeciwdziałanie przemocy domowej; 2) monitorowanie działań w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej; 3) wyrażanie opinii w sprawach dotyczących stosowania u.p.p.d.; 4) inicjowanie zmian przepisów w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej; 5) wyrażanie opinii w przypadku sporów między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi realizującymi zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej; 6) wyrażanie opinii w sprawach zadań publicznych w obszarze przeciwdziałania przemocy domowej oraz w sprawach zlecenia tych zadań do realizacji przez organizacje pozarządowe lub kościoły i związki wyznaniowe; 7) opracowanie standardów pomocy osobom doznającym przemocy domowej i pracy z osobami stosującymi przemoc domową; 8) tworzenie, we współpracy z organizacjami pozarządowymi, kościołami i związkami wyznaniowymi, mechanizmów informowania o standardach udzielania pomocy osobom doznającym przemocy domowej i pracy z osobami stosującymi przemoc domową; 9) opiniowanie projektów z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej opracowanych na podstawie programów osłonowych, które finansuje minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego (art. 10a ust. 3 u.p.p.d.). Po trzecie, w wąskim zakresie przepisy u.p.p.d. odnoszą się do Prokuratora Generalnego, do którego należy opracowywanie i wydawanie co najmniej raz na dwa lata wytycznych dotyczących zasad postępowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej (art. 8a u.p.p.d.). Po czwarte, zadania rządowe realizuje wojewoda, który: 1) opracowuje materiały instruktażowe, zalecenia, procedury postępowania interwencyjnego w sytuacjach kryzysowych związanych z przemocą domową dla osób realizujących te zadania; 2) monitoruje zjawiska przemocy domowej; 3) powołuje i odwołuje Wojewódzkiego Koordynatora Realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Przemocy Domowej; 4) monitoruje realizację Rządowego Programu Przeciwdziałania Przemocy Domowej przez Wojewódzkiego Koordynatora Realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Przemocy Domowej; 5) nadzoruje realizację zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej przez samorząd gminny, powiatowy i województwa; 6) kontroluje realizację zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej przez podmioty niepubliczne na podstawie umów z organami administracji rządowej i samorządowej (art. 7 ust. 1 u.p.p.d.). Po piąte, przepisy u.p.p.d. ustanawiają Koordynatorów Realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania

Przemocy Domowej – Krajowego oraz Wojewódzkiego, których zadaniem jest realizowanie tego programu – odpowiednio – na szczeblu centralnym oraz wojewódzkim (art. 10 ust. 2 i 3 u.p.p.d.).

Zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy domowej spoczywają w istotnej mierze na jednostkach samorządu terytorialnego. I tak do zadań własnych gminy należy w szczególności tworzenie gminnego systemu przeciwdziałania przemocy domowej, w tym: 1) opracowanie i realizacja gminnego programu przeciwdziałania przemocy domowej i ochrony osób doznających przemocy domowej; 2) prowadzenie poradnictwa i interwencji w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej w szczególności poprzez działania edukacyjne służące wzmocnieniu opiekuńczych i wychowawczych kompetencji rodziców w rodzinach zagrożonych przemocą domową; 3) zapewnienie osobom doznającym przemocy domowej miejsc w ośrodkach wsparcia; 4) tworzenie zespołów interdyscyplinarnych (art. 6 ust. 2 u.p.p.d.). Z kolei wśród zadań własnych powiatu ustawa wymienia: 1) opracowanie i realizację powiatowego programu przeciwdziałania przemocy domowej i ochrony osób doznających przemocy domowej; 2) opracowanie i realizację programów służących działaniom profilaktycznym mającym na celu udzielenie specjalistycznej pomocy, zwłaszcza w zakresie promowania i wdrażania prawidłowych metod wychowawczych w stosunku do dzieci w rodzinach zagrożonych przemocą domową; 3) zapewnienie osobom doznającym przemocy domowej miejsc w ośrodkach wsparcia; 4) zapewnienie osobom doznającym przemocy domowej miejsc w ośrodkach interwencji kryzysowej (art. 6 ust. 3 u.p.p.d.). Niektóre zadania powiatu zostały ponadto ukształtowane jako zadania z zakresu administracji rządowej, a przez to finansowane bezpośrednio z budżetu państwa (art. 6 ust. 5 u.p.p.d.). Takimi zadaniami są: 1) tworzenie i prowadzenie specjalistycznych ośrodków wsparcia dla osób doznających przemocy domowej; 2) opracowywanie i realizacja programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc domową; 3) opracowywanie i realizacja programów psychologiczno-terapeutycznych dla osób stosujących przemoc domową; 4) wydawanie zaświadczeń o zgłoszeniu się osoby stosującej przemoc domową do uczestnictwa w programach korekcyjno-edukacyjnych lub psychologiczno-terapeutycznych oraz o ich ukończeniu (art. 6 ust. 4 u.p.p.d.). Zadaniami własnymi samorządu województwa są zaś zwłaszcza: 1) opracowanie i realizacja wojewódzkiego programu przeciwdziałania przemocy domowej; 2) inspirowanie i promowanie nowych

rozwiązań w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej; 3) opracowywanie ramowych programów ochrony osób doznających przemocy domowej oraz ramowych programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc domową, a także ramowych programów psychologiczno-terapeutycznych dla osób stosujących przemoc domową; 4) organizowanie szkoleń dla osób realizujących zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy domowej, w tym obowiązkowych szkoleń dla członków zespołu interdyscyplinarnego oraz grup diagnostyczno-pomocowych.

Istotną instytucjonalną formą podejmowania przez gminę działań na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej są zespoły interdyscyplinarne, powoływane przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta (art. 9a ust. 1–2 u.p.p.d.). Zespoły nie stanowią jednak organów wewnętrznych rady gminy, organów pomocniczych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) ani gminnych jednostek organizacyjnych. Są to podmioty odrębne od organów gminy realizujące ustawowo określone zadania⁴³ na zasadzie współpracy podmiotów o kompetencjach istotnych z punktów widzenia realizacji wspólnego celu⁴⁴. W orzecznictwie sądów administracyjnych zespoły interdyscyplinarne uznaje się za kolegialne organy administrujące w znaczeniu funkcjonalnym⁴⁵. Ich zadania polegają na: 1) diagnozowaniu problemu przemocy domowej na poziomie lokalnym; 2) inicjowaniu działań profilaktycznych, edukacyjnych i informacyjnych mających na celu przeciwdziałanie przemocy domowej i powierzenie ich wykonania właściwym podmiotom; 3) inicjowaniu działań w stosunku do osób doznających przemocy domowej oraz osób stosujących przemoc domową; 4) opracowaniu projektu gminnego programu przeciwdziałania przemocy domowej oraz ochrony osób doznających przemocy domowej; 5) rozpowszechnianiu informacji o instytucjach, osobach i możliwościach udzielenia pomocy w środowisku lokalnym; 6) powoływaniu grup diagnostyczno-pomocowych i bieżącym monitorowaniu realizowanych przez nie zadań; 7) monitorowaniu procedury „Niebieskie Karty”; 8) przekazywaniu informacji, o której mowa w art. 9e ust. 3 u.p.p.d., oraz

⁴³ A. Ważny, *Uwagi do art. 9a*, [w:] *Przeciwdziałanie przemocy...*, A. Kiełtyka, A. Ważny, s. 105; K. Właźlak, *Przeciwdziałanie przemocy...*, s. 102; teźże, *Problemy funkcjonowania...*, s. 67.

⁴⁴ Por. K. Właźlak, *Problemy funkcjonowania...*, s. 65.

⁴⁵ Postanowienia NSA z: 20 października 2020 r., sygn. I OSK 1714/20; 12 lutego 2020 r., sygn. I OSK 137/20; 25 listopada 2015 r., sygn. I OSK 2896/15; wszystkie opublikowane w CBOSA.

dokumentacji, o której mowa w art. 9c ust. 5a u.p.p.d.; 9) kierowaniu osoby stosującej przemoc domową do uczestnictwa w programie korekcyjno-edukacyjnym lub programie psychologiczno-terapeutycznym; 10) składaniu, na wniosek grupy diagnostyczno-pomocowej, zawiadomienia o popełnieniu przez osobę stosującą przemoc domową wykroczenia polegającego na uporczywym niestosowaniu się do obowiązków określonych w art. 4 ust. 6 u.p.p.d.⁴⁶ (art. 9b ust. 2 u.p.p.d.).

Kolejną instytucjonalną formą realizacji zadań określonych w przepisach u.p.p.d. (i jednocześnie forum współpracy podmiotów) jest grupa diagnostyczno-pomocowa. Jak wskazano wyżej, powołuje ją obligatoryjnie zespół interdyscyplinarny, nie później niż w terminie 3 dni od dnia otrzymania zgłoszenia o podejrzeniu wystąpienia przemocy domowej, w celu dokonania diagnozy i oceny sytuacji w związku z tym zgłoszeniem, a także do realizacji innych zadań wymienionych w art. 9b ust. 8 u.p.p.d. (art. 9a ust. 10–10a u.p.p.d.). Te zadania grupy obejmują: 1) dokonanie, na podstawie procedury „Niebieskie Karty”, oceny sytuacji domowej osób doznających przemocy domowej oraz osób stosujących przemoc domową; 2) realizację procedury „Niebieskie Karty” w przypadku potwierdzenia podejrzenia wystąpienia przemocy domowej, zwłaszcza w sytuacji wystąpienia ryzyka zagrożenia życia lub zdrowia; 3) zawiadomienie osoby podejrzanej o stosowanie przemocy domowej o wszczęciu procedury „Niebieskie Karty” pod jej nieobecność; 4) realizację działań w stosunku do osób doznających przemocy domowej oraz osób stosujących przemoc domową; 5) występowanie do zespołu interdyscyplinarnego z wiążącym go wnioskiem o skierowanie osoby stosującej przemoc domową do uczestnictwa w programach korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc domową albo w programach psychologiczno-terapeutycznych dla osób stosujących przemoc domową; 6) występowanie do zespołu interdyscyplinarnego z wiążącym go wnioskiem o złożenie zawiadomienia o popełnieniu przez osobę stosującą przemoc domową wykroczenia, o którym mowa w art. 66c k.w.; 7) monitorowanie sytuacji osób doznających przemocy domowej, a także zagrożonych wystąpieniem przemocy domowej, w tym również po zakończeniu procedury „Niebieskie Karty”; 8) zakończenie procedury „Niebieskie Karty”; 9) dokumentowanie podejmowanych działań, stanowiących podstawę uznania braku zasadności wszczęcia

⁴⁶ Zob. art. 66c ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2022 r. poz. 2151 ze zm.); dalej: k.w.

procedury „Niebieskie Karty” lub podstawę jej zainicjowania; 10) informowanie przewodniczącego zespołu interdyscyplinarnego o efektach podjętych działań w ramach procedury „Niebieskie Karty”.

Powyższa egzemplifikacja zadań nie wyczerpuje ich listy choćby z tego powodu, że urzeczywistnianie wartości leżących u podstaw przeciwdziałania przemocy domowej następuje ponadto zwłaszcza przez wykonywanie zadań pomocy społecznej (zob. art. 3 ust. 2 w związku z art. 2 ust. 1 i w związku z art. 7 pkt 7 u.p.s.) czy też zadań w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi (zob. art. 2 ust. 1 pkt 7 i art. 4¹ ust. 1 pkt 2 u.w.w.t.).

Na tle powyższych zadań związanych z przeciwdziałaniem przemocy domowej w literaturze przedmiotu sformułowano pogląd, że – co do zasady – nie zakładają one oddziaływania represyjnego, przez co w tym zakresie funkcja policyjna administracji publicznej nie jest dominująca, a przewagę ma funkcja świadcząca⁴⁷. Administracja publiczna koncentruje się na udzielaniu wsparcia, podejmując – obok jednostkowych interwencji w konkretnych przypadkach przemocy – działania programowe, analityczne, profilaktyczne, edukacyjne i inspiratorskie, skoncentrowane na przemocy domowej w ogóle. Nie zawsze realizacja tej funkcji świadczącej przyjmuje postać udzielania świadczeń. Ważnym obszarem aktywności administracji świadczącej jest działalność społeczno-organizatorska, tj. kampanie informacyjne, reklama społeczna czy tworzenie międzyorganizacyjnych sieci lokalnego wsparcia, które uwrażliwiają społeczeństwo na przemoc, a osobom jej doznającym pozwalają szukać skutecznej pomocy⁴⁸.

W podsumowaniu przedstawionego rozbudowanego katalogu zadań można zauważyć, że ich przypisanie odpowiednim organom władzy publicznej zasadniczo odpowiada konstytucyjnemu założeniu, że ramy polityki administracyjnej dotyczącej poszczególnych działów administracji rządowej wyznacza Rada Ministrów (zob. art. 146 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). W szczególności odnosi się to do działu zabezpieczenie społeczne⁴⁹, do którego należy zaliczyć sprawy przeciwdziałania przemocy domowej. Za podstawowe akty polityki

⁴⁷ I. Sierpowska, *Administracja świadcząca wobec zjawiska przemocy w rodzinie*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2017, nr 11, s. 282.

⁴⁸ Tamże, s. 289–290.

⁴⁹ Art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2512 ze zm.); dalej: u.d.a.r.

administracyjnej uznaje się tzw. programy rządowe⁵⁰, których przykładem jest Rządowy Program Przeciwdziałania Przemocy Domowej przyjmowany właśnie przez Radę Ministrów (art. 10 u.p.p.d.). W dalszej kolejności, według ustrojowego modelu pozycji prawnej ministra kierującego określonym działem, wykonuje on politykę Rady Ministrów i koordynuje jej wykonywanie przez organy, urzędy i jednostki organizacyjne jemu podlegające⁵¹. Na gruncie przepisów u.p.p.d. to zadanie ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego jest realizowane za pośrednictwem Krajowego Koordynatora Realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Przemocy Domowej, którego działania są przedmiotem monitorowania przez tego ministra. W pozostałym zakresie podmiotowym, minister jest zobowiązany współdziałać w szczególności z organami samorządu terytorialnego oraz organami samorządu gospodarczego, zawodowego, związków zawodowych i organizacji pracodawców oraz innych organizacji społecznych i przedstawicielstw środowisk zawodowych i twórczych⁵² (por. art. 8 pkt 7 u.p.p.d.).

Kolejnym konstytucyjnym wymogiem jest to, aby samorząd terytorialny uczestniczył w sprawowaniu władzy publicznej, wykonując istotną część zadań publicznych, przydzieloną mu na zasadzie pomocniczości (art. 16 ust. 2 w związku z preambułą Konstytucji RP). Zwłaszcza z tej zasady wynika powierzenie kompetencji do wykonywania administracji publicznej szczeblowi możliwie niskiemu, usytuowanemu jak najbliżej obywatela (w kolejności: gmina, powiat, województwo), a zarazem zdolnemu do realizacji zadań⁵³. Znajduje to odzwierciedlenie w przypisaniu samorządowi terytorialnemu działań o charakterze uszczegóławiającym kierunki oraz realizacyjnym względem rządowej polityki administracyjnej przeciwdziałania przemocy domowej (np. opracowywanie i realizacja gminnych, powiatowych i wojewódzkich programów przeciwdziałania przemocy domowej, zapewnianie osobom doznającym przemocy domowej miejsc w ośrodkach wsparcia, realizacja procedury „Niebieskie Karty” przez jednostkę organizacyjną powołaną z inicjatywy organu gminy).

⁵⁰ Zob. np. S. Gajewski, *Programy rządowe. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2017, s. 47.

⁵¹ Art. 34 ust. 1 u.d.a.r.

⁵² Art. 38 ust. 1 u.d.a.r.

⁵³ T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007, s. 79.

Konstytucyjnie określony system organów administracji publicznej dopełnia wojewoda, który, po pierwsze, jest przedstawicielem Rady Ministrów w województwie (art. 152 ust. 1 Konstytucji RP) oraz po drugie, organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego (art. 171 ust. 1 Konstytucji RP). Realizacji tych założeń ustrojodawcy można upatrywać w szczególności na gruncie zadań wojewody związanych z realizacją w województwie Rządowego Programu Przeciwdziałania Przemocy Domowej przez Wojewódzkiego Koordynatora (art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 u.p.p.d.) oraz nadzorem nad wykonywaniem zadań przeciwdziałania przemocy domowej przez samorząd gminny, powiatowy i województwa (art. 7 ust. 1 pkt 5 u.p.p.d.).

W ramach formułowania wniosków wypada też zaznaczyć, że do tego miejsca w niniejszym opracowaniu posługiwano się pojęciem „zadania” jako tym, którego użył ustawodawca w przepisach u.p.p.d. Niemniej jednak można dostrzec, że przytoczone katalogi upoważnień organów administracyjnych w istocie nie odwołują się jednolicie do kategorii zadań publicznych w znaczeniu doktrynalnym przedstawionym w początkowym fragmencie niniejszego podrozdziału. Nawiązują bowiem do różnych konstrukcji teoretycznych prawa administracyjnego – oprócz wskazania zadań (np. „prowadzenie poradnictwa i interwencji w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej” – art. 6 ust. 2 pkt 2 u.p.p.d.) – identyfikują kompetencje (formy działania) organów (np. „opracowanie i realizacja wojewódzkiego programu przeciwdziałania przemocy domowej” – art. 6 ust. 6 pkt 1 u.p.p.d.) czy też ich właściwość (np. „powoływanie i odwoływanie Wojewódzkiego Koordynatora Realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Przemocy Domowej” – art. 7 pkt 3 u.p.p.d.)⁵⁴. W tej perspektywie można dopiero oceniać to, że przywołane katalogi „zadań” organów administracji publicznej zostały ustawowo określone jako przykładowe, przez użycie we wprowadzeniu do wyliczeń słów „w szczególności”. Pojawia się w związku z tym pytanie o znaczenie takiej formuły słownej. Niewłaściwym byłoby przyjęcie, że stanowi ona generalne upoważnienie dla danego podmiotu administrującego do samodzielnego rozszerzenia katalogu o działania podobne do wyraźnie wymienionych. Zasada legalizmu (art. 7 Konstytucji RP) zakłada

⁵⁴ W kwestii istoty tych konstrukcji doktrynalnych zob. Z. Cieślak, *Istota i zakres...*, s. 82–86.

bowiem wyłącznie wyraźne ustanawianie zadań publicznych⁵⁵, właściwości czy władczych kompetencji organów administracji publicznej, wykluczając ich domniemywanie. Prawdopodobnie ustawodawcy chodziło zatem o to, że zadania publiczne służące urzeczywistnianiu aksjologii przeciwdziałania przemocy domowej wynikają także z innych ustaw (zwłaszcza u.p.s. i u.w.w.t.), a wykonywanie niektórych zadań wymienionych w u.p.p.d. może przybrać postać innych, niewładczych („miękkich”) form działania, niedookreślonych wyraźnie w ustawie lub też form władczych wynikających wyraźnie z innych aktów normatywnych.

5. Prawne formy działania służące realizacji zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej

5.1. Wprowadzenie

Ustawowo wyróżnionym zadaniom publicznym organów administracyjnych odpowiadają prawne formy działania służące ich realizacji. To ostatnie pojęcie oznacza bowiem:

wyodrębniony bądź dający się wyodrębnić, prawem określony, o utrwalonych cechach typ czynności konwencjonalnej bądź faktycznej, bądź zespół takich czynności określonego, powołanego do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej podmiotu (bądź zespołu podmiotów) w celu wypełnienia zadań z zakresu administracji publicznej⁵⁶.

Na potrzeby niniejszej analizy ograniczono się do zasadniczo niekontrowersyjnego katalogu takich form, obejmującego: akty normatywne, akty administracyjne, czynności prawne konsensualne (umowy cywilne i umowy

⁵⁵ Zob. np. M. Stahl, *Zagadnienia ogólne*, [w:] *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, t. 6, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 38.

⁵⁶ K.M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, s. 138.

publicznoprawne), czynności materialno-techniczne (faktyczne) i akty kierownictwa wewnętrznego⁵⁷. Uwzględniając przepisy u.p.p.d., zbiór ten wypada uzupełnić o tzw. akty planowania, uznawane w literaturze za formy szczególne⁵⁸, występujące jednak pod postacią innych, typowych form działania, tj. aktu normatywnego, aktu kierownictwa wewnętrznego, generalnego aktu administracyjnego czy też czynności materialno-technicznej⁵⁹. Mogą mieć walor: informacyjny (zawierać dane lub prognozy), imperatywny (wiązać adresatów w zakresie oznaczonego zachowania) bądź oddziaływający (pośredni między wyżej wymienionymi, będąc bodźcem lub zachętą do określonego zachowania)⁶⁰.

5.2. Formy działania o charakterze generalnym

Jak wcześniej zaznaczono, przepisy u.p.p.d. przewidują dziesięć upoważnień do wydania rozporządzeń wykonawczych. Wobec tego pierwszą formą stosowaną w celu realizacji zadań określonych w ustawie jest akt normatywny, za którego pomocą, na przykład, minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określa standard podstawowych usług świadczonych przez specjalistyczne ośrodki wsparcia dla osób doznających przemocy domowej, wymagania kwalifikacyjne względem osób zatrudnionych w takich ośrodkach (art. 5 u.p.p.d.), standard prowadzenia programów korekcyjno-edukacyjnych i programów psychologiczno-terapeutycznych dla osób stosujących przemoc domową (art. 5a i 5b u.p.p.d.) czy też organizację i tryb przeprowadzania przez wojewodę nadzoru i kontroli nad realizacją zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej oraz kwalifikacje inspektorów upoważnionych do wykonywania tych czynności (art. 7 ust. 3 u.p.p.d.), a Rada Ministrów precyzuje

⁵⁷ Co do istotowych cech wymienionych prawnych form działania administracji zob. B. Majchrzak, *Formy działania zakładu administracyjnego w indywidualnych sprawach studenckich*, Warszawa 2020, s. 11–12.

⁵⁸ Zob. np. M. Stahl, *Szczególne prawne formy działania administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego. Prawne formy działania*, t. 5, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 364–373.

⁵⁹ Por. tamże, s. 370.

⁶⁰ E. Ochendowski, *Swoiste źródła prawa*, [w:] tegoż, *Prawo administracyjne*, Toruń 1999, s. 126.

procedurę „Niebieskie Karty” oraz wzory formularzy wypełnianych przez przedstawicieli podmiotów realizujących tę procedurę (art. 9d ust. 5 u.p.p.d.).

Kolejne umocowanie do ustanowienia aktu normatywnego zawiera art. 9a ust. 15 u.p.p.d., zgodnie z którym rada gminy, w drodze uchwały, reguluje tryb i sposób powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. Wprawdzie wskazany przepis wyraźnie nie przesądza charakteru prawnego uchwały, to w zachowującym aktualność orzecznictwie sądów administracyjnych podjętym na tle art. 9a ust. 15 u.p.p.d. w poprzednim brzmieniu⁶¹, przyjęto w zasadzie bezspornie, że jest ona aktem prawa miejscowego i przez to wymaga opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym⁶². „Uchwała ta nie jest aktem kierownictwa wewnętrznego. Akty kierownictwa wewnętrznego (prawa wewnętrznego) kierowane są jedynie do jednostek organizacyjnych podporządkowanych organowi, który je wydaje”, a „w skład Zespołu powoływane są osoby zarówno pozostające w zatrudnieniu w samorządowych jednostkach organizacyjnych Gminy [...] (np. w gminnym ośrodku pomocy społecznej lub placówce oświaty), jak i pozostające poza strukturą samorządu gminnego – np. w policji”⁶³.

Bez wątplenia ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie ma charakter normatywny, a przepisy tam zawarte kształtują sytuację prawną obywateli. W sytuacji więc gdy ustawa ta przyznaje poszczególnym podmiotom w niej wymienionym m.in. prawo do podejmowania działań w środowisku zagrożonym przemocą, a przedmiotowa uchwała powinna stanowić wykonanie tego uprawnienia, bo przecież tylko prawidłowo wyłoniony podmiot ma prawo takie działania podejmować, to nie sposób uznać, że uchwała nie kształtuje sytuacji prawnej adresatów ustawy⁶⁴.

⁶¹ Według niego: „Rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczególne warunki jego funkcjonowania”.

⁶² Zob. wyrok NSA z 1 grudnia 2021 r., sygn. III OSK 728/21 i cytowane w tym wyroku orzeczenia; tak też wyrok NSA z 7 października 2020 r., sygn. I OSK 841/20; wszystkie opublikowane w CBOSA.

⁶³ Wyrok NSA o sygn. III OSK 728/21.

⁶⁴ Wyrok NSA o sygn. I OSK 841/20.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie w art. 10a stanowi o obowiązku utworzenia na szczeblu krajowym Zespołu Monitorującego do spraw Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie jako organu opiniodawczo-doradczego ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Zadania tego zespołu w wielu punktach są zbieżne z zadaniami zespołów powoływanych na szczeblu gminnym. Istotnym jest, że ustawodawca w art. 10f upoważnił ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego do określenia w drodze rozporządzenia trybu powoływania członków Zespołu, jego organizacji, trybu działania Zespołu, a także zasad uczestnictwa w jego pracach, uwzględniając konieczność zapewnienia odpowiedniego poziomu wykonywania przez Zespół zadań. Nie budzi wątpliwości w świetle przepisu art. 87 ust. 1 Konstytucji [RP], że rozporządzenie stanowi źródło powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej. Jeśli zatem na szczeblu krajowym ustawodawca zdecydował o formie rozporządzenia, które określa tryb powoływania członków Zespołu, organizację, tryb działania, a także zasady uczestnictwa, chociaż Zespół ten ma tylko charakter opiniodawczo-doradczy, to stosując wykładnię systemową w ramach tego samego aktu prawnego nie sposób byłoby odmówić cech prawa miejscowego uchwale wykonawczej rady gminy dot. trybu, sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz warunków jego funkcjonowania, zwłaszcza że zespół ten podejmuje także działania o charakterze operatywnym⁶⁵.

Częstą praktyką związaną ze stosowaniem art. 9a ust. 15 u.p.p.d. było to, że rady gmin w uchwałach powielały unormowania wynikające z przepisów u.p.p.d., np. przez wskazanie katalogu podmiotów, których przedstawiciele wchodzi w skład zespołu dyscyplinarnego⁶⁶. Sądy administracyjne w wielu judykatach odniosły się do tego krytycznie, argumentując:

⁶⁵ Wyrok NSA o sygn. II OSK 1922/11.

⁶⁶ Zob. np. wyrok NSA z 24 listopada 2021 r., sygn. III OSK 4122/21, CBOSA.

Skoro akt prawa miejscowego jest wydawany na podstawie delegacji ustawowej, to tylko przestrzeganie tak zakresu podmiotowego, jak i przedmiotowego tej delegacji daje podstawy do uznania danego aktu za zgodny z prawem. Przepis aktu prawa miejscowego nie może ponownie regulować tego samego, co już jest uregulowane w ustawie. Dopuszczalność powtórzeń tej samej regulacji w akcie hierarchicznie niższego rzędu prowadziłyby do powstawania sprzeczności w systemie prawa, a w tym do sytuacji, w której jedna i ta sama norma prawna zostałyby uregulowana w dwóch hierarchicznie odrębnych aktach prawnych i uchylenie jednego z tych aktów nie skutkowałoby automatycznie pozbawieniem obowiązywania danej normy w innym akcie prawnym⁶⁷.

Aktem normatywnym jest także regulamin opracowywany i przyjmowany przez zespół interdyscyplinarny, mający określać szczegółowe warunki funkcjonowania tego zespołu oraz tryb i sposób powoływania grup diagnostyczno-pomocowych (art. 9a ust. 6b u.p.p.d.). Warto zauważyć, że przed wejściem w życie ustawy zmieniającej powyższe warunki funkcjonowania były przedmiotem uchwały rady gminy podejmowanej na podstawie art. 9a ust. 15 u.p.p.d. w poprzednim brzmieniu, ocenianej przez sądy administracyjnej jako akt prawa miejscowego. Ponownie warto nawiązać do cytowanego uprzednio wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) o sygn. III OSK 728/21, w którym wywiedziono:

aktem prawa miejscowego jest taki akt, który zawiera normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym [...]. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji [...]. Zaskarżona do Sądu pierwszej instancji uchwała w sprawie ustalenia trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania zawiera normy abstrakcyjne, ponieważ prace i spotkania Zespołu Interdyscyplinarnego oraz grup roboczych

⁶⁷ Wyrok NSA z 1 lutego 2023 r., sygn. III OSK 6688/21; tak też np. wyroki NSA z: 24 listopada 2021 r., sygn. III OSK 4122/21; 24 listopada 2021 r., sygn. III OSK 4190/21; 17 listopada 2021 r., sygn. III OSK 4197/21; 13 października 2021 r., sygn. III OSK 4091/21; wszystkie opublikowane w CBOŚA.

tworzonych przez ten Zespół mają charakter powtarzalny, cykliczny, a nie jednorazowy. Działania samego Zespołu nakierowane są na pomoc osobom pozostającym poza strukturą administracji samorządowej [...]. Nie ulega również wątpliwości, że uchwała ta zawiera przepisy normatywne, na podstawie których jej adresaci uzyskali uprawnienia do uzyskania pomocy udzielanej przez Zespół Interdyscyplinarny⁶⁸.

W takiej perspektywie istnieje prawdopodobieństwo, że przyznanie zespołowi interdyscyplinarnemu kompetencji do przyjmowania regulaminu może być ocenione negatywnie. Z art. 9a ust. 6b u.p.p.d. wynika bowiem umocowanie do wydania aktu normatywnego obowiązującego jedynie wewnątrz (aktu kierownictwa wewnętrznego), który w żaden sposób nie może wpływać na prawa lub obowiązki jednostki (zwłaszcza osób doznających przemocy domowej lub stosujących taką przemoc). Tymczasem wydaje się, że zasadne byłoby nadanie regulaminowi charakteru powszechnej mocy wiążącej z uwagi na potrzebę ewentualnego objęcia zakresem „szczegółowych warunków funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego” unormowań „proceduralnych” wpływających bezpośrednio na sytuację jednostki⁶⁹.

Ponadto przepisy u.p.p.d. są podstawą tworzenia tzw. aktów planowania (polityki), a więc aktów organów władzy publicznej, w których ustala się cele, zadania i kierunki działania adresatów wraz ze wskazaniem środków służących ich realizacji⁷⁰. Do grupy takich dokumentów należą: gminny i powiatowy program przeciwdziałania przemocy domowej i ochrony osób doznających przemocy domowej (art. 6 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 pkt 1 u.p.p.d.), wojewódzki program przeciwdziałania przemocy domowej (art. 6 ust. 6 pkt 1 u.p.p.d.), program służący działaniom profilaktycznym mającym na celu udzielenie specjalistycznej pomocy, zwłaszcza w zakresie promowania i wdrożenia prawidłowych metod wychowawczych w stosunku do dzieci w rodzinach zagrożonych przemocą

⁶⁸ Wyrok NSA o sygn. III OSK 728/21.

⁶⁹ Por. też wyrok NSA o sygn. II OSK 1922/11.

⁷⁰ Zob. S. Gajewski, *Programy rządowe...*, s. 66; M. Górski, J. Kierzkowska, *Strategie, plany i programy*, [w:] *System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne*, t. 7, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 186; K. Kokocińska, *Prawny mechanizm prowadzenia polityki rozwoju w zdecentralizowanych strukturach władzy publicznej*, Poznań 2014, s. 150–151; A. Wróbel, *Centralne planowanie państwowe. Studium administracyjno-prawne*, Lublin 1990, s. 193.

domową (art. 6 ust. 3 pkt 2 u.p.p.d.), programy: korekcyjno-edukacyjny i psychologiczno-terapeutyczny dla osób stosujących przemoc domową (art. 6 ust. 4 pkt 2 i 3 u.p.p.d.), ramowy program ochrony osób doznających przemocy domowej, ramowe programy: korekcyjno-edukacyjny i psychologiczno-terapeutyczny dla osób stosujących przemoc domową (art. 6 ust. 6 pkt 3 u.p.p.d.), Rządowy Program Przeciwdziałania Przemocy Domowej (art. 10 u.p.p.d.).

W odniesieniu do programów jednostek samorządu terytorialnego Katarzyna Właźlak zauważyła, że w u.p.p.d. „brakuje postanowień dotyczących charakteru prawnego tych programów, ich formy, trybu przyjmowania, treści, sposobu realizacji, okresu obowiązywania, brakuje też wskazania konkretnych organów odpowiedzialnych za przygotowanie i wykonanie programów”⁷¹. W aktualnym stanie prawnym ten pogląd, zasadniczo słuszny, należy uzupełnić o stwierdzenie, że projekt gminnego programu przeciwdziałania przemocy domowej oraz ochrony osób doznających przemocy domowej przygotowuje zespół interdyscyplinarny (art. 9b ust. 2 pkt 4 u.p.p.d.), który następnie „realizuje działania określone w [tym] gminnym programie” (art. 9b ust. 1 u.p.p.d.). W istocie z przepisów u.p.p.d. nie wynika jednoznacznie forma przyjmowania powyższych dokumentów planistycznych ani zakres podmiotowy kompetencji, z wyjątkiem oczywiście Rządowego Programu Przeciwdziałania Przemocy Domowej, który uchwała Rada Ministrów (zob. art. 10 ust. 1 u.p.p.d.) jako dokument rządowy w rozumieniu § 19 ust. 2 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów⁷². To niedoregulowanie skutkowało – w stanie prawnym sprzed wejścia w życie ustawy zmieniającej – różną praktyką jednostek samorządu terytorialnego, polegającą przykładowo na przyjmowaniu wojewódzkiego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie przez sejmik województwa albo zarząd województwa. Również obowiązujące unormowania rodzą problemy interpretacyjne w zakresie ustalenia organu kompetentnego w zakresie przyjmowania programów wymienionych w art. 6 ust. 2–4 i 6 u.p.p.d. O ile bowiem na poziomie gminy wprowadzono domniemanie załatwiania spraw w drodze uchwał rady gminy (art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie

⁷¹ K. Właźlak, *Programy jednostek samorządu terytorialnego w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 9, s. 45.

⁷² M.P. z 2022 r. poz. 348.

gminnym⁷³), to podobnej regulacji nie zawiera ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁷⁴ (i nie wskazuje jednocześnie kwestii opracowania omawianych programów jako należącej do właściwości rady powiatu czy zarządu powiatu – zob. art. 12 i art. 32 ust. 2), a ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁷⁵ przewiduje domniemanie właściwości na rzecz zarządu województwa (nie odnosząc analizowanego zagadnienia aktów planowania wyraźnie do właściwości sejmiku województwa – zob. art. 41 ust. 1 i art. 18). Pewną wskazówką interpretacyjną mogą być art. 110 ust. 10 i art. 112 ust. 13 u.p.s. w związku z art. 6 ust. 1 u.p.p.d. Jeśli bowiem uznamy, że programy określone w art. 6 ust. 2–4 u.p.p.d. są „programami pomocy społecznej” w rozumieniu u.p.s. (co jednak nie jest pozbawione wątpliwości), to w konsekwencji kompetencja do ich uchwalenia musi być przypisana odpowiednio radzie gminy i radzie powiatu, zgodnie z powyższymi przepisami u.p.s. Reasumując, programy gminne i powiatowe dotyczące przeciwdziałania przemocy domowej powinny przybierać formę uchwał organów stanowiących gminy lub powiatu, programy województwa samorządowego zaś – uchwały zarządu województwa.

Co do treści analizowanych programów – ustawodawca pozostawił daleko idącą swobodę jej kształtowania przez umocowane organy, ograniczoną zasadniczo tylko samą naturą planowania w ujęciu prawnym oraz aksjologią przepisów u.p.p.d. i zadaniami publicznymi nałożonymi na podmiot administrujący. Innymi słowy, wskazane dokumenty winny określać ogólne i szczegółowe cele, zadania i kierunki działania adresatów wraz ze wskazaniem środków służących ich realizacji, przedstawiać je na tle diagnozy aktualnej sytuacji oraz uwzględnić założenia ram finansowych i potencjalne źródła finansowania realizacji programu. Bardziej szczegółowe dyrektywy zostały ustanowione jedynie w kontekście Rządowego Programu Przeciwdziałania Przemocy Domowej, który ma określać szczegółowe działania w zakresie: 1) zapewnienia ochrony i udzielania pomocy osobom doznającym przemocy domowej; 2) programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc domową oraz programów psychologiczno-terapeutycznych dla osób stosujących przemoc domową; 3) podnoszenia świadomości społecznej na temat przyczyn i skutków przemocy

⁷³ Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.; dalej: u.s.g.

⁷⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.; dalej: u.s.p.

⁷⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.; dalej: u.s.w.

domowej oraz promowania metod wychowawczych bez użycia przemocy; 4) upowszechniania informacji o możliwościach i formach udzielania pomocy zarówno osobom doznającym przemocy domowej, jak i osobom stosującym przemoc domową (art. 10 ust. 1 u.p.p.d.).

Odnosząc się do charakteru prawnego powyższych aktów planowania (w tym Rządowego Programu Przeciwdziałania Przemocy Domowej), wypada uznać, że są one aktami kierownictwa wewnętrznego. Wobec braku wyraźnego odmiennego zastrzeżenia ustawowego nie mogą bowiem zawierać wskazań adresowanych „na zewnątrz” aparatu administracyjnego, a tylko wobec jednostek podległych organowi przyjmującemu dany program⁷⁶. Ponadto należy zaznaczyć, że warunkiem uznania ich odmiennej natury, w szczególności aktu normatywnego powszechnie obowiązującego (rozporządzenia wykonawczego lub aktu prawa miejscowego) czy też aktu administracyjnego, byłoby następujące wskazanie *expressis verbis* ustawodawcy: 1) akt planowania jest tego typu aktem władczym (tzw. kryterium formalne); 2) mogą z niego wynikać obowiązki (ograniczenia) prawnie wiążące podmioty niepodporządkowane ustrojowo ani organizacyjnie organowi wydającemu. Tymczasem przepisy u.p.p.d. nie zawierają tego rodzaju zastrzeżeń. Jedynym wyjątkiem jest gminny program przeciwdziałania przemocy domowej oraz ochrony osób doznających przemocy domowej. Wynikające z niego „działania” ma realizować zespół interdyscyplinarny, składający się z przedstawicieli jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, Policji, oświaty, ochrony zdrowia, organizacji pozarządowych, Żandarmerii Wojskowej, kuratorów sądowych, prokuratorów i innych, a więc w szczególności z podmiotów usytuowanych poza strukturą organizacyjną gminy i jej władz. Wobec tego, jeśli dany program gminny będzie zawierał wiążący nakaz skierowany do takiego zespołu, to winien być uznany za akt prawa miejscowego z wszelkimi tego konsekwencjami.

Kolejną formą działania o charakterze generalnym są wytyczne ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego do prowadzenia szkoleń w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej, w tym obowiązkowych szkoleń dla

⁷⁶ Zob. K. Właźlak, *Programy jednostek...*, s. 46; por. też S. Spurek, *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX/el., uwaga 4. do art. 10; wyrok NSA z 23 lutego 2016 r., sygn. I OSK 2742/15, CBOSA.

członków zespołu interdyscyplinarnego oraz grup diagnostyczno-pomocowych (art. 8 pkt 5 u.p.p.d.). Użyta nazwa „wytyczne” może być myląca, gdyż w teorii prawa administracyjnego jest ona stosowana tradycyjnie na oznaczenie aktu kierownictwa wewnętrznego⁷⁷, niezawierającego „nowości normatywnej”, a tylko interpretację obowiązujących unormowań⁷⁸. Tymczasem wytyczne ministra wymienione w art. 8 pkt 5 u.p.p.d., mając w wymiarze treściowym walor imperatywny, są adresowane do samorządów województw (zob. art. 6 ust. 6 pkt 4 u.p.p.d.), a zatem do podmiotów o gwarantowanej konstytucyjnie samodzielności (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP). Jednocześnie należy podkreślić, że ustawodawca nie upoważnił ministra do wydania rozporządzenia w tej kwestii. Wobec tego nie można przypisać wytycznym mocy wiążącej względem samorządu województwa. Przez to nie jest prawnie dopuszczalne wyciąganie negatywnych konsekwencji wynikających bezpośrednio z niezastosowania się do tych wytycznych (np. w drodze działań nadzorczych wojewody nad realizacją zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej – art. 7 ust. 1 pkt 5 u.p.p.d.). Wydaje się to sprzeczne z intencją ustawodawcy, który – w celu wzmocnienia oddziaływania gwarancyjnego – winien umocować ministra do zastosowania formy aktu prawa powszechnie obowiązującego.

5.3. Formy działania o charakterze indywidualnym

Pomimo aprobowania w ramach niniejszego opracowania poglądu, że przepisy u.p.p.d. w znacznej mierze przyjmują administracyjnoprawną metodę regulowania stosunków społecznych, to w żadnym przypadku nie ustanawiają podstawy prawnej do zastosowania typowej formy działania administracji, a mianowicie decyzji w rozumieniu k.p.a. Takie decyzje w związku ze zjawiskiem przemocy domowej są wydawane na gruncie innych ustaw, lecz raczej na zasadzie wyjątku, gdyż przeważają w tej sferze działania faktyczne (materialno-techniczne) o ograniczonym sformalizowaniu⁷⁹. Przykładem decyzji administracyjnej jest jednak

⁷⁷ Zob. np. J. Mielczarek-Mikołajów, *Akty prawa wewnętrznego organów administracji publicznej*, Wrocław 2021, s. 94–95.

⁷⁸ Zob. M. Brzeski, *Akt kierownictwa wewnętrznego*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009, s. 20–28.

⁷⁹ Por. I. Sierpowska, *Administracja świadcząca...*, s. 298.

rozstrzygnięcie starosty o skierowaniu do domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, której adresatami – obok wymienionych podmiotów – mogą być też ojcowie z małoletnimi dziećmi albo inne osoby sprawujące opiekę prawną nad dziećmi (art. 47 ust. 4 u.p.s. w związku z § 5 ust. 1 i 6 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 lutego 2024 r. w sprawie domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży⁸⁰), a także cofnięcie zezwolenia na prowadzenie placówki orzekane przez wojewodę⁸¹ w przypadku niepodjęcia lub niewykonania czynności wynikających z zaleceń pokontrolnych, mających na celu ograniczenie lub likwidację stwierdzonych istotnych uchybień lub nieprawidłowości w zakresie działań i usług objętych standardami, świadczonych przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej albo kontrolowane jednostki (art. 129 ust. 1 u.p.s. w związku z art. 7 ust. 2 u.p.p.d.).

Jednym z istotniejszych instrumentów realizacji wartości przeciwdziałania przemocy domowej na gruncie u.p.p.d. jest procedura „Niebieskie Karty”, na którą składa się ciąg działań podejmowanych przez grupę diagnostyczno-pomocową w związku z uzasadnionym podejrzeniem stosowania takiej przemocy (art. 9d ust. 2 u.p.p.d.). Procedura jest inicjowana w drodze czynności materialno-technicznej tego organu polegającej na wypełnieniu formularza „Niebieska Karta”, co następuje wskutek powzięcia stosownego podejrzenia w toku prowadzonych czynności służbowych lub zawodowych, bądź w wyniku zgłoszenia dokonanego przez świadka (art. 9d ust. 4 u.p.p.d.). Przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, a zwłaszcza art. 9b ust. 11 pkt 3 w związku z art. 4 ust. 6 u.p.p.d., w orzecznictwie sądów administracyjnych przeważał pogląd, że analizowana procedura nie obejmowała zachowań zaskarżalnych do sądu w oparciu o art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁸². Jak wskazał NSA w postanowieniu o sygn. I OSK 2896/15, służy ona:

w istocie zmniejszaniu ciemnej liczby spraw, w których dochodzić może do przemocy w rodzinie, zatem została tak ukształtowana przez ustawodawcę, by nie wymagała stosowania środków, o których mowa

⁸⁰ Dz. U. poz. 169.

⁸¹ Zob. I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX/el., uwagi do art. 129; wyrok WSA w Warszawie z 8 lipca 2011 r., sygn. I SA/Wa 2371/10, CBOSA.

⁸² Dz. U. z 2023 r. poz. 259 ze zm.; dalej: p.p.s.a.

w art. 3 § 2 PPSA⁸³. Nie pozbawia to skarżącego prawa do sądu. Prawa i obowiązki skarżącego będą kształtowane w ramach postępowań regulowanych odrębnymi ustawami – przed wysoko wyspecjalizowanymi organami państwowymi – Sądem Rodzinnym [...] bądź Prokuratorem, a następnie – ewentualnie – Sądem powszechnym [...]. W każdym z tych postępowań skarżący korzystać będzie z prawa do obrony.

W szczególności zatem „wszczęciem procedury «Niebieskiej Karty» oraz jej wydanie nie kreują żadnego stosunku administracyjnego, a więc nie powodują powstania bezpośrednich uprawnień lub obowiązków osób objętych tą procedurą”. Tym samym zachowania te nie mieszczą się w zakresie aktów lub czynności wymienionych w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.⁸⁴

Na powyższym tle warto jednak odnotować, niepozbawioną racjonalnych argumentów, odmienną interpretację natury prawnej czynności podejmowanych w ramach omawianej procedury. Taka wykładnia została przedstawiona w postanowieniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, według którego „osoba dotknięta przemocą w rodzinie [...] posiada – w zależności od stanu sprawy – w ramach procedury «Niebieskiej Karty» szereg wynikających z przepisów prawa uprawnień”, zgodnie z art. 3 ust. 1 u.p.p.d. „Z kolei na osobie stosującej przemoc w rodzinie w związku ze wszczęciem procedury [...] ciążyą określone obowiązki”, wyznaczone w art. 4 u.p.p.d. oraz innych przepisach ustawowych i rozporządzenia wykonawczego.

W świetle powyższego należy przyjąć, że czynności (lub ich brak) podejmowane przez zespół interdyscyplinary, jako dotyczące wynikających z przepisów prawa uprawnień lub obowiązków uczestników tego postępowania, mogą być poddane kontroli sądowoadministracyjnej, gdyż stanowią czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 PPSA⁸⁵.

⁸³ Zob. też K. Właźlak, *Przeciwdziałanie przemocy...*, s. 107.

⁸⁴ Postanowienie NSA o sygn. I OSK 1714/20. Podobna ocena charakteru prawnego czynności podejmowanych w procedurze „Niebieskie Karty” została wyrażona m.in. w postanowieniu NSA o sygn. I OSK 137/20 oraz postanowieniach WSA: w Bydgoszczy z 8 maja 2015 r., sygn. II SA/Bd 376/15; w Warszawie z 13 lutego 2020 r., sygn. VII SA/Wa 2265/19; w Warszawie z 28 czerwca 2022 r., sygn. VII SAB/Wa 59/22; we Wrocławiu z 18 listopada 2022 r. sygn. IV SA/Wr 573/22; wszystkie opublikowane w CBOSA.

⁸⁵ Postanowienie WSA w Poznaniu z 14 czerwca 2017 r., sygn. II SAB/Po 87/17, CBOSA.

Stanowisko to znalazło następnie aprobatę w doktrynie prawa. Mianowicie Paweł Daniel uznał, że zarówno wszczęcie powyższej procedury, jak i jej zakończenie kreuje pośrednio sytuację prawną osób w niej uczestniczących, a więc wpływa na sytuację prawną tych jednostek. Wobec tego dokonanie wykładni zawężającej, której rezultatem jest niemożność zakwestionowania samej procedury przed sądem administracyjnym, ograniczałoby ochronę wymienionych podmiotów⁸⁶.

Wzmocnieniu tezy, że wśród działań podejmowanych wskutek zainicjowania procedury „Niebieskie Karty” występują akty spełniające warunki określone w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., służy ustawa zmieniająca i wprowadzone wskutek jej wejścia w życie art. 9b ust. 2 pkt 9 i 10, ust. 8 pkt 5 i 6, ust. 11 pkt 3 i ust. 13 w związku z art. 4 ust. 6 u.p.p.d. Przepisy te umocowują zespół dyscyplinarny, działający w tym zakresie na wiążący wniosek grupy diagnostyczno-pomocowej, do zobowiązania osoby stosującej przemoc domową do zgłoszenia się do uczestnictwa w programie korekcyjno-edukacyjnym lub programie psychologiczno-terapeutycznym w terminie 30 dni od dnia doręczenia takiego skierowania. Temu „zobowiązaniu” można przypisać cechy aktu administracyjnego (*sui generis*) wywołującego bezpośrednio skutek prawny w postaci powstania obowiązku osoby stosującej przemoc domową wzięcia udziału i ukończenia wskazanego programu. Gwarancją spełnienia tej powinności jest dodatkowo zagrożenie złożeniem zawiadomienia przez zespół interdyscyplinarny o popełnieniu wykroczenia określonego art. 66c k.w. (tj. uporczywego niestosowania się do dyspozycji art. 4 ust. 6 u.p.p.d.), w razie niedostarczenia w terminie zaświadczenia o ukończeniu stosownego programu. Powyższe skierowanie do uczestnictwa w programach korekcyjno-edukacyjnych lub psychologiczno-terapeutycznych spełnia warunki uznania za zachowanie wymienione w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Cechuje je mianowicie: 1) władczość (tj. o treści obowiązku przesądza jednostronnie organ wykonujący administrację publiczną, adresat jest związany tym jednostronnym działaniem, a jednostronne działanie jest zagwarantowane możliwością stosowania środków przymusu państwowego); 2) podjęcie w sprawie indywidualnej; 3) publicznoprawny charakter; 4) ścisły i bezpośredni związek między działaniem organu administracji a realizacją obowiązku wynikającego

⁸⁶ P. Daniel, *Glosa do postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 14 czerwca 2017 r. (II SAB/Po 87/17)*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 4, s. 87.

z przepisu prawa przez podmiot niepowiązany organizacyjnie z organem wydającym dany akt lub podejmującym daną czynność (w szczególności z treści aktu wynika nałożenie na adresata określonych obowiązków)⁸⁷.

Niezależnie od ewentualnego dopuszczenia możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego w odniesieniu do poszczególnych aktów lub czynności podjętych w ramach procedury „Niebieskie Karty”, ustawodawca przewiduje skargę na działalność zespołu interdyscyplinarnego lub jego członka oraz na działalność grupy diagnostyczno-pomocowej lub jej członka (art. 9a ust. 7h i art. 9b ust. 16 u.p.p.d.). Skargi takie rozpatruje – odpowiednio – wójt, burmistrz albo prezydent miasta oraz zespół interdyscyplinarny, działając „w trybie przepisów ustawy [...] – Kodeks postępowania administracyjnego” (zob. dział VIII k.p.a.). Takie unormowanie nie pozwala traktować analizowanego środka jako różnego od tego, który wynika z art. 221–240 k.p.a., a którego regulacja w u.p.p.d. uzupełnia jedynie przepisy o skardze „kodeksowej” przysługującej zasadniczo w każdej sytuacji niezadowolenia z działalności władzy publicznej⁸⁸ i będącej uszczegółowieniem prawa wynikającego z art. 63 Konstytucji RP. Wobec tego skarga wymieniona w art. 9a ust. 7h i art. 9b ust. 16 u.p.p.d., jako odformalizowany środek ochrony unormowany ponadto w dziale VIII k.p.a., uruchamia odrębny rodzaj postępowania weryfikacyjnego, różny od administracyjnego postępowania ogólnego czy innej sformalizowanej procedury szczególnej. Inicjuje jednoinstancyjne postępowanie administracyjne o charakterze uproszczonym, kończące się czynnością faktyczną (materialno-techniczną), czyli zawiadomieniem o sposobie załatwienia skargi lub o odmownym jej załatwieniu. Zawiadomienie to nie daje podstaw do wszczęcia postępowania administracyjnego czy sądownoadministracyjnego⁸⁹. W szczególności „w żaden sposób nie

⁸⁷ Zob. wyrok NSA z 23 czerwca 2022 r., sygn. II GSK 812/22; postanowienie NSA z 31 stycznia 2023 r., sygn. III OSK 2848/22; oba opublikowane w CBOSA.

⁸⁸ Według Trybunału Konstytucyjnego, „pojęcie «władzy publicznej» obejmuje wszystkie władze konstytucyjne państwa lub samorządu, a także inne instytucje, o ile wykonują funkcje «władzy publicznej» w wyniku powierzenia czy przekazania im tych funkcji. Wykonywanie władzy publicznej dotyczy wszelkich form działalności państwa, samorządu terytorialnego i innych instytucji publicznych, które obejmują bardzo zróżnicowane formy aktywności. Wykonywanie takich funkcji łączy się z reguły, chociaż nie zawsze, z możliwością władczego kształtowania sytuacji jednostki. Dotyczy to obszaru, na którym może dojść do naruszenia praw i wolności jednostki ze strony władzy publicznej” – wyrok TK z 18 października 2005 r., sygn. SK 48/03, OTK ZU 2005, nr 9/A, poz. 101.

⁸⁹ Postanowienie NSA z 9 czerwca 2010 r., sygn. I FSK 497/10, CBOSA.

można przyjąć, że zawiadomienie skarżącego o sposobie załatwienia sprawy będącej przedmiotem skargi jest aktem z zakresu administracji publicznej dotyczącym uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.⁹⁰.

W związku z przyjętą interpretacją charakteru prawnego skargi na działalność zespołu interdyscyplinarnego lub grupy diagnostyczno-pomocowej (ich członków), zasadnicze wątpliwości budzi zawężenie legitymacji do wniesienia powyższego środka do „osoby objętej procedurą «Niebieskie Karty»”, które to pojęcie oznacza zarówno osobę doznającą przemocy domowej, jak i osobę stosującą taką przemoc. Konstytucyjne prawo składania skarg służy bowiem „każdemu”, co:

sugeruje oparcie prawa petycji na zasadzie powszechności (*actio popularis*) w najszerszym znaczeniu. Wskazane prawo podmiotowe przysługuje zatem każdemu człowiekowi, niezależnie od posiadanego obywatelstwa czy miejsca zamieszkania (siedziby), zarówno osobie fizycznej, jak i wszelkim podmiotom zbiorowym (mającym i niemającym osobowości prawnej)⁹¹.

O ile intencja ustawodawcy była jasna, tj. wyraźnie zapewnia ochronę interesu osób objętych analizowaną procedurą, to zdaje się, że nie uwzględnił on okoliczności wynikania takich gwarancji bezpośrednio z Konstytucji RP, których szeroki zakres podmiotowy nie mógł zostać zawężony bez wyjątkowo ważnych przesłanek ku temu. Takie motywy, w szczególności nawiązujące do koniczności ochrony innych wartości konstytucyjnych, są trudne do wskazania w odniesieniu do art. 9a ust. 7h oraz art. 9b ust. 16 u.p.p.d.

Ważnym elementem systemu środków przeciwdziałania przemocy domowej jest zapewnienie dziecku ochrony przez umieszczenie go u innej niezamieszkującej wspólnie osoby najbliższej w rozumieniu art. 115 § 11 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny⁹², dającej gwarancję zapewnienia dziecku bezpieczeństwa i należytej opieki, w rodzinie zastępczej, rodzinnym domu dziecka lub

⁹⁰ Postanowienie NSA z 18 lutego 2011 r., sygn. II GSK 162/11, CBOSA.

⁹¹ Wyrok TK z 12 lipca 2016 r., sygn. K 28/15, OTK ZU 2016, nr A, poz. 56.

⁹² Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.

instytucjonalnej pieczy zastępczej (art. 12a ust. 1 u.p.p.d.). W ramach niniejszego opracowania należy skupić się na administracyjnoprawnych aspektach tej konstrukcji prawnej, pomijając zasadniczo sądowy tryb umieszczania dzieci w rodzinnej lub instytucjonalnej pieczy zastępczej (zob. art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁹³ w związku z art. 12a ust. 2 u.p.p.d.), który ma odpowiednie zastosowanie również do umieszczenia dziecka u innej niezamieszkującej wspólnie osoby najbliższej (art. 12a ust. 6 u.p.p.d.). Sygnalizowany administracyjnoprawny kontekst kompetencji odnosi się do „współdecyzji” pracownika socjalnego oraz funkcjonariusza Policji, lekarza, ratownika medycznego, pielęgniarki i – „w miarę możliwości” – psychologa. Wskazana decyzja o zapewnieniu dziecku ochrony została uzależniona od kumulatywnego wystąpienia dwóch przesłanek: 1) zagrożenia życia lub zdrowia dziecka, 2) pozostającego w związku z przemocą domową. Na aprobatę zasługuje pogląd Jerzego Słyka, że odebranie dziecka powinno obejmować wyłącznie poważne przypadki zagrożenia zdrowia, a nie np. sytuacje, gdy rodzice jednorazowo, podczas słownej awantury domowej, nie zadbali o odpowiednie ubranie dziecka, narażając je na przeziębienie⁹⁴. Pewne wątpliwości budzi też znaczenie warunku „związku z przemocą domową”, jako że umożliwia zastosowanie przepisu także wówczas, gdy sprawcami przemocy nie są rodzice, a inna osoba wspólnie zamieszkująca (np. brat lub siostra, a nawet lokator). Może to prowadzić mianowicie do pogłębienia traumy dziecka, a nie ochrony jego dobra⁹⁵.

Zgodnie z art. 12a ust. 1 u.p.p.d. zapewnienie dziecku ochrony należy w pierwszej kolejności do kompetencji pracownika socjalnego. Wykładnia systemowa sugeruje, że odnosi się ona do pracownika socjalnego jednostki organizacyjnej pomocy społecznej w rozumieniu art. 6 pkt 5 u.p.s., chociaż takich pracowników mogą zatrudniać też inne instytucje, w szczególności jednostki organizacyjne właściwe w sprawach zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu, szpitale czy zakłady karne (zob. art. 120 ust. 1 u.p.s.)⁹⁶. Na mocy ustawy zmieniającej usunięto z art. 12a ust. 1 u.p.p.d. zastrzeżenie dotyczące pracownika

⁹³ Dz. U. z 2022 r. poz. 447 ze zm.

⁹⁴ J. Słyk, *Odbieranie dzieci rodzicom na podstawie art. 12a ustawy z 29.07.2005 o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie*, „Prawo w Działaniu” 2015, nr 24, s. 273.

⁹⁵ Tamże, s. 274 i 324.

⁹⁶ Por. tamże, s. 274–275.

socjalnego „wykonującego obowiązki służbowe”, co było interpretowane jako uzależnienie możliwości odebrania dziecka od godzin pracy i zakresu obowiązków służbowych przydzielonych danemu pracownikowi⁹⁷. W aktualnym stanie prawnym działanie pracowników socjalnych nie podlega zatem wskazanym ograniczeniom.

Według art. 12a ust. 3 i 4 u.p.p.d. analizowaną decyzję pracownik socjalny podejmuje wspólnie z funkcjonariuszem Policji, lekarzem, ratownikiem medycznym lub pielęgniarką oraz w miarę możliwości w obecności i przy wsparciu psychologa. Wadą tego unormowania jest zwłaszcza to, że przepisy ustawy wyraźnie nie wymagają udziału wymienionych osób w odebraniu dziecka⁹⁸. Pojawia się zatem pytanie, czy „ciężar podjęcia decyzji obciąża [wyłącznie] pracownika socjalnego”⁹⁹ mogącego działać w tym zakresie samodzielnie (jako konsekwencja wyeksponowania kompetencji w odrębnym przepisie art. 12a ust. 1 u.p.p.d.) lub współdecydując tylko z niektórymi podmiotami obecnymi, czy też w każdym przypadku pracownik socjalny zobowiązany jest zwrócić się o udział w czynnościach do wszystkich osób wskazanych w art. 12a ust. 3 i 4 u.p.p.d. i dopiero w następstwie podjąć wspólną decyzję o odebraniu dziecka. W tym kontekście wypadałoby celowościowo przyjąć, że to pracownik socjalny ocenia potrzebę wezwania niektórych lub wszystkich podmiotów wyszczególnionych w powyższych przepisach (co w odniesieniu do lekarza, ratownika medycznego lub pielęgniarki będzie sytuacją raczej typową ze względu na przesłankę „zagrożenia życia lub zdrowia dziecka”) i w zależności od okoliczności konkretnego przypadku współdecyduje z tymi osobami, które zostały wezwane i są obecne. To współdecydowanie wymaga przy tym zgodnych stanowisk wszystkich tych osób, a brak zgody choćby jednej z nich wyklucza legalne zastosowanie środka w postaci „zapewnienia dziecku ochrony”. Przy tym w analizowanym przypadku pracownik socjalny i inne wymienione podmioty nie działają w imieniu oznaczonego organu administracji publicznej (organu pomocy społecznej), który udzielałby im stosownych upoważnień (np. na zasadzie art. 268a k.p.a.), ale w ramach

⁹⁷ Zob. A. Kiełtyka, *Uwagi do art. 12a*, [w:], *Przeciwdziałanie przemocy...*, A. Kiełtyka, A. Ważny, s. 228.

⁹⁸ J. Słyk, dz. cyt., s. 275.

⁹⁹ Zob. P. Piskozub, *Procedura odebrania dziecka na podstawie przepisów ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Problemy praktyczne i postulaty de lege ferenda*, „Teki Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2019, t. XII, nr 1, s. 193.

przypisanych im ustawowo samodzielnych zadań i kompetencji¹⁰⁰. W związku z tym wskazana sytuacja prawna pracownika socjalnego i współdecydujących osób obecnych przy odebraniu dziecka zbliża te podmioty do pozycji organów administracji publicznej, wykonujących „określony zakres działania”, który został przypisany danemu „stanowisku służbowemu”¹⁰¹.

Dodatkowo wypada ocenić charakter prawny działania oznaczonego w art. 12a ust. 1 u.p.p.d. jako „zapewnienie ochrony przez umieszczenie” dziecka u innej osoby najbliższej lub w pieczy zastępczej. Wykładnia przepisów skłania do wniosku, że mamy do czynienia z podjęciem określonych działań w sferze faktów, a nie wydaniem „decyzji” (które to pojęcie jednak występuje w art. 12a ust. 3 i 4 u.p.p.d.) w rozumieniu aktu administracyjnego ukierunkowanego bezpośrednio na wywołanie skutków prawnych, tj. zmian w sytuacji prawnej adresata tego aktu (np. w zakresie praw i obowiązków rodzica jako osoby stosującej przemoc domową). Konstatacja ta sugeruje refleksję nad pojęciem tzw. czynności materialno-technicznej jako jednej z prawnych form działania administracji. W ujęciu doktryny prawa takie czynności cechuje to, że: a) są to działania podejmowane na podstawie i w celu wykonania obowiązujących norm prawnych; b) służą bezpośredniej i praktycznej realizacji konkretnych zadań państwa; c) podlegają kontroli, której zasadniczym kryterium jest zgodność działania z prawem; d) nie są skierowane bezpośrednio na tworzenie, zmianę lub znoszenie stosunków prawnych; e) mimo to mogą w drodze faktów wywoływać określone skutki prawne; f) przypominają czynności podejmowane przez obywateli w toku załatwiania różnych spraw życia codziennego¹⁰². W kontekście analizowanego zachowania pracownika socjalnego (i innych podmiotów współdziałających) określonego w art. 12a ust. 1 u.p.p.d. najważniejsze wydaje się odróżnienie czynności materialno-technicznej od czynności prawnej (aktu administracyjnego). W tym zakresie należy uznać za słuszne spostrzeżenia Krystiana M. Ziemskiego, którego zdaniem: „czynność prawna to nie tyle czynność wywołująca skutki prawne, co czynność podejmowana bezpośrednio w celu

¹⁰⁰ Por. W. Maciejko, *Uwaga 1. do art. 119*, [w:] *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, W. Maciejko, P. Zaborniak, Warszawa 2013.

¹⁰¹ Zob. B. Adamiak, *Uwagi o współczesnej koncepcji organu administracji publicznej*, [w:] *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, red. E. Ura, Rzeszów 2004, s. 17.

¹⁰² Z. Kmiecik, *Czynności faktyczne administracji państwowej*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1987, nr 39, s. 77–78.

wywołania takich skutków, a nadto w celu wywołania bezpośrednich skutków prawnych oraz skutki takie wywołująca”¹⁰³. Natomiast ustalenie, nawiązanie, zmiana albo rozwiązywanie stosunku prawnego nie będzie celem bezpośrednim dokonania czynności materialno-technicznej. Stanowi go bowiem spowodowanie jedynie określonych skutków faktycznych (zmian w sytuacji faktycznej), z których powstaniem może być w dalszej kolejności związany skutek prawny¹⁰⁴. Na tym tle zasadne wydaje się przyjęcie, że zapewnienie dziecku ochrony zmierzająca bezpośrednio do wywołania jedynie konsekwencji faktycznych, tj. stanu izolacji dziecka od sytuacji przemocy domowej, a na bezpośrednie wywołanie bezpośrednich skutków prawnych jest ukierunkowane dopiero orzeczenie sądu powszechnego (opiekuńczego), które wiąże się ze wspomnianą zmianą faktyczną (zob. art. 35 ust. 1 u.w.r. w związku z art. 12a ust. 2 i 6 u.p.p.d.). Oczywiście ta zmiana może ulec również cofnięciu, o ile sąd uzna ją za niezasadną, nielegalną lub nieprawidłową (zob. art. 12b ust. 3 u.p.p.d.).

Wobec powyższego należy przyjąć, że czynność odebrania dziecka nie następuje w trybie postępowania administracyjnego regulowanego przepisami k.p.a. „[N]ie jest [...] czynnością, którą pracownik socjalny wykonuje jako organ administracji rozstrzygający o prawach i obowiązkach jednostki wynikających z przepisów prawa administracyjnego”¹⁰⁵. Bezprzedmiotowe byłyby też rozważania dotyczące traktowania jej jako czynności z zakresu administracji publicznej dotyczącej uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.). Z mocy art. 12a ust. 5 i art. 12b ust. 1 u.p.p.d., kontrola działań pracownika socjalnego i innych podmiotów współdecydujących została przekazana bowiem do kompetencji sądu opiekuńczego.

Kolejną prawną formą realizacji zadań dotyczących przemocy domowej jest „porozumienie” zawierane między wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta a podmiotami, których przedstawiciele wchodzi w skład zespołu interdyscyplinarnego (zob. art. 9a ust. 3, 3a i 5 u.p.p.d.). Ma ono określać – oprócz samych stron umowy – w szczególności: sposób i formę wymiany informacji w ramach pracy w zespole, a także sprawy dotyczące uczestnictwa członków grup diagnostyczno-pomocowych w posiedzeniach i pracach tych grup. Mimo użycia

¹⁰³ K.M. Ziemiński, dz. cyt., s. 466.

¹⁰⁴ Tamże, s. 104–105.

¹⁰⁵ Zob. postanowienie WSA w Gdańsku z 20 grudnia 2018 r., sygn. III SAB/Gd 63/18, CBOSA.

w art. 9a ust. 8 u.p.p.d. nazwy „porozumienie”, nie mamy do czynienia z typowym porozumieniem administracyjnym („komunalnym”) ¹⁰⁶, o którym stanowi art. 8 ust. 2 i 2a oraz art. 74 u.s.g. Wobec tego należy uznać, że w analizowanej sytuacji nie będzie konieczna uprzednia uchwała rady gminy w sprawie akceptacji zawarcia porozumienia o określonej treści ¹⁰⁷ (por. art. 18 ust. 2 pkt 11 i 12 u.s.g.). Te okoliczności nie wpływają jednak zasadniczo na możliwość uznawania wymienionej czynności konsensualnej za porozumienie administracyjne w ujęciu teoretycznym. Zgodnie bowiem z definicją Zbigniewa Cieślaka stanowi ono:

uwarunkowane prawnie i faktycznie współdziałanie niezależnych w przedmiocie porozumienia podmiotów, którego treść stanowi stworzenie w akcie prawnym porozumienia formalnych podstaw wspólnej realizacji określonych zadań administracyjnych oraz podjęcie niezbędnych i zsynchronizowanych działań faktycznych i prawnych w celu wykonania zawartego aktu ¹⁰⁸.

„Porozumienie” wynikające z art. 9a ust. 8 u.p.p.d. spełnia powyższe warunki o charakterze przedmiotowym. Jeśli zaś chodzi o elementy podmiotowe analizowanej czynności, to niektóre z jej stron nie korzystają z przymiotu samodzielności względem gminy i jej organu wykonawczego (np. ośrodki pomocy społecznej czy centra usług społecznych jako jednostki organizacyjne pomocy społecznej – zob. art. 110 ust. 3 u.p.p.d.). W tych przypadkach następuje istotna modyfikacja charakteru czynności, jako że odpada istotny element w postaci równorzędności jej stron ¹⁰⁹. Uwzględniając wykładnię celowościową, wypada uznać, że dopiero zawarte porozumienia będą podstawą powołania przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta zespołu interdyscyplinarnego (choć z wykładni literalnej mogłaby wynikać odmienna kolejność działań – skoro zespół „działa na podstawie porozumień”, to musi być uprzednio ukonstytuowany). Względny sprawnościowe przesądzają o tym, że najpierw należałoby uzgodnić samą kwestię

¹⁰⁶ Zob. L. Wengler, *Porozumienie komunalne zawierane między województwami – podstawowe zagadnienia*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2000, nr 7, s. 615–616.

¹⁰⁷ Zob. D. Kiwior, M. Kotulski, *Porozumienie administracyjne*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 6, s. 78.

¹⁰⁸ Z. Cieślak, *Porozumienie administracyjne*, Warszawa 1985, s. 113–114.

¹⁰⁹ Tamże, s. 114.

współdziałania w ramach zespołu, a potem dopiero konstytuować jego skład jako efekt wzajemnego porozumienia się stron.

Zaprezentowany wyżej przegląd typów czynności organów realizujących zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej uzasadnia wniosek, że ocena charakteru prawnego tych czynności z perspektywy teorii prawnych form działania administracji jest w wielu przypadkach utrudniona. Oprócz bowiem kilku jednoznacznych upoważnień do wydania rozporządzeń wykonawczych oraz przewidzianych wyjątkowo, i to tylko w u.p.s., podstaw prawnych decyzji administracyjnych, wszystkie inne przepisy kompetencyjne wymagają bardziej zaawansowanych zabiegów interpretacyjnych celem ustalenia natury prawnej danej czynności administracyjnej. Co więcej, uzyskane w ten sposób wyniki wykładni mogą być kwestionowane jako niewyłączne. Klóci się to z kolei z jedną z podstawowych wytycznych prakseologicznych, którymi powinien się kierować ustawodawca, a mianowicie zasadą jasnego określenia form oddziaływania organów¹¹⁰.

6. Więzy prawne między podmiotami wykonującymi zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej

Jedną z podstawowych instytucji ustrojowego prawa administracyjnego są tzw. więzy prawne w administracji, tj. różnorodne relacje między wyodrębnionymi jednostkami organizacyjnymi administracji publicznej oraz wewnątrz tych jednostek (w aparacie administracyjnym)¹¹¹. Te powiązania gwarantują wewnętrzną harmonię, zbieżność i jednolitość działania poszczególnych ogniw dla osiągnięcia wyznaczonych celów¹¹². Spośród wspomnianych więzi szczególnie wyeksponowane na gruncie przepisów u.p.p.d. jest współdziałanie, którego istotą jest co najmniej dozwolenie wspólnej realizacji celów¹¹³ (tutaj składających się na cel

¹¹⁰ Z. Cieślak, *Istota i zakres...*, s. 63 i 66.

¹¹¹ Z. Cieślak, *Podstawowe instytucje prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 86–89.

¹¹² Por. M. Jełowicki, *Podstawy organizacji administracji publicznej. Zagadnienia teoretyczne*, Warszawa 1998, s. 77–78.

¹¹³ Z. Cieślak, *Podstawowe instytucje...*, s. 88.

zasadniczy w postaci przeciwdziałania przemocy domowej). Wydaje się to wynikać stąd, że przemoc domowa jest zjawiskiem wieloaspektowym, którego zwalczanie wymaga połączenia sił wielu podmiotów – nie tylko władz publicznych, ale także innych wyspecjalizowanych instytucji i organizacji, na poszczególnych obywatelach kończą¹¹⁴. Co więcej, przepisy u.p.p.d. *expressis verbis* przewidują „zasadę współpracy”, odwołując się tym samym do odpowiedniej wartości o charakterze sprawnościowym (art. 9d ust. 3 u.p.p.d.). Ponadto zawierają szereg szczegółowych konstrukcji natury instytucjonalnej i funkcjonalnej wskazujących na relacje współdziałania władz administracyjnych z podmiotami niepublicznymi¹¹⁵. Wśród ich przejawów należy wymienić: 1) ogólną normę kompetencyjną współdziałania organów administracji rządowej i samorządowej z organizacjami pozarządowymi oraz kościołami i związkami wyznaniowymi (art. 9 ust. 1 u.p.p.d.); 2) współpracę – w ramach zespołu interdyscyplinarnego – jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, Policji, przedstawicieli oświaty i ochrony zdrowia, organizacji pozarządowych, Żandarmerii Wojskowej, kuratorów sądowych, prokuratorów i innych podmiotów (art. 9a ust. 3–5 u.p.p.d.); 3) współpracę – w ramach grup diagnostyczno-pomocowych – pracowników socjalnych jednostek organizacji pomocy społecznej, funkcjonariuszy Policji, żołnierzy Żandarmerii Wojskowej, pracowników socjalnych specjalistycznych ośrodków wsparcia dla osób doznających przemocy domowej, asystentów rodziny, nauczycieli wychowawców będących wychowawcami klas lub nauczycieli znających sytuację domową małoletnich, osób wykonujących zawód medyczny, w tym lekarzy, pielęgniarek, położnych lub ratowników medycznych, przedstawicieli gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, pedagogów, psychologów lub terapeutów, kuratorów sądowych (art. 9a ust. 11–12 u.p.p.d.); 4) współpracę – w ramach Zespołu Monitorującego do spraw Przeciwdziałania Przemocy Domowej – Krajowego Koordynatora Realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Przemocy Domowej, przedstawicieli organów administracji rządowej i jednostek im podległych lub przez nie nadzorowanych, w tym Wojewódzkich Koordynatorów Realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Przemocy Domowej,

¹¹⁴ Por. *Uzasadnienie projektu...*, s. 1.

¹¹⁵ W sposób wyczerpujący zagadnienie to analizuje Michał Poniatowski w kolejnym rozdziale niniejszej monografii.

przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, w tym przewodniczących zespołów interdyscyplinarnych, przedstawicieli organizacji pozarządowych, związków i porozumień organizacji pozarządowych oraz kościołów i związków wyznaniowych (art. 10b ust. 1 u.p.p.d.); 5) współpracę Zespołu Monitorującego do spraw Przeciwdziałania Przemocy Domowej z organami administracji rządowej i samorządowej, organizacjami pozarządowymi, kościołami i związkami wyznaniowymi (art. 10a ust. 3 pkt 8 u.p.p.d.); 6) współdziałanie osób, które w związku z wykonywaniem swoich obowiązków służbowych lub zawodowych powzięły podejrzenie o popełnieniu ściganego z urzędu przestępstwa z użyciem przemocy domowej, z Policją lub prokuratorem (art. 12 ust. 1 u.p.p.d.); 7) „współdecyzję” pracownika socjalnego, funkcjonariusza Policji, lekarza lub ratownika medycznego lub pielęgniarki oraz psychologa w sprawie zapewnienia dziecku ochrony (art. 12a ust. 1, 3 i 4 u.p.p.d.).

Kolejne typy więzi prawnych, o których wyraźnie stanowią przepisy u.p.p.d., to nadzór i kontrola określone jako relacja wojewody względem „samorządu gminnego, powiatowego i województwa” oraz „podmiotów niepublicznych” realizujących zadania na podstawie umów z organami administracji rządowej i samorządowej (art. 7 ust. 1 pkt 5 i 6 u.p.p.d.). Obie wymienione więzi powinny być w pełni prawnie wyznaczone co do zakresu podmiotowego i przedmiotowego, kryteriów weryfikacji, procedury, środków oddziaływania oraz skutków¹¹⁶. Jednocześnie unormowania dotyczące tych elementów podlegają wykładni ścisłej jako ograniczenia względem samodzielności podmiotów poddanych oddziaływaniu kontrolnemu czy nadzorczemu. Przy tym należy pamiętać, że art. 7 ust. 1 pkt 5 i ust. 2 u.p.p.d. nie wyłączają stosowania ogólnych regulacji dotyczących nadzoru wojewody nad działalnością samorządu terytorialnego zawartych w przepisach u.s.g., u.s.p. i u.s.w.

Zakres przedmiotowy kontroli i nadzoru wojewody wynikających z art. 7 ust. 1 u.p.p.d. wyznacza przede wszystkim art. 6 ust. 2–4 i 6 u.p.p.d. ustanawiający zadania gminy, powiatu i samorządu województwa dotyczące przeciwdziałania przemocy domowej. Podlega on uzupełnieniu w szczególności o zadania pomocy społecznej (zob. art. 3 ust. 2 w związku z art. 2 ust. 1 i w związku z art. 7 pkt 7 u.p.s.) czy też zadania przeciwdziałania alkoholizmowi (zob. art. 2 ust. 1 pkt 7 i art. 4¹ ust. 1 pkt 2 u.w.w.t.), również powiązane z taką

¹¹⁶ Zob. Z. Cieślak, *Podstawowe instytucje...*, s. 87–88.

przemocą. Zakres podmiotowy ingerencji wojewody doprecyzowuje rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 20 czerwca 2023 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad realizacją zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej¹¹⁷. Definiuje ono mianowicie pojęcia jednostki podlegającej kontroli i jednostki podlegającej nadzorowi. Oba obejmują elementy wspólne, tj.: jednostkę organizacyjną pomocy społecznej (zob. art. 6 pkt 5 u.p.s.) realizującą zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej, specjalistyczny ośrodek wsparcia dla osób doznających przemocy domowej oraz urząd gminy, starostwo powiatowe i urząd marszałkowski. Dodatkowo jednostką podlegającą kontroli jest według rozporządzenia podmiot niepubliczny wykonujący zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej na podstawie umowy z organami administracji rządowej i samorządowej. Środki oddziaływania identyfikują – odpowiednio stosowane – art. 126–133 u.p.s. w związku z art. 7 ust. 2 u.p.p.d., a także powyższe rozporządzenie.

Jednym z najistotniejszych środków należących do kompetencji wojewody są tzw. zalecenia pokontrolne wydawane względem jednostki podlegającej kontroli na podstawie art. 128 ust. 1 u.p.s. w związku z art. 7 ust. 2 u.p.p.d. Oprócz prawnego obowiązku powiadomienia wojewody o realizacji zawartych w nich zaleceń, uwag i wniosków (art. 128 ust. 4 i 5 u.p.s.), w określonym zakresie wykonanie zaleceń pokontrolnych zostało zabezpieczone zastosowaniem środków oddziaływania władczego. Po pierwsze, zgodnie z art. 129 ust. 1 u.p.s., w przypadku niepodjęcia lub niewykonania czynności wynikających z zaleceń pokontrolnych, mających na celu ograniczenie lub likwidację stwierdzonych istotnych uchybień lub nieprawidłowości w zakresie działań i usług objętych standardami, świadczonych przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej albo inne kontrolowane jednostki, wojewoda może wydać decyzję administracyjną¹¹⁸ o czasowym lub stałym cofnięciu zezwolenia na prowadzenie placówki. Po drugie zaś, art. 130 ust. 1 i art. 131 ust. 1 u.p.s. stanowią, że ten, kto nie realizuje zaleceń pokontrolnych podlega karze pieniężnej w wysokości od 500 do 12 000 zł, wymierzonej w drodze decyzji administracyjnej wojewody.

¹¹⁷ Dz. U. poz. 1165.

¹¹⁸ Zob. I. Sierpowska, *Pomoc społeczna...*, uwagi do art. 129; wyrok WSA w Warszawie o sygn. I SA/Wa 2371/10.

Uwzględniając art. 7 ust. 1 pkt 6 u.p.p.d. stanowiący jedynie o prowadzeniu przez wojewodę kontroli wykonywania zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej przez podmioty niepubliczne – na podstawie zawartych przez nie umów z organami administracji rządowej i samorządowej – powstaje pytanie o dopuszczalność stosowania w odniesieniu do tych podmiotów niepublicznych konsekwencji wyznaczonych w art. 129 ust. 1 i art. 130 ust. 1 u.p.s. w związku z art. 7 ust. 2 u.p.p.d. Można wskazać pewne argumenty z wyłączeniem tych środków we wspomnianym zakresie podmiotowym. Przepisy o kontroli (i nadzorze) podlegają bowiem wykładni ścisłej (jako ograniczenia samodzielności podmiotów „podporządkowanych”), co powoduje, że należy wyraźnie odróżniać prawne pojęcie kontroli (tj. umocowanie do wiążącej oceny działania i jego skutków¹¹⁹, bez stałych możliwości wpływania na działalność kontrolowanego przez wydawanie mu nakazów czy poleceń¹²⁰) od uprawnień nadzorczych sprowadzających się w szczególności do zastosowania środków władczego ingerowania i naprawiania stwierdzonych nieprawidłowości¹²¹. Za taki przejaw władczego oddziaływania można przy tym uznawać art. 129 ust. 1 i art. 130 ust. 1 u.p.s., traktując je jako element więzi nadzorczej, która – w świetle art. 7 ust. 1 pkt 6 u.p.p.d. – nie została ustanowiona w relacji wojewoda – podmioty niepubliczne wykonujące zadania przeciwdziałania przemocy domowej. Ta relacja obejmuje bowiem wyłącznie kontrolę wojewody, a więc w szczególności tylko umocowanie do kierowania zaleceń pokontrolnych powiązanych z obowiązkiem powiadomienia o realizacji zawartych w nich zaleceń, uwag i wniosków.

Następnym problemem ujawniającym się na gruncie unormowania powyższych zaleceń pokontrolnych jest ich charakter prawny oceniany w kontekście zakresu przedmiotowego skargi sądownoadministracyjnej i art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Paweł Zaborniak wyraził pogląd, że takie zalecenia mogą być traktowane jako akty dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa administracyjnego. Choć nie tworzą w sposób bezpośredni obowiązku realizacji zawartych w nich uwag, wniosków i zaleceń, to powiązanie ich ze stwierdzonymi

¹¹⁹ B. Majchrzak, *Istota administracji publicznej*, [w:] *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2017, s. 26.

¹²⁰ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2011, s. 101.

¹²¹ W. Federczyk, *Kontrola administracji publicznej*, [w:] *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2017, s. 139.

nieprawidłowościami, ustalenie wobec podmiotu kontrolowanego w sposób jednostronny konkretnych wytycznych postępowania oraz wyraźnie sformułowane w ustawie konsekwencje niewykonania mogą przekonywać, że są to akty wskazane w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Wyróżnione cechy zaleceń pozwalają traktować relacje między nimi a przepisami ustalającymi obowiązki podmiotów kontrolowanych jako związki o charakterze ścisłym¹²². Podobne stanowisko zajęła Iwona Sierpowska, według której analizowane zalecenia są rodzajem czynności materialno-technicznej z zakresu administracji publicznej o charakterze władczym, dotyczącej uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Oddziałują na prawa i obowiązki kontrolowanego podmiotu, ponieważ niepoinformowanie o zakresie wykonania zarządzenia lub informacja niezgodna z prawdą są zagrożone sankcją – wymierzeniem kary pieniężnej. Konkludując, zalecenia pokontrolne stwierdzające istnienie po stronie podmiotu podlegającego kontroli określonego obowiązku, a więc będące działaniem władczym, mogłyby podlegać zaskarżeniu do sądu na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.¹²³

Odminną interpretację natury zaleceń pokontrolnych wojewody wynikających z art. 128 ust. 1 u.p.s. prezentują jednak sądy administracyjne. Zasluguje ona na aprobatę, gdyż stanowi wyraz pragmatyzmu oraz odpowiedniego wyważenia sądowej ochrony interesu indywidualnego w konkretnej sprawie i gwarancji realnego prawa do sądu w wymiarze ogólnym, uzależnionego od umiarkowanego obciążenia sądów administracyjnych liczbą zawisłych przed nimi spraw. NSA wskazuje, że wprawdzie zalecenia pokontrolne wojewody kreują obowiązki po stronie adresata, których niewykonanie zagrożone jest administracyjną karą pieniężną, a przez to ich legalność powinna być poddana kontroli sądowej, to jednak samoistnie nie podlegają one zaskarżeniu do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Zalecenia pokontrolne mogą być bowiem poddane weryfikacji tego sądu w ramach kontroli decyzji administracyjnej wymierzającej karę administracyjną. Innymi słowy, sprawa musi „dojrzeć” do kognicji sądowej i dopiero zaskarżenie decyzji o administracyjnej karze pieniężnej otwiera drogę do weryfikacji legalności zaleceń pokontrolnych. Taka ochrona jest realizowana pośrednio, przy okazji rozpatrywania skargi na inne akty lub czynności organów administracji publicznej, a więc wtedy, gdy można w pełni

¹²² P. Zaborniak, *Uwaga 3. do art. 128*, [w:] *Ustawa...*, W. Maciejko, P. Zaborniak.

¹²³ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna...*, uwagi do art. 128.

ocenić skutki i znaczenie kwestionowanych zachowań. Reasumując, zdaniem NSA „zalecenia pokontrolne wojewody nie są innymi aktami lub czynnościami z zakresu administracji publicznej, które dotyczą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.”. Jednocześnie nie stanowią też aktów nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a., gdyż mogą być wydane także w stosunku do podmiotu prywatnego, np. osoby fizycznej prowadzącej dom pomocy społecznej¹²⁴.

W innym orzeczeniu NSA podkreślił natomiast, że analizowane zalecenia nie dotyczą przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia bądź obowiązku wynikającego z przepisów prawa. Nie tworzą też nowej sytuacji prawnej dla podmiotu kontrolowanego, nie są aktami władczej ingerencji organu administracji publicznej w sferę działalności kontrolowanej jednostki. Stanowią wyłącznie podsumowanie kontroli i wskazanie uchybień, które podmiot kontrolowany winien naprawić dobrowolnie, bez stosowania środków przymusu administracyjnego¹²⁵. Ponadto NSA prezentuje argumentację powołującą się na to, że stwierdzona w ramach czynności kontrolnych nieprawidłowość nie podlega żadnej sankcji, gdyż w zaleceniu pokontrolnym nie ma zobowiązania do jej usunięcia. Przez to nie może być ono uznane za wypowiedź dotyczącą uprawnienia albo obowiązku w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., biorąc pod uwagę przedmiot zobowiązania, którego nie ma, i podmiot zobowiązany – aparat administracyjny wykonujący swoje zadania i kompetencje. Dodatkowo stwierdzenie organu kontroli nie ma charakteru zewnętrznego, bowiem jest skierowane do innego podmiotu wykonującego administrację publiczną, a oba podmioty administrujące łączy stosunek kontroli¹²⁶.

Na podstawie powyższego można sformułować wniosek, że ustawodawca w ramach przeciwdziałania przemocy domowej w szerokim zakresie wykorzystuje konstrukcję prawną więzi w administracji. Zasluguje to na pełną aprobatę z uwagi na potrzebę interdyscyplinarnego podejścia do analizowanego zjawiska społecznego, wymagającego współdziałania wielu wyspecjalizowanych podmiotów, przy jednoczesnym zagwarantowaniu państwu, działającemu za pomocą

¹²⁴ Postanowienie z 22 lutego 2022 r., sygn. I OSK 158/22, CBOSA.

¹²⁵ Postanowienia NSA z: 30 września 2022 r., sygn. I OSK 923/20; 8 listopada 2022 r., sygn. I OSK 325/22; oba opublikowane w CBOSA.

¹²⁶ Postanowienie NSA z 11 marca 2021 r., sygn. I OSK 3967/18, CBOSA.

bezpośrednio reprezentujących je organów administracji rządowej, stosownych możliwości wpływania na prawidłowość realizacji zadań przeciwdziałania przemocy domowej przez samorząd terytorialny i podmioty niepubliczne.

7. Ocena obowiązujących rozwiązań i propozycje zmian

Analiza przepisów u.p.p.d. pozwala na stwierdzenie, że zawarte w nich unormowania administracyjnoprawne są w istocie bardzo rozbudowane i dostarczają odpowiednio zróżnicowanych instrumentów oddziaływania administracyjnoprawnego. Umocowują one do działań o charakterze prewencji generalnej, planowania pewnych zachowań lub niewładczego stymulowania, jak również bezpośredniej ingerencji w konkretne zdarzenia wymagające natychmiastowej reakcji z uwagi na aktualne zagrożenia podstawowych praw człowieka. Mimo generalnie pozytywnej oceny analizowanego instrumentarium, przede wszystkim z uwagi na jego kompleksowość i wieloaspektowość, można zasygnalizować potrzebę zrealizowania kilku postulatów *de lege ferenda*.

Jedną z podstawowych zasad prawa administracyjnego odnoszących się do wyznaczania kompetencji organów administracyjnych jest zasada określenia form oddziaływania. Stanowi ona elementarny warunek funkcjonowania szerszej struktury organów, gdyż wskazuje organ prawnie upoważniony do oddziaływania na inne podmioty oraz sposób tego wpływania¹²⁷. Powstaje problem odpowiedniej realizacji przez ustawodawcę wspomnianej wytycznej na tle norm kompetencyjnych odnoszących się do aktów planowania w przeciwdziałaniu przemocy domowej wymienionych w art. 6 ust. 2–4 i 6 u.p.p.d. Przepisy tej ustawy bowiem nie identyfikują jednoznacznie organów umocowanych do wydawania powyższych aktów, a unormowania ustrojowe zawarte w tzw. ustawach samorządowych tylko w ograniczonym zakresie pozwalają wyinterpretować podmiot kompetencji (dotyczy to zasadniczo wyłącznie przepisów u.s.g.). Stąd też zasadne byłoby unormowanie ustawowe, które jednoznacznie wskazałoby organ jednostki samorządu terytorialnego odpowiedzialny za tworzenie planów wyszczególnionych w art. 6 ust. 3, 4 i 6 u.p.p.d. Postulat bardziej przemyślanego

¹²⁷ Por. Z. Cieślak, *Istota i zakres...*, s. 64 i 66.

podejścia do kwestii urzeczywistnienia zasady określenia form oddziaływania odnosi się też do art. 9a ust. 6b u.p.p.d. Przewiduje on przyjęcie przez zespół interdyscyplinarny regulaminu uszczegółwiającego warunki jego funkcjonowania oraz tryb i sposób powoływania grup diagnostyczno-pomocowych. Uwzględniając orzecznictwo odnoszące się do poprzedniego stanu prawnego¹²⁸, można twierdzić, że wskazany regulamin powinien przybrać formę aktu prawa miejscowego, co powoduje w istocie niemożność jego samodzielnego przyjęcia przez zespół interdyscyplinarny jako organ niezdolny do tego typu działań (zob. art. 94 Konstytucji RP). Wobec tego konieczne wydaje się umocowanie raczej rady gminy do przyjęcia regulaminu, uprzednio opracowanego przez zespół interdyscyplinarny i mającego przymiot przepisu prawa miejscowego. Zatem art. 9a ust. 6b u.p.p.d. należałoby nadać brzmienie: „Zespół interdyscyplinarny opracowuje regulamin określający szczegółowe warunki funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego oraz tryb i sposób powoływania grup diagnostyczno-pomocowych. Regulamin przyjmuje rada gminy w drodze aktu prawa miejscowego”. Analogiczną propozycję można sformułować w kontekście art. 8 pkt 5 u.p.p.d., a mianowicie celem wzmocnienia oddziaływania na samorząd województwa winien on upoważniać ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego do zastosowania formy rozporządzenia jako aktu prawa powszechnie obowiązującego, w sprawie wytycznych do prowadzenia szkoleń w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej.

Aplikacja zasady określenia form oddziaływania jest utrudniona również w przypadku art. 7 ust. 1 pkt 6 w związku z ust. 2 u.p.p.d. Nie jest bowiem jasny zakres stosowania odesłania do art. 126–133 u.p.s. w odniesieniu do kontroli realizacji zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej wykonywanych przez podmioty niepubliczne na podstawie umów z organami administracji rządowej i samorządowej. W szczególności chodzi o zagadnienie, czy w kompetencjach wojewody mieści się oddziaływanie na te podmioty przez wymierzenie im administracyjnej kary pieniężnej z tytułu niezrealizowania zaleceń pokontrolnych (art. 130 ust. 1 u.p.s.). W obowiązującym stanie prawnym odpowiedź na to pytanie wymaga bardziej zaawansowanych zabiegów interpretacyjnych, które jednak mogą prowadzić do rozbieżnych wniosków. Doniosłe argumenty przemawiają za wyłączeniem stosowania sankcji administracyjnej

¹²⁸ Zob. np. wyrok NSA o sygn. III OSK 728/21.

we wskazanym zakresie, ale – uwzględniając wagę skutków prawnych z nią związanych – pożądane byłoby jednoznaczne rozstrzygnięcie sygnalizowanej kwestii przez ustawodawcę.

Wątpliwości interpretacyjne rodzi ponadto porównanie art. 9b ust. 4 oraz ust. 11 *in principio* u.p.p.d. Pierwszy z przepisów stanowi o związaniu zespołu interdyscyplinarnego wnioskiem grupy diagnostyczno-pomocowej o skierowanie osoby stosującej przemoc domową do uczestnictwa w programie korekcyjno-edukacyjnym lub psychologiczno-terapeutycznym. Z kolei według art. 9b ust. 11 *in principio* u.p.p.d., wniosek ten podlega rozpatrzeniu przez zespół interdyscyplinarny, a zatem – według językowego znaczenia tego terminu – dokładnemu zapoznaniu się z nim i przeanalizowaniu w celu oceny lub podjęcia decyzji¹²⁹. Wydaje się ono pomijać regulację ust. 4 tego artykułu, który wyklucza ocenianie i podejmowanie decyzji na tle wniosku grupy diagnostyczno-pomocowej, jako że wyłączną i bezpośrednią jego konsekwencją powinno być skierowanie osoby do uczestnictwa w stosownym programie. Wobec tego zamiast sformułowania „po rozpatrzeniu wniosku, o którym mowa w ust. 8 pkt 5” (art. 9b ust. 11 *in principio* u.p.p.d.), wypadałoby użyć np. na podstawie tego wniosku.

Jedną z zasadniczych dyrektyw interpretacji językowej przepisów jest zakaz wykładni synonimicznej, według której „różnym zwrotom nie należy nadawać tego samego znaczenia”¹³⁰. Można wskazać przepisy u.p.p.d., które nie uwzględniają tego założenia. Artykuły 9a ust. 7h i art. 9b ust. 16 oraz art. 9e ust. 3 i 9h ust. 2 u.p.p.d. posługują się mianowicie pojęciami: „osoby objętej procedurą «Niebieskie Karty»”, „osoby, w stosunku do której są realizowane działania w ramach procedury «Niebieskie Karty»” oraz „osób, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2 i 3, uczestniczących w procedurze «Niebieskie Karty»”. Jednocześnie brakuje argumentów na rzecz twierdzenia, że wymienione określenia odnoszą się do różnego kręgu podmiotów. Skoro identyfikują w istocie te same osoby, to należałoby użyć w każdym z tych przypadków tego samego terminu.

Artykuł 9a ust. 7h oraz art. 9b ust. 16 u.p.p.d. są też źródłem innego rodzaju wątpliwości. Zawężają bowiem konstytucyjne prawo podmiotowe petycji, oparte

¹²⁹ Zob. *Wielki słownik języka polskiego PAN*, <https://wsjp.pl/haslo/podglad/34836/rozparzec> (dostęp: 6.07.2023).

¹³⁰ L. Morawski, *Zasady wykładni...*, s. 117–119.

na zasadzie powszechności w najszerszym znaczeniu, wyłącznie do osoby objętej procedurą „Niebieskie Karty”. Wobec tego, że środek wymieniony we wskazanych przepisach u.p.p.d. nie został ukształtowany jako wyspecjalizowany co do skutków względem art. 63 Konstytucji RP w związku z działem VIII k.p.a., to jego zakres podmiotowy nie powinien być ograniczany.

Jednym z problemów, ujawniających się w praktyce stosowania przepisów u.p.p.d., jest to, że faktyczny ciężar (a nawet „wyłączna kompetencja”) podjęcia decyzji o zapewnieniu dziecku ochrony zgodnie z art. 12a u.p.p.d. spoczywa na pracowniku socjalnym¹³¹. Biorąc pod uwagę doniosłość skutków wynikających z tej „decyzji”, należałoby wzmocnić aktualne zoperacjonalizowanie jej podejmowania przez pracownika socjalnego „wspólnie” z funkcjonariuszem Policji, lekarzem, ratownikiem medycznym lub pielęgniarką oraz – w miarę możliwości – w obecności i przy wsparciu psychologa. Wskazane byłoby mianowicie wyraźne unormowanie w ustawie obligatoryjnego udziału w czynnościach funkcjonariusza Policji oraz co najmniej jednego z przedstawicieli wymienionych zawodów medycznych. W konsekwencji – również na poziomie ustawowym – warto uregulować wymóg przygotowania i podpisania przez te podmioty sformalizowanego dokumentu (np. protokołu będącego w dyspozycji pracownika socjalnego), który odzwierciedlałby zgodne oświadczenia woli dotyczące odebrania dziecka. Wobec tego można zaproponować następującą modyfikację art. 12a u.p.p.d.:

1. W razie zagrożenia życia lub zdrowia dziecka w związku z przemocą domową pracownik socjalny, w uzgodnieniu z funkcjonariuszem Policji, a także lekarzem, ratownikiem medycznym lub pielęgniarką, oraz w miarę możliwości psychologiem, zapewnia dziecku ochronę przez umieszczenie go u innej niezamieszkującej wspólnie osoby najbliższej w rozumieniu art. 115 § 11 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, dającej gwarancję zapewnienia dziecku bezpieczeństwa i należytej opieki w rodzinie zastępczej, rodzinnym domu dziecka lub instytucjonalnej pieczy zastępczej [...]. 3. Pracownik socjalny wzywa do udziału w czynności podmioty, o których mowa w ust. 1. Przepisy art. 598¹⁰, art. 598¹¹ § 3 i art. 598¹² § 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia

¹³¹ Zob. P. Piskozub, *Procedura odebrania...*, s. 193–194; J. Słyk, dz. cyt., s. 275.

17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego stosuje się odpowiednio. 4. Pracownik socjalny sporządza protokół z przeprowadzonej czynności, o której mowa w ust. 1. Protokół podpisują wszystkie podmioty wymienione w ust. 1.

8. Podsumowanie

Z uwagi na ograniczone ramy niniejszego opracowania, skoncentrowano się w nim przede wszystkim na próbie analizy przepisów u.p.p.d., która – ze względu na przyjętą metodę regulowania stosunków społecznych – może być uznana za ustawę z zakresu materialnego i ustrojowego prawa administracyjnego z bardzo wyjątkowymi odwołaniami do unormowań innej gałęzi prawa. Wobec tego należy zaznaczyć, że w ramach wywodu tylko zasygnalizowano kwestie administracyjnoprawne na tle innych ustaw dopełniających system przeciwdziałania przemocy domowej, w szczególności ustawy o pomocy społecznej. Oznacza to m.in., że zaprezentowane tutaj zagadnienia w istocie nie wyczerpują tematu, a jego szczegółowe i kompleksowe ukazanie wymagałoby przygotowania odrębnej monografii. Jednocześnie można zauważyć na tym tle, że niestety podstawy administracyjnoprawne przeciwdziałania przemocy domowej są bardzo rozproszone (por. uwagi zawarte w 2. podrozdziale), co utrudnia rekonstrukcję ich systemu, a przez to stosowanie w powiązaniu ze sobą. Co więcej, wywołują wrażenie, że ustawa o przeciwdziałaniu przemocy domowej jest tylko jednym z elementów tej rozbudowanej struktury aktów normatywnych, i to wcale nie najważniejszym, bo zadania z niej wynikające są – co do zasady – realizowane na podstawie przepisów u.p.s. i u.w.w.t. (zob. art. 6 ust. 1 u.p.p.d.). Przy tym wydaje się, że założenie autorów projektu ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie było odmienne, a jednocześnie jak najbardziej zasługujące na aprobatę. Jak sami zadeklarowali, kierując się wagą społeczną problemu, potrzebą objęcia ochroną ofiar przemocy i interdyscyplinarnym charakterem rozwiązań, dążyli do unormowania tych kwestii samodzielną regulacją prawną. „Powinno to spowodować lepsze zrozumienie zjawiska przemocy w rodzinie i innych bliskich

związkach i stanowić dowód na szczególną wagę, jaką Rząd Rzeczypospolitej Polskiej przykłada do jego zwalczania¹³².

Na zakończenie ponownie wypada przypomnieć, że zaprezentowane zagadnienia odnoszą się do stanu prawnego w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej obowiązującego od 22 czerwca 2023 r. Tego dnia weszła w życie nowelizacja przepisów u.p.p.d. – zmiana bardzo istotna w sensie merytorycznymi oraz liczby zmodyfikowanych przepisów. Oczywiście ta okoliczność utrudniała ocenę nowych unormowań, zwłaszcza z uwagi na brak praktyki administracyjnej ich stosowania, a przede wszystkim wykładni tych przepisów w judykaturze sądów administracyjnych. Dopiero ich ukształtowanie się pozwoli na w pełni miarodajną weryfikację jakości regulacji administracyjnoprawnej dotyczącej zwalczania tego niezwykle doniosłego problemu społecznego.

Bibliografia

Źródła prawa

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- 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).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775).
- Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2022 r. poz. 2151 ze zm.).
- Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 165 ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2023 r. poz. 171 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.).
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2512 ze zm.).

¹³² *Uzasadnienie projektu ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie*, druk Sejmu IV kadencji nr 3639 z 28 grudnia 2004 r., s. 5.

- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz. U. z 2022 r. poz. 2516 ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1214 ze zm.).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 259 ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 571).
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901).
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1249 ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2022 r. poz. 447 ze zm.).
- Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz. U. poz. 1818).
- Ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 535).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2023 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (Dz. U. poz. 2715).
- Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 lutego 2024 r. w sprawie domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży (Dz. U. poz. 169).
- Rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 20 czerwca 2023 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad realizacją zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej (Dz. U. poz. 1165).
- Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2022 r. poz. 348).

Orzecznictwo

- Wyrok TK z 18 października 2005 r., sygn. SK 48/03, OTK ZU 2005, nr 9/A, poz. 101.
- Wyrok TK z 12 lipca 2016 r., sygn. K 28/15, OTK ZU 2016, nr A, poz. 56.
- Wyrok NSA z 11 stycznia 2012 r., sygn. II OSK 1922/11, CBOSA.
- Wyrok NSA z 23 lutego 2016 r., sygn. I OSK 2742/15, CBOSA.
- Wyrok NSA z 13 czerwca 2018 r., sygn. II GSK 573/18, CBOSA.
- Wyrok NSA z 7 października 2020 r., sygn. I OSK 841/20, CBOSA.
- Wyrok NSA z 13 października 2021 r., sygn. III OSK 4091/21, CBOSA.

- Wyrok NSA z 17 listopada 2021 r., sygn. III OSK 4197/21, CBOSA.
Wyrok NSA z 24 listopada 2021 r., sygn. III OSK 4122/21, CBOSA.
Wyrok NSA z 24 listopada 2021 r., sygn. III OSK 4190/21, CBOSA.
Wyrok NSA z 1 grudnia 2021 r., sygn. III OSK 728/21, CBOSA.
Wyrok NSA z 23 czerwca 2022 r., sygn. II GSK 812/22, CBOSA.
Wyrok NSA z 1 lutego 2023 r., sygn. III OSK 6688/21, CBOSA.
Postanowienie NSA z 9 czerwca 2010 r., sygn. I FSK 497/10, CBOSA.
Postanowienie NSA z 18 lutego 2011 r., sygn. II GSK 162/11, CBOSA.
Postanowienie WSA w Bydgoszczy z 8 maja 2015 r., sygn. II SA/Bd 376/15, CBOSA.
Postanowienie NSA z 25 listopada 2015 r., sygn. I OSK 2896/15, CBOSA.
Postanowienie WSA w Poznaniu z 14 czerwca 2017 r., sygn. II SAB/Po 87/17, CBOSA.
Postanowienie WSA w Gdańsku z 20 grudnia 2018 r., sygn. III SAB/Gd 63/18, CBOSA.
Postanowienie NSA z 12 lutego 2020 r., sygn. I OSK 137/20, CBOSA.
Postanowienie WSA w Warszawie z 13 lutego 2020 r., sygn. VII SA/Wa 2265/19, CBOSA.
Postanowienie NSA z 20 października 2020 r., sygn. I OSK 1714/20, CBOSA.
Postanowienie NSA z 11 marca 2021 r., sygn. I OSK 3967/18, CBOSA.
Postanowienie NSA z 22 lutego 2022 r., sygn. I OSK 158/22, CBOSA.
Postanowienie WSA w Warszawie z 28 czerwca 2022 r., sygn. VII SAB/Wa 59/22, CBOSA.
Postanowienie NSA z 30 września 2022 r., sygn. I OSK 923/20, CBOSA.
Postanowienie NSA z 8 listopada 2022 r., sygn. I OSK 325/22, CBOSA.
Postanowienie WSA we Wrocławiu z 18 listopada 2022 r. sygn. IV SA/Wr 573/22, CBOSA.
Postanowienie NSA z 31 stycznia 2023 r., sygn. III OSK 2848/22, CBOSA.

Literatura

- Adamiak B., *Uwagi o współczesnej koncepcji organu administracji publicznej*, [w:] *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, red. E. Ura, Rzeszów 2004, s. 13–17.
- Bandarzewski K., *Prywatyzacja zadań publicznych*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego Zakopane 24–27 września 2006 r.*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 331–345.
- Bąkowski T., *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007.

- Bosek L., *Opinia na temat legislacyjnej spójności oraz zgodności z Konstytucją RP projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2010, nr 2, s. 133–142.
- Brzeski M., *Akt kierownictwa wewnętrznego*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009, s. 20–30.
- Budyn-Kulik M., *Zamiar – pojęcie i rodzaje. Uwagi wprowadzające*, [w:] *Umysłność w prawie karnym i psychologii. Teoria i praktyka sądowa*, M. Budyn-Kulik, Warszawa 2015.
- Cieślak Z., *Istota i zakres prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 52–69.
- Cieślak Z., *Modele układów administracyjnych i ich usprawnianie*, [w:] *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2017, s. 156–211.
- Cieślak Z., *Podstawowe instytucje prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 70–94.
- Cieślak Z., *Podstawy aksjologiczne administracji publicznej w Polsce – próba oceny*, „Studia Iuridica” 2000, nr 38, s. 59–64.
- Cieślak Z., *Porozumienie administracyjne*, Warszawa 1985.
- Daniel P., *Glosa do postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 14 czerwca 2017 r. (II SAB/Po 87/17)*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 4, s. 81–88.
- Federczyk W., *Kontrola administracji publicznej*, [w:] *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2017, s. 138–155.
- Gajewski S., *Programy rządowe. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2017.
- Górski M., Kierzkowska J., *Strategie, plany i programy*, [w:] *System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne*, t. 7, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 179–220.
- Jelowicki M., *Podstawy organizacji administracji publicznej. Zagadnienia teoretyczne*, Warszawa 1998.
- Kiełtyka A., *Uwagi do art. 12a*, [w:] *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. Komentarz*, A. Kiełtyka, A. Ważny, Warszawa 2015, s. 222–240.
- Kiełtyka A., *Wstęp*, [w:] *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. Komentarz*, A. Kiełtyka, A. Ważny, Warszawa 2015, s. 13–28.
- Kiwior D., Kotulski M., *Porozumienie administracyjne*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 6, s. 70–79.
- Kmieciak Z., *Czynności faktyczne administracji państwowej*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1987, nr 39, s. 73–89.
- Kokocińska K., *Prawny mechanizm prowadzenia polityki rozwoju w zdecentralizowanych strukturach władzy publicznej*, Poznań 2014.
- Lipowicz I., *Istota administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 22–51.
- Lisowski P., *Między niepomijalnością administracji publicznej a deadministrowaniem*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2020, nr 331, s. 185–194.

- Łętowski J., *Administracja. Prawo. Orzecznictwo sądowe*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1985.
- Maciejko W., *Uwaga 1. do art. 119*, [w:] *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, W. Maciejko, P. Zaborniak, Warszawa 2013.
- Majchrzak B., *Formy działania zakładu administracyjnego w indywidualnych sprawach studenckich*, Warszawa 2020.
- Majchrzak B., *Istota administracji publicznej*, [w:] *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2017, s. 11–31.
- Majchrzak B., *Podstawy aksjologiczne regulacji prawnych dotyczących przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, [w:] *Podstawy przeciwdziałania przestępczości oraz pomocy osobom pokrzywdzonym. Konkretyzacja i realizacja*, red. P. Sobczyk, Warszawa 2020, s. 127–150.
- Majchrzak B., *Problem nieprecyzyjności przesłanek wszczęcia procedury „Niebieskie Karty”*, [w:] *Prawa i obowiązki członków rodziny*. t. 2, red. M. Gołowikin-Hudała, P. Sobczyk, A. Wilk, Lublin 2018, s. 91–100.
- Mielczarek-Mikołajów J., *Akty prawa wewnętrznego organów administracji publicznej*, Wrocław 2021.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006.
- Ochendowski E., *Swoiste źródła prawa*, [w:] *Prawo administracyjne*, E. Ochendowski, Toruń 1999, s. 123–131.
- Ostaszewski P., *Przemoc domowa w świetle danych statystycznych procedury „Niebieskiej Karty”*, Warszawa 2022.
- Piskozub P., *Procedura odebrania dziecka na podstawie przepisów ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Problemy praktyczne i postulaty de lege ferenda*, „Teki Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2019, t. 12, nr 1, s. 191–199.
- Sierpowska I., *Administracja świadcząca wobec zjawiska przemocy w rodzinie*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2017, nr 11, s. 281–301.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Słyk J., *Odbieranie dzieci rodzicom na podstawie art. 12a ustawy z 29.07.2005 o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie*, „Prawo w Działaniu” 2015, nr 24, s. 263–326.
- Spurek S., *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Stahl M., *Szczególne prawne formy działania administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego. Prawne formy działania*, t. 5, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 315–402.
- Stahl M., *Zagadnienia ogólne*, [w:] *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, t. 6, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 1–96.
- Stasikowski R., *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Bydgoszcz–Katowice 2009.
- Stasikowski R., *O pojęciu zadań publicznych (studium z zakresu nauki administracji i nauki prawa administracyjnego)*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 7–8, s. 5–27.
- Ważny A., *Uwagi do art. 9a*, [w:] *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. Komentarz*, A. Kiełtyka, A. Ważny, Warszawa 2015, s. 104–108.

- Wengler L., *Porozumienie komunalne zawierane między województwami – podstawowe zagadnienia*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2000, nr 7, s. 615–624.
- Wielki słownik języka polskiego PAN.*
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2011, s. 99–149.
- Właźlak K., *Problemy funkcjonowania zespołów interdyscyplinarnych ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 4, s. 63–73.
- Właźlak K., *Programy jednostek samorządu terytorialnego w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 9, s. 40–52.
- Właźlak K., *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Prokuratura i Prawo” 2017, nr 10, s. 100–118.
- Wróbel A., *Centralne planowanie państwowe. Studium administracyjno-prawne*, Lublin 1990.
- Zaborniak P., *Uwaga 3. do art. 128*, [w:] *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, W. Maciejko, P. Zaborniak, Warszawa 2013.
- Ziemski K.M., *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005.

BIOGRAM

Bartosz Majchrzak – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor: uczelni (Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie) oraz Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości; kierownik Katedry Nauki Administracji i Ochrony Środowiska WPiA UKSW; adwokat; członek Central European Professors’ Network (w latach 2022–2023) koordynowanej przez Central European Academy w Miskolc, Węgry. Zainteresowania naukowe: prawo o procedurach administracyjnych, teoria prawa administracyjnego, prawo budowlane, prawo ochrony środowiska oraz aksjologia prawa publicznego. Autor około 100 publikacji naukowych oraz współautor podręczników akademickich poświęconych postępowaniu administracyjnemu i nauce administracji.

ORCID: 0000-0001-5336-6717

Przeciwdziałanie przemocy domowej w prawie rodzinnym

1. Wprowadzenie

Instrumentarium przeciwdziałania przemocy domowej, mającej miejsce wśród najbliższych, zostało uregulowane w polskim prawie rodzinnym¹, w szczególności w ustawie z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (dalej: k.r.o.)², która będzie stanowiła główną oś zaprezentowanych poniżej rozważań. Jednocześnie autorka omówi przewidzianą w art. 12a u.p.p.d. procedurę odebrania dziecka z rodziny, choć nie znajduje ona wyraźniej podstawy w k.r.o., niemniej wymaga następczego wydania orzeczenia przez sąd opiekuńczy. Poza analizą pozostanie regulacja zawarta w ustawie z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej³ z uwagi na to, że w ocenie autorki, ustawa ta określa jedynie zasady funkcjonowania określonych instytucji zajmujących się wspieraniem rodziny, natomiast sama nie tworzy nowych środków prawnych, które można by wskazać jako instrumenty przeciwdziałania przemocy domowej wśród najbliższych.

¹ Jak wskazuje się w piśmiennictwie, przedmiotem uregulowań prawa rodzinnego jest: małżeństwo, pokrewieństwo oraz opieka nad małoletnim (tak np. J. Winiarz, [w:] *System prawa rodzinnego i opiekuńczego*, red. J.S. Piątowski, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1985, s. 58.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1359.

³ Dz. U. Nr 149, poz. 887.

2. Uwagi terminologiczne

2.1. Definicje pojęć „przemoc domowa” i „przemoc w rodzinie”

Pojęcie przemocy jest zdecydowanie niejednoznaczne. Jest to zjawisko często definiowane przez przedstawicieli nauk socjologicznych, psychologicznych oraz prawnych. Poszczególne definicje jednak różnią się od siebie. W literaturze przedmiotu w odniesieniu do aktów przemocy używane są najczęściej cztery terminy: „agresja” (*aggression*), „przemoc” (*violence*), „przymus” (*coercion*) oraz „przemoc o charakterze przestępczym” (*criminal violence*). Zgodnie z definicją słownikową „przemoc” to „siła przeważająca czyjąś siłę, fizyczna przewaga wykorzystywana do czynów bezprawnych dokonywanych na kimś; narzucona bezprawnie władza, panowanie; czyny bezprawne dokonywane z użyciem fizycznego przymusu; gwałt”⁴. Definicja normatywna zjawiska przemocy domowej w prawie polskim została sformułowana w art. 2 ust. 1 pkt 1 pkt 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej (dalej: u.p.p.d.)⁵, zgodnie z którym jest to jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie, wykorzystujące przewagę fizyczną, psychiczną lub ekonomiczną, naruszające prawa lub dobra osobiste osoby doznającej przemocy domowej, w szczególności: narażające tę osobę na niebezpieczeństwo utraty życia, zdrowia lub mienia; naruszające jej godność, nietykalność cielesną lub wolność, w tym seksualną; powodujące szkody na jej zdrowiu fizycznym lub psychicznym, wywołujące u tej osoby cierpienie lub krzywdę; ograniczające lub pozbawiające tę osobę dostępu do środków finansowych lub możliwości podjęcia pracy lub uzyskania samodzielności finansowej; istotnie naruszające prywatność tej osoby lub wzbudzające

⁴ *Słownik języka polskiego*, 1993, s. 651.

⁵ W brzmieniu ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2020 r. poz. 218) pojęcie przemocy w rodzinie było rozumiane jako jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie, naruszające prawa lub dobra osobiste członków rodziny, w szczególności narażające te osoby na niebezpieczeństwo utraty życia, zdrowia, naruszające ich godność, nietykalność cielesną, wolność, w tym seksualną, powodujące szkody na ich zdrowiu fizycznym lub psychicznym, a także wywołujące cierpienia i krzywdy moralne u osób dotkniętych przemocą.

u niej poczucie zagrożenia, poniżenia lub udręczenia, w tym podejmowane za pomocą środków komunikacji elektronicznej⁶.

Przemoc w rodzinie jest szczególnym rodzajem przemocy domowej. Zgodnie z definicją prezentowaną przez Davida Lawsons – najbardziej zbliżoną do ujęcia funkcjonującego w polskim porządku prawnym – „przemoc w rodzinie jest podtypem przemocy interpersonalnej, który obejmuje przemoc wśród partnerów intymnych, członków rodziny oraz ludzi znanych rodzinie, którzy często są postrzegani jako przyjaciele bądź osoby bardzo blisko związane z rodziną (niezależnie od tego, czy można ich uznać za faktycznych członków rodziny, należących do niej z faktu urodzenia, małżeństwa czy też adopcji)”⁷.

Biorąc pod uwagę przedstawione wyżej definicje, można wyodrębnić pewne kryteria, które wyróżniają przemoc w rodzinie od innych zachowań. Zalicza się do nich: asymetrię sił (ofiara jest słabsza, a sprawca wykorzystuje swoją przewagę), intencjonalność (przemoc w rodzinie jest działaniem zamierzonym) oraz naruszanie praw i dóbr osobistych drugiego człowieka⁸. Zgodnie z przywołaną definicją przemoc domowa może wystąpić w formie przemocy fizycznej, psychicznej, seksualnej oraz ekonomicznej. W ramach tego opracowania autorka będzie się posługiwać pojęciem przemocy w rodzinie dla określenia zjawiska przemocy, w którym osobami doznającymi przemocy są członkowie rodziny (w rozumieniu prawnym), zaś pojęciem przemocy domowej dla określenia zjawiska, które może wystąpić pomiędzy osobami nietworzącymi rodziny w sensie prawnym, ale pozostającymi we wspólnym gospodarstwie domowym.

Przemoc w rodzinie, w tym wobec dziecka, może przybierać postać przemocy psychicznej, fizycznej i/lub molestowania seksualnego. Najtrudniejsza do zauważenia z zewnątrz, a także do udowodnienia, jest przemoc psychiczna. Przez organizację Amnesty International jest ona definiowana operacyjnie poprzez

⁶ W Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej z 11 maja 2011 r. przemoc domowa została zdefiniowana jako wszelkie akty fizycznej, seksualnej, psychologicznej lub ekonomicznej przemocy występujące w rodzinie lub gospodarstwie domowym lub pomiędzy byłymi lub obecnymi małżonkami, lub partnerami, niezależnie od tego, czy sprawca i ofiara dzielą miejsce zamieszkania, czy też nie.

⁷ D.M. Lawson, *Family Violence: Explanations and Evidence-Based Clinical Practice*, s. 3, Alexandria 2013 (dostęp: 31.8.2023).

⁸ A. Dudziak, *Zespoły interdyscyplinarne. Budowanie koalicji na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej*, [w:] *Zagrożenia bezpieczeństwa społecznego. Wybrane problemy*, red. B. Boniek, A. Dudziak, Bydgoszcz 2015, s. 18.

formy zachowania takie jak: izolacja, ograniczanie snu i pożywienia, narzucanie własnych sądów, degradacja werbalna (wyzywanie, poniżanie, upokarzanie), hipnoza, narkotyzowanie, groźba zabójstwa lub skrzywdzenia w inny sposób⁹. Przemoc fizyczna może mieć charakter czynny lub bierny. Czynne formy to głównie: bicie, kopanie, zmuszanie do uwłaczających posług oraz szczególnie brutalne formy jak oparzenia, zadawanie ran ciętych, szarpanych, duszenie, rzucanie dzieckiem, usiłowanie lub dokonanie zabójstwa. Przemoc bierna to różnego rodzaju zakazy, np. odzywiania się w określonym czasie, załatwiania potrzeb fizjologicznych czy areszt domowy¹⁰. Każda z form przemocy wobec dziecka jest sytuacją traumatyczną, która wywołuje następstwa zarówno bezpośrednio, jak i długotrwałe.

Przez pojęcie osoby doznającej przemocy domowej ustawodawca w art. 12a ust. 1 pkt 2 u.p.p.d. wymienia następujące kategorie podmiotów, wobec których stosowana jest przemoc: małżonka, także w przypadku, gdy małżeństwo ustało lub zostało unieważnione, oraz jego wstępnych, zstępnych; rodzeństwo i ich małżonków, wstępnych i zstępnych oraz ich małżonków; rodzeństwo oraz ich wstępnych, zstępnych i ich małżonków; osobę pozostającą w stosunku przysposobienia i jej małżonka oraz ich wstępnych, zstępnych, rodzeństwo i ich małżonków; osobę pozostającą obecnie lub w przeszłości we wspólnym pożyciu oraz jej wstępnych, zstępnych, rodzeństwo i ich małżonków; osobę wspólnie zamieszkującą i gospodarującą oraz jej wstępnych, zstępnych, rodzeństwo i ich małżonków; osobę pozostającą obecnie lub w przeszłości w trwałej relacji uczuciowej lub fizycznej niezależnie od wspólnego zamieszkiwania i gospodarowania; małoletniego¹¹.

Nie budzi żadnych wątpliwości, że zjawisko przemocy wśród osób najbliższych, tworzących wspólnotę wynikającą z prawa bądź faktu (niezależnie, czy będziemy je nazywać przemocą w rodzinie, czy przemocą domową) często prowadzi do dezintegracji rodziny (rozumianej w sensie prawnym lub faktycznym)

⁹ I. Pospiszyl, *Przemoc w rodzinie*, Warszawa 1994, s. 106.

¹⁰ Tamże, s. 94.

¹¹ Nie budzi najmniejszych wątpliwości, że katalog podmiotowy i przedmiotowy u.p.p.d. jest zdecydowanie szerszy niż w przypadku u.p.p.r., co należy ocenić zdecydowanie pozytywnie. Niemniej wskazać trzeba także na pewne rozbieżności terminologiczne. W katalogu podmiotów uznawanych za osoby doznające przemocy domowej wymienia się małoletniego, nie wskazując, jak należy rozumieć to pojęcie, jednocześnie ustawodawca nie wyjaśnia, czy na tle tej ustawy pojęcia dziecko i małoletni należy traktować jako synonimy.

w ujęciu biologicznym, prawnym czy społecznym. Przeciwdziałanie tego typu przemocy jest zatem niezwykle ważne zarówno z punktu widzenia poszczególnych jednostek, jak i całego społeczeństwa. Zgodnie z poglądem prezentowanym zwłaszcza na gruncie nauk społecznych (socjologii i psychologii) konsekwencje doświadczania przemocy w rodzinie mają charakter bezpośredni i długotrwały. Skutki problemów i zaburzeń funkcjonowania u osób doznających przemocy w rodzinie w dzieciństwie dotyczą także ich rodziny, przyjaciół i znajomych. Wpływają negatywnie na pełnienie przez nie określonych ról społecznych, powodując negatywne implikacje społeczno-ekonomiczne dla państwa¹². Autorka w tym miejscu wskazuje na pewną niekonsekwencję samego ustawodawcy, który także zamiennie posługuje się tymi pojęciami, mimo że nowelizacja z 2023 r. zdaje się wskazywać na istnienie różnicy pomiędzy pojęciami przemocy w rodzinie i przemocy domowej.

2.2. Definicja pojęcia „rodzina”

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Konstytucja RP) w art. 18 wyraża zasadę ochrony małżeństwa, macierzyństwa i rodziny. Status rodziny w rozumieniu Konstytucji RP jest wyznaczany za pomocą innych postanowień jej dotyczących: zasadą równości praw kobiety i mężczyzny w życiu rodzinnym, ochroną prawną prywatności życia rodzinnego i praw rodzicielskich, prawem rodziców do wychowywania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem, ochroną dobra rodziny i prawem rodziny oraz matki do pomocy ze strony władz publicznych, ochroną praw dziecka oraz konstytucyjną gwarancją prawa dziedziczenia. Pojęcie rodziny nie zostało, nawet fragmentarycznie, zdefiniowane w polskich przepisach konstytucyjnych. Sugeruje to nawiązanie do socjologicznego pojęcia rodziny jako grupy społecznej opartej na więzi pokrewieństwa oraz na więziach społecznych¹³. Prowadzi to do wniosku, że konstytucyjne pojęcie rodziny odnosi się do każdego trwałego związku dwóch lub więcej osób, zazwyczaj

¹² E. Jarosz, A. Nowak, *Dzieci ofiary przemocy w rodzinie: raport Rzecznika Praw Dziecka. Funkcjonowanie znowelizowanej ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie*, Warszawa 2012, s. 25–28.

¹³ A. Zielonacki, *Prawo do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny*, [w:] *Prawa człowieka. Model prawny*, red. R. Wieruszewski, Wrocław 1991, s. 297.

opartego na małżeństwie i na więzach pokrewieństwa lub powinowactwa¹⁴. Należy podkreślić, że w świetle przepisów Konstytucji RP dla istnienia rodziny nie jest konieczna jej instytucjonalizacja ani istnienie więzów sankcjonowanych przez prawo. Rodziną, której przysługuje ochrona konstytucyjna, może być nie tylko związek prawny, ale i faktyczny¹⁵. Dlatego też w pojęciu rodziny mieści się konkubinat posiadający dzieci. Konstytucyjne pojęcie rodziny obejmuje małżeństwa bezdzietne, rodziny zastępcze oraz rodziny oparte na instytucji przysposobienia, a także związek faktyczny osób tej samej płci, jeżeli spełnia on cechy trwałości¹⁶. Choć w tym ostatnim przypadku stanowisko doktryny i orzecznictwa nie jest jednolite.

Kodeks rodzinny i opiekuńczy nie zawiera *expressis verbis* definicji pojęcia „rodzina”. Nie definiuje także takich pojęć, jak „wstępni”, „zstępni” i „małżeństwo”. Ustawodawca rzadko zresztą używa tego terminu, a odnośne normy adresuje do określonych członków rodziny (np. małżonkowie, rodzice, dzieci, wstępni, zstępni itd.). Ponadto ustawodawca polski, używając w k.r.o. terminu „rodzina”, stosuje go do rodziny małej, dwupokoleniowej. Na gruncie prawa rodzinnego bezsporny jednak pozostaje fakt, że rodzina powstaje w momencie zawarcia związku małżeńskiego. Potwierdzenie tego znajdujemy zarówno w art. 23 k.r.o., zgodnie z którym: „małżonkowie mają równe prawa i obowiązki w małżeństwie. Są obowiązani do wspólnego pożycia, do wzajemnej pomocy i wierności oraz do współdziałania dla dobra rodziny, którą przez swój związek założyli”, jak również w art. 27 k.r.o. stanowiącym, że „oboje małżonkowie obowiązani są, każdy według swych sił oraz swych możliwości zarobkowych i majątkowych, przyczyniać się do zaspokajania potrzeb rodziny, którą przez swój związek założyli”. Skład rodziny w świetle k.r.o. wyznaczany jest poprzez zawarcie małżeństwa lub urodzenie dziecka. Rodzinę stanowią zatem małżonkowie i ich wspólne małoletnie dzieci, w tym oczywiście także te przysposobione oraz dzieci pełnoletnie, jeśli mieszkają wspólnie z rodzicami¹⁷. Brak jest jednoznacz-

¹⁴ L. Garlicki, *Artykuł 18*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz 1*, red. M. Zubik, Warszawa 2016.

¹⁵ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 kwietnia 2011 r., SK 62/08 (Dz. U. Nr 87, poz. 492).

¹⁶ P. Tuleja, *Artykuł 18*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, Warszawa 2021.

¹⁷ K. Sterna-Zielińska, *Zakres semantyczny pojęcia rodzina w prawie polskim*, „Krytyka Prawa” 2016, t. 8, nr 1, s. 105.

nych przepisów, które wskazywałyby, czy dzieci jednego ze współmałżonków wchodzi w skład nowo założonej rodziny. W piśmiennictwie pojawiają się na ten temat różne stanowiska. Jednym z nich jest pogląd, że „wyznacznikiem przynależności określonej osoby do nowo utworzonej rodziny winno być kryterium wspólności”¹⁸. Jak stwierdza Tadeusz Smyczyński:

zawarcie małżeństwa z osobą mającą własne niesamodzielne dziecko na utrzymaniu i przyjęcie go do wspólności domowej, jak również zgodne włączenie dziecka obcego do rodzinnego gospodarstwa domowego (rodzina zastępcza) oznacza przyjęcie określonych obowiązków w zakresie zaspokojenia tak utworzonej rodziny¹⁹.

Taki pogląd wydaje się kierować fundamentalną zasadą ochrony dziecka, a fakt przynależności pasierba do rodziny opiera na pokrewieństwie z jednym z małżonków i na powinowactwie z drugim. Konkubinat jako związek faktyczny na gruncie k.r.o. nie stanowi rodziny, gdyż – jak zauważono wcześniej – do jej powstania konieczne jest zawarcie związku małżeńskiego. Kwestią sporną w doktrynie pozostaje jednak włączenie do pojęcia rodziny konkubentów wraz z ich wspólnym dzieckiem. Zdaniem Jana Winiarza urodzenie się dziecka w konkubinacie będzie skutkowało powstaniem rodziny, która będzie się wówczas opierała na macierzyństwie konkubiny i ustaleniu lub uznaniu ojcostwa konkubina²⁰.

Rodzina niewątpliwie jest zjawiskiem trwałym, chociaż podlega ewolucji. Pojawiają się alternatywne formy życia rodzinnego i sposoby powstania rodziny, np. kohabitacja trwała albo krótkotrwała mężczyzny i kobiety – ta pierwsza nazywana w języku ogólnym i w języku prawniczym konkubinatem w swej funkcji podobna jest do małżeństwa. Inną postacią wspólnego życia jest partnerstwo osób różnych płci oraz osób tej samej płci. Jak zaznaczają socjologowie, taki kierunek ewolucji form życia rodzinnego, ale i ewolucji samego małżeństwa, jest rezultatem ewolucji systemu wartości, mających wpływ na preferencje jednostki co do jej celów życiowych, kolejności ich osiągnięcia itd.

¹⁸ S. Grobel, R. Łukasiewicz, J. Wiktor, *Institucje prawa rodzinnego*, Warszawa 2014.

¹⁹ T. Smyczyński, *Komentarz do art. 27 k.r.o.*, [w:] *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, red. T. Smyczyński, Warszawa 2014, s. 22

²⁰ J. Winiarz, *Prawo rodzinne*, Warszawa 1996, s. 19.

2.3. Definicja pojęcia „dziecko”

Zjawisko przemocy w rodzinie samo w sobie jest zjawiskiem destrukcyjnym i wyjątkowo niepożądanym z punktu widzenia społecznego i prawnego. Przykładem wymagającym jednak najdalej idącej ingerencji ustawodawcy oraz szeroko ujętych organów państwowych jest sytuacja, w której ofiarą tej przemocy jest dziecko, z założenia niebędące w stanie bronić się samodzielnie²¹. Termin „dziecko” jest niejednołity i nie został dotychczas zdefiniowany w sposób jednoznaczny. Występuje głównie w aktach prawa międzynarodowego, natomiast w krajowym porządku prawnym częściej używa się nieco bardziej sformalizowanych, juretycznych terminów, np.: małoletni, nieletni, młodociany.

Konwencja o prawach dziecka w art. 1. definiuje „dziecko” jako „każdą istotę ludzką w wieku poniżej osiemnastu lat, chyba że zgodnie z prawem odnoszącym się do dziecka uzyska ono wcześniej pełnoletność”. W rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka „dzieckiem jest każda istota ludzka od poczęcia do osiągnięcia pełnoletności”. Należy przyjąć, że wspomniana definicja znajduje również zastosowanie na gruncie prawa rodzinnego²². Terminem „dziecko” posłużono się wielokrotnie w kodeksie rodzinnym i opiekuńczym. Szczególną regulację stanowi art. 75 § 1 k.r.o., zgodnie z którym dziecko poczęte może zostać uznane przez ojca. Bardzo ważne znaczenie ma także art. 92 k.r.o., zakładający, że dziecko aż do osiągnięcia pełnoletności pozostaje pod władzą rodzicielską. Często termin ten pojawia się w k.r.o. łącznie z określeniem małoletni. Tak zdefiniowanemu dziecku przysługują prawa określone w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Konwencji o prawach dziecka i innych przepisach prawa, w szczególności: prawo do życia i ochrony zdrowia oraz prawo do pełnego i harmonijnego rozwoju²³.

²¹ P. Piskozub, *Procedura odebrania dziecka na podstawie przepisów ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Problemy praktyczne i postulaty de lege ferenda*, „Teki Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2019, t. 12, nr 1, s. 191–199, doi.org/10.32084/tekapr.2019.12.1-14.

²² J. Gajda, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Akty stanu cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 377.

²³ M. Żelichowski, *Prawnokarna ocena pobierania embrionalnych komórek macierzystych*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2000, z. 2, s. 69.

2.4. Klauzula dobra dziecka w kontekście przeciwdziałania przemocy w rodzinie

Pojęcie „dobro dziecka” po raz pierwszy zostało użyte w prawie międzynarodowym w Deklaracji Praw Dziecka z 20 listopada 1959 r. (zasada 2) oraz w Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet z 18 grudnia 1979 r. w art. 5 i 1²⁴. Konwencja o prawach dziecka²⁵, będąca powszechnie uznanym dokumentem stanowiącym o prawach dziecka, również posługuje się wielokrotnie pojęciem dobra dziecka. W angielskiej wersji Konwencji używa się wyłącznie zwrotu *the best interest of the child*, podobnie niemieckie tłumaczenie posługuje się jednym zwrotem na określenie dobra dziecka – *Kindeswohl*. W polskiej wersji językowej zamiennie stosuje się pojęcia „interes dziecka” (art. 3), „najlepiej pojęty interes dziecka” (art. 9 i 18), „dobro” (art. 20), „dobro dziecka” (art. 21), „najwyższe dobro dziecka” (art. 37), „najwyższy interes dziecka” (art. 40). Ta niespójność zdaje się nie znajdować uzasadnienia, ponieważ wprowadza chaos pojęciowy²⁶.

Konwencja o prawach dziecka jednocześnie nie precyzuje, na czym polega dobro dziecka, brak też części ogólnej, która mogłaby zawierać normy interpretacyjne, takie jak wymóg kierowania się dobrem dziecka w każdej sprawie. Natomiast art. 3 Konwencji określa, że zarówno dla publicznych, jak i prywatnych instytucji opieki społecznej, sądów, władz administracyjnych i ciał ustawodawczych nadrzędną sprawą powinno być zawsze najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka. Pewnych wskazówek interpretacyjnych w tym kontekście dostarcza sama preambuła Konwencji, odwołując się do takich wartości, jak: wychowanie w środowisku rodzinnym (mające zapewnić harmonijny i pełny rozwój) oraz w tradycji i kulturze danego narodu (w którym dziecko przyszło na świat), jako wskazujących kierunek interpretacyjny pojęcia „dobro dziecka”. Dalsze artykuły Konwencji dodatkowo uzupełniają pojęcie „dobra dziecka”: art. 9 stanowi, że dobro dziecka jest nadrzędnym kryterium w stosunku do praw rodziców i innych osób. Jako dobro dziecka należy rozumieć, np. możliwość wypowiedziania się w postępowaniach sądowych dotyczących dziecka (art. 12), możliwość

²⁴ Dz. U. z 1982 r. Nr 10, poz. 71.

²⁵ Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526.

²⁶ Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2009, s. 50–65.

korzystania z zakładów opiekuńczych (art. 18), życia w środowisku rodzinnym (art. 20) oraz oczywiście zakaz tortur i poniżającego traktowania (art. 37).

W Uwagach ogólnych nr 14 Komitetu Praw Dziecka z 2013 r.²⁷ przyjęto, że klauzula dobra dziecka jest złożona i konieczne jest indywidualne ustalanie jej znaczenia przez podmioty zajmujące się sprawami dotyczącymi dzieci. Komitet zaleca, aby klauzula była za każdym razem definiowana na nowo w świetle konkretnych okoliczności i przepisów Konwencji. Komitet wyraził przy tym ocenę, iż – pomimo swojej elastyczności – klauzula dobra dziecka bywa często nadużywana przez państwa strony Konwencji.

Podobnie jak w Konwencji o prawach dziecka, w polskim systemie prawnym nie występuje definicja ustawowa dobra dziecka, chociaż judykatura i doktryna dążą do konkretyzacji tego pojęcia. Pojęcie to należy zatem do kategorii terminów prawniczych, stanowiąc – podobnie jak „interes społeczny”, „rażące pokrzywdzenie” czy „zasady współżycia społecznego” – klauzulę generalną, kierowaną do wszystkich podmiotów stosujących prawo. W przepisach prawnych termin „dobro dziecka” występuje w kontekście trudnej sytuacji życiowej dziecka: przysposobienia, uprowadzenia dziecka, rozwodu, wykonywania władzy rodzicielskiej nad dzieckiem i obowiązków wychowawczych. Jego wyodrębnienie sugeruje, że dobro dziecka ma inną wartość oraz treść niż dobro innych osób. Jak zauważa T. Smoczyński, „zasada dobra dziecka, jako istoty słabszej od innych i potrzebującej ochrony, przenika całe prawo rodzinne niezależnie od tego, w jakim akcie prawnym unormowano konkretny fragment stosunków rodzinnych”²⁸.

Dobro dziecka było też przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał w wyroku z dnia 28 kwietnia 2003 r.²⁹ podniósł, że „nakaz ochrony dobra dziecka stanowi podstawową, nadrzędną zasadę polskiego systemu prawa rodzinnego, której podporządkowane są wszelkie regulacje w sferze stosunków pomiędzy rodzicami i dziećmi [...]”. Trybunał przyjął też, że:

pojęcie praw dziecka w przepisach Konstytucji należy rozumieć jako nakaz zapewnienia ochrony interesów małoletniego, który w praktyce sam może jej dochodzić w bardzo ograniczonym zakresie. Dobro

²⁷ CRC/C/GC/14.

²⁸ T. Smoczyński, *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, Warszawa 2012, s. 19.

²⁹ Zob. wyrok TK z dnia 28 kwietnia 2003 r. K 18/02 (Dz. U. Nr 83, poz. 772).

dziecka jest również tą wartością, która determinuje kształt innych rozwiązań instytucjonalnych, w tym przede wszystkim na gruncie Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego.

W doktrynie dobro dziecka definiuje się jako:

kompleks wartości o charakterze niematerialnym i materialnym niezbędnych do zapewnienia prawidłowego rozwoju fizycznego i duchowego dziecka oraz do należytego przygotowania go do pracy odpowiednio do jego uzdolnień, przy czym wartości te są zdeterminowane przez wiele różnorodnych czynników, których struktura zależy od treści stosowanej normy prawnej i konkretnej, aktualnie istniejącej sytuacji dziecka, zakładając zbieżność tak pojętego dobra dziecka z interesem społecznym³⁰.

Niemniej niektórzy przedstawiciele doktryny wskazują na niebezpieczeństwa utożsamiania dobra dziecka z interesem społecznym lub niebezpieczeństwo interpretowania dobra dziecka przez pryzmat interesu społecznego. Pogląd ten podzielił SN, przyjmując, że:

trafnie zwraca się jednak ostatnio uwagę, że koncepcje zmierzające do zacierania różnicy między dobrem dziecka a interesem społecznym kryją w sobie niebezpieczeństwo takiego interpretowania pojęcia dobra dziecka, jak wymaga tego interes społeczny. Kierując się postanowieniami Konwencji, a zwłaszcza art. 3, należy jednak wyjść z założenia, że wartością pierwotną i nadrzędną jest dobro dziecka [...]. W demokratycznym państwie prawnym trzeba wyjść nie od priorytetu społeczeństwa, lecz od jednostki ludzkiej jako wartości nadrzędnej, i z tego punktu widzenia obdarzać dziecko szczególną troską. Trzeba ponownie podkreślić że również Konwencja o prawach dziecka wymaga, aby w wypadku sprzeczności pomiędzy dobrem dziecka a interesem społecznym pierwszeństwo miało dobro dziecka, ponieważ jest to „sprawa nadrzędna”³¹.

³⁰ W. Stojanowska, *Rozwód a dobro dziecka*, Warszawa 1979, s. 27.

³¹ Zob. uchwała SN z 12 czerwca 1992 r. III CZP 48/92, OSNC 1992/10/179.

3. Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie na gruncie Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego

Zauważyć trzeba, że w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym ani razu nie pojawiają się *expressis verbis* pojęcia przemocy w rodzinie czy przemocy domowej ani też przeciwdziałanie przemocy. Prawomocne skazanie za przestępstwo przeciwko wolności seksualnej lub obyczajności albo za umyślne przestępstwo z użyciem przemocy wobec osoby lub przestępstwo popełnione na szkodę małoletniego lub we współdziałaniu z nim, stosownie do treści art. 148 § 1 a k.r.o., stanowi przesłankę negatywną do ustanowienia danej osoby opiekunem dziecka.

Mimo że k.r.o. nie reguluje literalnie możliwości reakcji sądu opiekuńczego na akty przemocy, to jednak przewiduje możliwość stosowania różnego rodzaju środków, które mogą służyć przeciwdziałaniu przemocy domowej i rodzinnej. Przybierają one postać obowiązku stosowania zasad ogólnych, np. dobra dziecka (np. art. 109 k.r.o.)³², zakazów generalnych, wśród których wymienić trzeba zakaz stosowania kar cielesnych (np. art. 96¹ k.r.o.), ale także rozwiązań szczególnych, stanowiących podstawę ingerencji sądu we władzę rodzicielską (np. 112³ k.r.o., 113³ k.r.o., 113⁴ k.r.o.) czy ograniczenia utrzymywania kontaktów z dzieckiem (art. 113² k.r.o.).

Kodeks rodzinny i opiekuńczy zawiera także regulacje, które mogą stanowić pośrednio środki przeciwdziałania przemocy pomiędzy małżonkami, wśród nich należy wymienić możliwość orzeczenia rozwodu z winy współmałżonka, gdy przyczyną zawinienia rozpadu małżeństwa jest stosowanie przemocy, oraz orzeczenie alimentów na rzecz współmałżonka w wyroku rozwodowym.

³² W świetle międzynarodowej Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 20 listopada 1989 roku, dobro dziecka jest wartością nadrzędną, wymagającą preferencyjnego traktowania w porównaniu z innymi interesami osób fizycznych i prawnych. Stanowi ono podstawę wszystkich przepisów Konwencji.

3.1. Przemoc jako przesłanka ingerencji sądu opiekuńczego w uprawnienia rodzicielskie

3.1.1. Zakaz stosowania kar cielesnych

Zakaz stosowania kar cielesnych ustanowiony dokumentami międzynarodowymi, pojawia się w art. 96¹ k.r.o.³³, w myśl którego: „Osobom wykonującym władzę rodzicielską oraz sprawującym opiekę lub pieczę nad małoletnim zakazuje się stosowania kar cielesnych”. Przepis art. 96¹ k.r.o. chroni prawo do netykalności cielesnej oraz wolności od poniżającego traktowania lub karania, które należy do podstawowych praw człowieka³⁴. Przywołany przepis k.r.o. nie został uszczegółowiony przez definicję kary cielesnej. Należy posiłkować się tu definicją kary cielesnej opracowaną przez Komitet Praw Dziecka, nadzorujący przestrzeganie postanowień Konwencji o prawach dziecka. Zgodnie z definicją Komitetu zawartą w wydanej w 2006 r. Uwadze ogólnej nr 8 pt. *Prawo dziecka do ochrony przed karami cielesnymi i innymi okrutnymi i poniżającymi formami karania* kara cielesna lub fizyczna to użycie siły fizycznej w celu wywołania w określonym, nawet niewielkim zakresie, bólu lub dyskomfortu³⁵. Sankcją jego naruszenia może być podjęcie przez sąd opiekuńczy ingerencji w trybie art. 109 k.r.o. (ograniczenie władzy rodzicielskiej) lub 111 k.r.o. (pozbawienie władzy rodzicielskiej), art. 113² i 113³ k.r.o. (ograniczenie lub zakaz kontaktów z dzieckiem) czy art. 168 § 2 k.r.o. (zwolnienie opiekuna)³⁶. Lista ta bynajmniej nie jest wyczerpująca. Wprowadzenie zakazu stosowania kar cielesnych przy jednoczesnym braku normatywnej definicji tego pojęcia w literaturze przedmiotu ocenia się negatywnie. Niektórzy przedstawiciele doktryny wskazują, że przepis ten jest kontrowersyjny i zbędny, a nadto może być narzędziem manipulacji

³³ Warto odnotować w tym miejscu, że przepis art. 96(1) k.r.o. został wprowadzony na podstawie ustawy z dnia 10 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125, poz. 842).

³⁴ W 2006 r. Komitet Praw Dziecka nadzorujący wykonywanie postanowień Konwencji wydał Uwagę ogólną nr 8 pt. *Prawo dziecka do ochrony przed karami cielesnymi i innymi okrutnymi i poniżającymi formami karania*. Komitet wezwał państwa do wprowadzenia i wdrożenia zakazu stosowania kar cielesnych.

³⁵ E. Trybulska-Skoczelas, *Artykuł 96(1)*, [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. J. Wierciński, Warszawa 2014.

³⁶ S. Spurek, *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 271–272.

zarówno rodziny, jak i osób trzecich, które mogą bezpodstawnie ingerować w sprawy rodziny, działając na jej szkodę³⁷. W pewnym zakresie stosowanie kar cielesnych może odpowiadać zakresowi przedmiotowemu pojęcia przemocy, o którym mowa w u.p.p.d.

3.1.2. Zakaz kontaktów z dzieckiem

Kodeks rodzinny i opiekuńczy w art. 113 § 1 stwierdza prawo rodziców i dziecka do kontaktowania się, czyniąc go zarazem ich obowiązkiem. Prawo do utrzymywania regularnych, osobistych związków i bezpośredniego kontaktu z obojgiem rodziców, o ile (wyjątkowo) nie jest to sprzeczne z interesami dziecka, jest zagwarantowane w art. 9 i 10 Konwencji o prawach dziecka. Prawo do kontaktów pomiędzy osobami bliskimi jest traktowane jako element prawa do życia rodzinnego, o którym mowa w art. 8 Konwencji z 4 listopada 1950 r. o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności³⁸.

Stosownie do treści art. 113³ k.r.o. „Jeżeli utrzymywanie kontaktów rodziców z dzieckiem poważnie zagraża dobru dziecka lub je narusza, sąd zakaze ich utrzymywania”. Zakaz utrzymywania kontaktów (we wszystkich ich formach) stanowi najsurowszą formę ingerencji sądu opiekuńczego w sferę kontaktów³⁹. Zakaz kontaktów z dzieckiem, przyjmując wyżej przedstawioną typologię, stanowi bezpośredni przeciwdziałania przemocy. Może być orzeczony wyjątkowo, np. gdy utrzymywanie kontaktów zagraża życiu dziecka, zdrowiu, bezpieczeństwu, przy czym zagrożenie to musi mieć charakter poważny⁴⁰. Sąd może orzec zakaz utrzymywania kontaktów rodzica z dzieckiem bez pozbawiania rodzica władzy rodzicielskiej. Jest to wyższy stopień odseparowania dziecka od rodzica (rodziców) niż pozbawianie władzy rodzicielskiej. Można przyjąć, że sąd – orzekając zakaz utrzymywania kontaktów rodzica z dzieckiem – powinien rozważyć, czy należałoby wszcząć z urzędu postępowanie w sprawie pozbawienia władzy rodzicielskiej. Skoro istniały przyczyny zakazu utrzymywania kontaktów

³⁷ Zob. M. Kosek, *Art. 96(1)*, [w:] *Nowelizacja prawa rodzinnego na podstawie ustaw z 6 listopada 2008 r. i 10 czerwca 2010 r. Analiza. Wykładnia. Komentarz*, red. W. Stojanowska, M. Kosek, Warszawa 2011.

³⁸ Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.

³⁹ E. Trybulska-Skoczelaś, dz. cyt., art. 113(3).

⁴⁰ Zob. postanowienie SN z 7 listopada 2000 r., I CKN 1115/2000, LexisNexis nr 348662, OSNC 2001, nr 3, poz. 50.

rodzica z dzieckiem, to – tym bardziej lub na równi – mogą one uzasadniać pozbawienie władzy rodzicielskiej⁴¹.

W literaturze zakazowi osobistej styczności z dzieckiem, przewidzianemu w art. 113³ k.r.o., nie poświęcano szczególniejszej uwagi. W świetle przeważającego w tym przedmiocie poglądu doktryny styczność z rodzicem może zagrażać dobru dziecka, jeżeli „mógłby się ujawnić demoralizujący wpływ matki lub ojca odsuniętych od władzy rodzicielskiej [...] wywierany nie tylko drogą bezpośredniego wpajania dziecku niemoralnych zasad lub niechęci do drugiego z rodziców, lecz także przez naganne prowadzenie się mogące być złym wzorem dla nieletniego”⁴². Wskazywano w ogólny sposób, iż zakaz powinien być reakcją sądu na stan zagrożenia sfery duchowej lub fizycznej dziecka, przykładowo przez nadmierne karcenie, wpajanie aspołecznych wzorców postępowania, demoralizowanie, zaszczepianie nienawiści do drugiego z rodziców, bowiem w takich sytuacjach każdy przejaw styczności może być niepożądany.

Zakaz kontaktów orzekany na podstawie art. 113³ k.r.o. oznacza, że na mocy orzeczenia sądu opiekuńczego wyeliminowane zostają jakiekolwiek formy kontaktowania się, nawet w formie przekazywania rodzicowi na odległość, w określonych terminach, informacji o aktualnym stanie zdrowia, rozwoju, nauki dziecka. Zakaz kontaktów jest więc środkiem skrajnie dolegliwym dla osoby, której dotyczy. Sąd może zmienić takie rozstrzygnięcie, ale tylko wtedy, gdy wymaga tego dobro dziecka (art. 113³ k.r.o.), co zakłada konieczność drobiazgowej, wieloaspektowej analizy okoliczności owego dobra, także w aspekcie funkcjonowania dziecka w przyszłości, po osiągnięciu pełnoletności jako osoby dojrzałej, która powinna prawidłowo funkcjonować w życiu społecznym i rodzinnym. Jednocześnie oznacza następczą kontrolę (weryfikację oceny) dobra dziecka z daty orzekania o zakazie⁴³.

W jednym z nielicznych orzeczeń zawierających stanowisko odnośnie do zakazu kontaktów Sąd Najwyższy stwierdził:

⁴¹ W. Stojanowska, Art. 113(3), [w:] *Nowelizacja prawa rodzinnego na podstawie ustaw z 6 listopada 2008 r. i 10 czerwca 2010 r. Analiza. Wykładnia. Komentarz*, red. W. Stojanowska, M. Kosek, Warszawa 2011.

⁴² M. Goettel, *Ingerencja sądu opiekuńczego w sprawowanie władzy rodzicielskiej a prawo rodziców do osobistej styczności z dzieckiem*, „Nowe Prawo” 1983, nr 9–10, s. 51.

⁴³ Zob. E. Holewińska-Łapińska, *Orzeczenie zakazu kontaktów z dzieckiem*, Warszawa 2018.

Przesłanką zakazania rodzicom osobistej styczności z dzieckiem jest jego dobro. Dobro to należy rozumieć szeroko. Dobru dziecka nie służy zerwanie osobistej styczności rodziców z dzieckiem, nawet gdy nie wykonują oni władzy rodzicielskiej lub zachodzą podstawy do pozabawienia ich wykonywania tej władzy (art. 111 § 1 k.r.o.). Ze względu na charakter prawa do osobistej styczności z dzieckiem, odebranie rodzicom tego prawa może nastąpić wyjątkowo [...]»⁴⁴.

Należy wskazać, że sam fakt silnego zagrożenia dobra dziecka staje się przesłanką do orzeczenia zakazu utrzymywania kontaktów, z tym że wspomniane zagrożenie musi mieć charakter poważny, a więc musi być ono realne, lecz niekoniecznie bezpośrednie i nieuniknione⁴⁵.

Zakaz kontaktów z dzieckiem może zostać orzeczony celem jego ochrony przed „złym traktowaniem”⁴⁶, a więc wszelkimi formami przemocy fizycznej, psychicznej, krzywdy, zaniedbania, wyzysku – w tym wykorzystywania do celów seksualnych i wszelkich innych form wyzysku – w celu ochrony poczucia bezpieczeństwa u dziecka oraz eliminacji wszelkich wpływów przemocy rodzica na psychikę dziecka⁴⁷, choćby ono samo nie doznawało agresji fizycznej⁴⁸, a jedynie było jej świadkiem.

Orzeczenie zakazu kontaktów z dzieckiem może nastąpić, albo w drodze postępowania przed sądem rodzinnym (sądem rejonowym) na wniosek lub z urzędu, ewentualnie w toku postępowania rozwodowego. Sąd okręgowy, rozstrzygając również o kontaktach rodziców z dzieckiem, może orzec ich zakaz, jeśli w toku postępowania rozwodowego stwierdzi występowanie przesłanek z komentowanego przepisu art. 113³ k.r.o., tj. poważne zagrożenie lub

⁴⁴ Zob. postanowienie z dnia 7 listopada 2000 r., I CKN 1115/00, OSNC 2001/3/50 LEX.

⁴⁵ J. Ignaczeński (red.), *Sądowe Komentarze Tematyczne. Władza rodzicielska i kontakty z dzieckiem*, Warszawa 2015, s. 236.

⁴⁶ Zob. L. Kociucki, *Ochrona dziecka przed złym traktowaniem*, [w:] *Konwencja o prawach dziecka. Analiza i wykładnia*, red. T. Smyczyński, Poznań 1999; B. Banaszak, Ł. Żukowski, *Prawo dziecka do ochrony przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją – rozwiązania polskie na tle standardów Konwencji o Prawach Dziecka*, [w:] *Konwencja o prawach dziecka. Wybór zagadnień (artykuły i komentarze)*, red. S.L. Stadniczeńko, Warszawa 2015.

⁴⁷ T. Szlendak, *Socjologia rodziny. Ewolucja, historia, zróżnicowanie*, Warszawa 2012, s. 274–283.

⁴⁸ Zob. S. Wójcik, *Przemoc fizyczna wobec dzieci*, „Dziecko Krzywdzone” 2012, nr 2.

naruszenie dobra dziecka (wówczas podstawą zakazu będą przepisy art. 58 § 1 w zw. z art. 113³ k.r.o.)⁴⁹.

Istnieją dwa odrębne poglądy, które pojawiły się na tle art. 113³ k.r.o. Z jednej strony uznano, że zakaz kontaktów może zostać orzeczony na czas oznaczony lub nieoznaczony. Przeciwny pogląd wskazuje, że czasu tego się nie określa. Zgodnie z pierwszym stanowiskiem rozróżnić można zakaz połączony z istnieniem przejściowej jedynie przeszkody oraz zakaz definitywny, a więc czasowo nieoznaczony⁵⁰. Szerszą aprobatę uzyskał odrębny pogląd, wskazujący na wątpliwość, jakoby w praktyce możliwe było prognozowanie przez sąd tego, że w ogóle lub po ściśle wskazanym czasie stan poważnego zagrożenia dobra dziecka ustanie. Sąd nie dysponuje w momencie orzekania zakazu kontaktów danymi uzasadniającymi taką prognozę⁵¹.

3.1.3. Ograniczenie utrzymywania kontaktów z dzieckiem

Stosownie do treści art. 113² § 1 k.r.o. „Jeżeli wymaga tego dobro dziecka, sąd opiekuńczy ograniczy utrzymywanie kontaktów rodziców z dzieckiem”. Zgodnie natomiast z art. 113² § 2 k.r.o. ograniczenie w tym zakresie może w szczególności przybrać postać: zakazu spotykania się z dzieckiem (pkt 1), zakazu zabierania dziecka poza miejsce jego stałego pobytu (pkt 2), zezwolenia na spotkanie się z dzieckiem tylko w obecności drugiego z rodziców albo opiekuna, kuratora sądowego lub innej osoby wskazanej przez sąd (pkt 3), ograniczenia kontaktów do określonych sposobów porozumiewania się na odległość (pkt 4), zakazu porozumiewania się na odległość (pkt 5). Wyliczenie zawarte w przywołanym przepisie jest precyzyjne, jednak ma charakter przykładowy. Sąd zatem nie jest związany tym katalogiem, gdyż ustawodawca ograniczył się do wskazania tylko jednej przesłanki warunkującej ograniczenie utrzymywania kontaktów, tj. dobro dziecka. Nie można zatem wykluczyć sytuacji, w której dobro dziecka będzie wymagało innego sposobu ograniczenia utrzymywania kontaktów niż

⁴⁹ T. Sokołowski, [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. H. Dolecki, T. Sokołowski, Warszawa 2013, s. 815.

⁵⁰ J. Zajączkowska-Burtowy, *Artykuł 113³*, [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. M. Fras, M. Habdas, Warszawa 2021.

⁵¹ J. Strzebińczyk, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 12, red. T. Smoczyński, Warszawa 2011, s. 382.

przykładowo wymienione w art. 113² § 2 k.r.o. Oznacza to również, że możliwa jest zróżnicowana konfiguracja wymienionych ograniczeń, nie w pełni zawierających się w sobie⁵².

Zwroty, jakimi posłużono się w art. 113² k.r.o., mają charakter niedookreślony i choć są przedmiotem licznych opracowań komentarzowych i monograficznych, to na tle konkretnych stanów faktycznych ocena, niemająca charakteru jedynie intuicyjnego, jest trudna. W sprawach, w których kontakty są ograniczone, występują okoliczności zbliżone do ustalonych w badaniu spraw o zakazanie kontaktów, z tym że okoliczności potencjalnie szkodliwe dla dobra dziecka mają mniejsze natężenie⁵³. Zgodnie z brzmieniem art. 113² § 1 k.r.o., ograniczenie utrzymywania kontaktów rodziców z dzieckiem następuje: „jeżeli wymaga tego dobro dziecka”, zakazanie zaś (art. 113³ § 1 k.r.o.), jeżeli ich utrzymywanie – co najmniej – „poważnie zagraża dobru dziecka” (mimo, iż jeszcze go nie naruszyło) bądź dotychczasowe utrzymywanie kontaktów rodzica z dzieckiem dobro dziecka już naruszyło⁵⁴. Do ograniczenia kontaktów nie jest konieczny stan stwarzający zagrożenie dla dobra dziecka. Wystarczające jest ustalenie, że osiągnięcie stanu optymalnego z punktu widzenia dobra dziecka nastąpi, gdy sąd „skoryguje” dotychczasowy sposób utrzymywania kontaktów danego rodzica z dzieckiem w sposób ograniczający z punktu widzenia rodzica uprawnionego do kontaktów, a zarazem umożliwiający lepsze funkcjonowanie dziecka w jakimś (dokładnie ustalonym w danej sprawie) obszarze – istotnym z punktu widzenia dobra dziecka, którego sprawa dotyczy, z uwzględnieniem wszystkich okoliczności stanu faktycznego.

Wśród przesłanek ograniczenia kontaktów z dzieckiem należy wskazać zarówno okoliczności obiektywne, takie jak zawinione zachowanie rodzica niedbającego w sposób należyty o kontakty z dzieckiem lub jakość spędzanego z nim czasu czy szkodliwość jego zachowań wpływających na małoletniego, jak i okoliczności niemające źródła w negatywnym wpływie postępowania rodzica na dziecko, np. choroba rodzica czy dłuższy wyjazd za granicę. W takich sytuacjach ograniczenie kontaktów do określonych form ma na celu ochronę dobra

⁵² J. Zajączkowska-Burtowy, *Artykuł 113²*, [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. M. Fras, M. Habdas, Warszawa 2021.

⁵³ E. Holewińska-Łapińska, *Ustalanie dobra dziecka jako przesłanki ograniczenia kontaktów z dzieckiem w praktyce sądów rodzinnych*, Warszawa 2022, s. 6.

⁵⁴ Tamże, s. 18.

dziecka, zapewniającą np. regularność telefonów czy wideokonferencji z zagranicy lub obecność osoby wskazanej przez sąd, pozwalającej unormować właściwy przebieg kontaktów. Sposoby ograniczenia kontaktów mogą być co do zasady zarówno kumulowane, jak i stopniowane⁵⁵. Kolejność ograniczeń wskazuje, że ustawodawca wymienia je od najbardziej dotkliwego. Sąd opiekuńczy nie jest związany wskazaną kolejnością. Należy podkreślić, że niektóre ograniczenia powinny być związane z innymi⁵⁶.

Postępowanie w sprawie ograniczenia kontaktów z dzieckiem na podstawie art. 113² k.r.o. może zostać wszczęte na wniosek i z urzędu, zaś sądem właściwym miejscowo do prowadzenia postępowania jest sąd miejsca pobytu małoletniego. Wskazać trzeba także, że wydanie orzeczenia w tym przedmiocie może nastąpić jedynie po przeprowadzeniu rozprawy.

3.1.4. *Pozbawienie władzy rodzicielskiej*

Przepis art. 111 k.r.o. reguluje kwestię pozbawienia rodziców przez sąd władzy rodzicielskiej. Wymienia przesłanki obligatoryjne (§ 1) oraz fakultatywne (§ 2) takiego rozstrzygnięcia. Przewiduje także możliwość przywrócenia władzy rodzicielskiej (§ 3). Do pierwszej kategorii ustawodawca zalicza: wystąpienie trwałej przeszkody w wykonywaniu władzy rodzicielskiej, nadużywanie władzy rodzicielskiej oraz rażące zaniedbywanie władzy rodzicielskiej przez rodziców. Nie może budzić wątpliwości, że pozbawienie władzy rodzicielskiej, należące do najsurowszych ingerencji w życie rodziny na gruncie kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, jest najbardziej rygorystycznym środkiem, jaki sąd opiekuńczy może zastosować względem rodzica, który swojej władzy rodzicielskiej nie może, nie chce lub nie potrafi wykonywać w sposób właściwy⁵⁷. Nie jest to jednak instytucja o charakterze penalnym. Jego zastosowanie ma na celu ochronę dobra dziecka oraz jego bezpieczeństwa.

⁵⁵ W. Stojanowska, [w:] W. Stojanowska, M. Kosek, *Nowelizacja prawa rodzinnego na podstawie ustaw z 6 listopada 2008 r. i 10 czerwca 2010 r. Analiza – Wykładnia – Komentarz*, Warszawa 2011, s. 281.

⁵⁶ G. Jędrejek, *Artykuł 113(2)*, [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz aktualizowany*, G. Jędrejek, LEX/el. 2019.

⁵⁷ U. Nowicka, *Pozbawienie władzy rodzicielskiej w polskim porządku prawnym*, „Ius Matrimoniale” 2017, nr 28, s. 15, DOI:10.21697/im.2017.28.4.02.

Przez trwałą przeszkodę uniemożliwiającą wykonywanie władzy rodzicielskiej należy rozumieć taki układ stosunków, który wyłącza sprawowanie przez rodziców władzy rodzicielskiej na stałe w tym sensie, że albo według rozsądnego przewidywania nie można ustalić czasu istnienia tej przyczyny, albo będzie ona istniała przez długi czas⁵⁸. Wśród przykładów trwałej przeszkody należy wymienić pobyt rodzica w zakładzie karnym w celu odbycia wieloletniej kary pozbawienia wolności, wyjazd za granicę na stałe przy jednoczesnym całkowitym braku zainteresowania pozostawionym w kraju dzieckiem, choroba nierokująca ustąpienia lub remisji, wyłączająca możliwość wykonywania władzy rodzicielskiej⁵⁹.

Nadużywanie władzy rodzicielskiej polega na wysoce nagannym zachowaniu się rodzica wobec dziecka, np. stosowaniu kar cielesnych, nadmiernym karceniu, zmuszaniu do nieodpowiedniej pracy (czy to w celach zarobkowych, czy w gospodarstwie domowym), nakłanianiu do popełnienia przestępstwa⁶⁰, nakłanianiu do żebractwa, czynów nierządnych, molestowaniu seksualnym, rozpijaniu, wychowywaniu dziecka wśród aspołecznych wartości, w pogardzie i wrogości dla drugiego rodzica⁶¹. Zachowania te mogą być postrzegane w świetle definicji zawartej w u.p.p.d. jako przemoc. Za nadużycie władzy rodzicielskiej i rażące zaniedbywanie wynikających z niej obowiązków można uznać celowe izolowanie dziecka od drugiego rodzica i jego psychiczne podporządkowanie. W myśl poglądu doktryny i orzecznictwa nadużycie władzy rodzicielskiej nie musi wynikać z zachowania skierowanego jedynie bezpośrednio wobec dziecka. Mogą to być także zachowania, które są manifestowane w obecności dziecka, a skierowane są wobec drugiego rodzica lub innej osoby, które ostatecznie stwarzają zagrożenie dla prawidłowego rozwoju dziecka⁶².

⁵⁸ Zob. postanowienie SN z 2 czerwca 2000 r., II CKN 960/2000, Lexis.pl nr 379813.

⁵⁹ E. Trybulska-Skoczelas, *Artykuł III*, [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. J. Wierciński, Warszawa 2014.

⁶⁰ Tamże.

⁶¹ Zob. H. Haak, *Władza rodzicielska. Komentarz*, Toruń 1995, s. 169.

⁶² Zob. postanowienie SN z 7 września 2000 r., I CKN 931/2000, Lexis.pl nr 7297899, w którym stwierdzono, że „nadużywanie władzy rodzicielskiej zachodzi także wówczas, gdy postępowanie rodzica obiektywnie wywiera destrukcyjny wpływ na proces wychowania i rozwoju psychicznego dziecka, choćby nie było to związane z subiektywnym, negatywnym nastawieniem rodzica wobec dziecka.”

Rażące zaniedbywanie obowiązków to zaniedbywanie poważne lub wprawdzie zaniedbywanie o mniejszej wadze, lecz nacechowane nasileniem złej woli, uporczywością i nieporadnością⁶³. Za Jackiem Ignaczewskim można wyróżnić dwie grupy stanów faktycznych, w których weryfikować się będzie rażące zaniedbanie obowiązków rodziców względem dziecka. Pierwszą grupę stanowią sytuacje należące do patologii społecznych, nadużywanie alkoholu, narkomania i inne uzależnienia, wskutek których dochodzi do uchybień i nieprawidłowości w opiece nad dzieckiem, w zaspokajaniu jego podstawowych potrzeb higienicznych, żywieniowych czy edukacyjnych⁶⁴. Z kolei do drugiej grupy zalicza się uchylanie się od świadczeń alimentacyjnych⁶⁵, ale także całkowite zerwanie więzi z dzieckiem, brak zainteresowania jego losem, wieloletnie nieutrzymywanie kontaktów z dzieckiem z przyczyn leżących po stronie rodzica⁶⁶.

Poza obligatoryjnymi podstawami pozbawienia władzy rodzicielskiej prawodawca przewiduje także możliwość takiej ingerencji we władzę rodzicielską w sytuacji, gdy mimo udzielonej pomocy nie ustały przyczyny zastosowania art. 109 § 2 pkt 5 k.r.o. (zostało wydane uprzednio zarządzenie, na podstawie którego dziecko zostało umieszczone w rodzinie zastępczej lub w jakiegokolwiek innej, instytucjonalnej formie opieki nad dzieckiem), a w szczególności gdy rodzice trwale nie interesują się dzieckiem.

Rodzic, któremu władza rodzicielska została odebrana, nie ma prawa decydować w żadnej sferze funkcjonowania dziecka, tzn. nie uczestniczy w jego wychowaniu, w decydowaniu o nim, nie występuje w jego imieniu i nie zarządza jego majątkiem. Nie ma wówczas żadnego wpływu na miejsce zamieszkania dziecka, jego ewentualny wyjazd za granicę, na wybór szkoły, leczenie itp. Nie oznacza to natomiast – co do zasady – iż nie może się z nim kontaktować⁶⁷. Jedynie w wyjątkowych przypadkach sąd może także, orzekając o pozbawieniu władzy rodzicielskiej, zakazać wszelkich kontaktów pomiędzy rodzicem a dzieckiem lub tylko je ograniczyć. W orzecznictwie wyrażono pogląd, że sąd może zakazać styczności z dzieckiem tylko w sytuacji, gdy ewentualny kontakt zagraża

⁶³ Zob. postanowienie SN z 19 czerwca 1997, III CKN 122/97, niepubl. LEX nr 1402785.

⁶⁴ H. Ciepla, J. Ignaczewski, J. Skibińska-Adamowicz, *Komentarz do spraw rodzinnych*, Warszawa 2012, s. 321–324.

⁶⁵ Zob. postanowienie SN z 12 stycznia 2000 r., III CKN 834/99, Lexis.pl nr 1517567.

⁶⁶ H. Ciepla, J. Ignaczewski, J. Skibińska-Adamowicz, dz. cyt., s. 321–324, zob. także: E. Trybulska-Skoczelas, dz. cyt., art. 111.

⁶⁷ U. Nowicka, dz. cyt., s. 22.

życiu, zdrowiu, bezpieczeństwu lub wpływa demoralizująco na dziecko⁶⁸. Tym samym uznać trzeba, że przemoc w rodzinie może stanowić zarówno podstawę do pozbawienia władzy rodzicielskiej, jak i zakazania osobistych kontaktów z dzieckiem.

Postępowanie w sprawie o pozbawienie władzy rodzicielskiej może zostać wszczęte na wniosek jednego z rodziców, prokuratora, innych osób, w tym zwłaszcza dziadków ojczystych albo macierzystych, lub z urzędu, co ma miejsce zdecydowanie najczęściej i następuje z reguły po uzyskaniu przez sąd informacji z miejskiego (lub gminnego) ośrodka pomocy społecznej⁶⁹. Postanowienia w sprawach o pozbawienie władzy rodzicielskiej (podobnie jak w innych sprawach z zakresu stosunków pomiędzy rodzicami a dziećmi) mogą być wydane tylko po przeprowadzeniu rozprawy, w trybie nieprocesowym, a ich skuteczność uzależniona jest od ich uprawomocnienia się (art. 579 k.p.c.). Uczestnikami postępowania o pozbawienie władzy rodzicielskiej są rodzice dziecka, a także wnioskodawca (o ile nie jest nim któryś z rodziców). Sądem rodzinnym właściwym miejscowo w sprawach dotyczących pozbawienia władzy rodzicielskiej jest sąd rejonowy miejsca zamieszkania osoby, której postępowanie będzie dotyczyło (tzn. dziecka), gdyby zaś nie miało ono miejsca zamieszkania – wówczas sąd miejsca jego pobytu, a jeśli i tej podstawy brakuje – Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy (art. 569 k.p.c.).

3.1.5. *Zawieszenie wykonywania władzy rodzicielskiej*

Przepis art. 110 k.r.o. przewiduje możliwość zawieszenia przez sąd opiekuńczy wykonywania władzy rodzicielskiej. Stosownie do § 1 tego przepisu „W razie przemijającej przeszkody w wykonywaniu władzy rodzicielskiej sąd opiekuńczy może orzec jej zawieszenie”. W literaturze wątpliwości powstają na tle interpretacji terminu „przemijające przeszkody”. Zdaniem Arkadiusza Krzysztofa Bielińskiego i Macieja Pannerta przeszkoda przemijająca występuje, gdy „przez pewien czas wynikające z władzy rodzicielskiej prawa i obowiązki rodziców nie mogą być wykonywane, choć nie przestają istnieć”⁷⁰. Reprezentowany jest

⁶⁸ E. Kawala, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Tekst, orzecznictwo*, Toruń 2003, s. 191.

⁶⁹ E. Holewińska-Łapińska, *Orzecznictwo w sprawach o pozbawienie władzy rodzicielskiej*, „Prawo w Działaniu. Sprawy Cywilne” 2013, nr 14, s. 40–41.

⁷⁰ A.K. Bieliński, M. Pannert, *Prawo rodzinne*, Warszawa 2011, s. 207.

pogląd, iż przeszkoda musi przeminąć do osiągnięcia przez dziecko pełnoletności⁷¹. Przyjmuje się również, iż najczęściej nie wynika ona z winy rodziców⁷². Zawieszenie władzy rodzicielskiej jako jedyne ma charakter fakultatywny⁷³. Oznacza to, iż w momencie, gdy występuje przemijająca przeszkoda, sąd nie jest zobligowany do wydania zarządzenia o zawieszeniu władzy rodzicielskiej⁷⁴. Zatem jego zadaniem jest dokonanie oceny charakteru przeszkody oraz, czy orzeczenie takiego zawieszenia jest celowe. Oznacza to, iż nie można dopuścić do wydania rozstrzygnięcia o zawieszeniu władzy rodzicielskiej z wymienionego wyżej powodu, jeżeli będzie naruszało dobro dziecka⁷⁵. Sąd opiekuńczy podejmuje decyzję w przedmiocie zawieszenia władzy rodzicielskiej w postępowaniu nieprocesowym, po przeprowadzeniu rozprawy.

3.1.6. Ograniczenie władzy rodzicielskiej

W myśl art. 109 k. r. o. w sytuacji, gdy występuje zagrożenie dobra dziecka, sąd może wydać m.in. następujące zarządzenia:

- 1) zobowiązać rodziców oraz małoletniego do określonego postępowania, w szczególności do pracy z asystentem rodziny, realizowania innych form pracy z rodziną, skierować małoletniego do placówki wsparcia dziennego, określonych w przepisach o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej lub skierować rodziców do placówki albo specjalisty zajmujących się terapią rodzinną, poradnictwem lub świadczących rodzinie inną stosowną pomoc z jednoczesnym wskazaniem sposobu kontroli wykonania wydanych zarządzeń; 2) określić, jakie czynności nie mogą być przez rodziców dokonywane bez zezwolenia sądu albo poddać rodziców innym ograniczeniom, jakim podlega opiekun; 3) poddać wykonywanie władzy rodzicielskiej stałemu nadzorowi kuratora sądowego; 4) skierować małoletniego do organizacji lub instytucji powołanej do przygotowania zawodowego albo do innej placówki

⁷¹ J. Strzebińczyk, *Prawo rodzinne*, Warszawa 2013, s. 282.

⁷² R. Krajewski, *Podstawy prawa rodzinnego*, Warszawa 2003, s. 93.

⁷³ K. Gromek, *Władza rodzicielska. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 346.

⁷⁴ M. Goettel, *Prawo rodzinne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2012, s. 168.

⁷⁵ J. Ignatowicz, M. Nazar, *Prawo rodzinne*, Warszawa 2012, s. 360.

sprawującej częściową pieczę nad dziećmi; 5) zarządzić umieszczenie małoletniego w rodzinie zastępczej, rodzinnym domu dziecka albo w instytucjonalnej pieczy zastępczej albo powierzyć tymczasowo pełnienie funkcji rodziny zastępczej małżonkom lub osobie, niespełniającym warunków dotyczących rodzin zastępczych, w zakresie niezbędnych szkoleń, określonych w przepisach o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Katalog ten ma charakter otwarty⁷⁶ i wymienia zarządzenia od najłagodniejszego do najsurowszego⁷⁷. Zarządzenia służące ograniczeniu władzy rodzicielskiej stanowią „najbardziej wszechstronne oraz najbardziej elastyczne środki kontroli wykonywania władzy rodzicielskiej”⁷⁸. W rzeczywistości sąd opiekuńczy jest uprawniony do wydania dowolnego zarządzenia, którego wymaga dobro dziecka⁷⁹. Decyzja sądu musi być wykonalna i nadająca się do wyegzekwowania⁸⁰. Obowiązkiem sądu jest również wskazanie sposobu kontroli wydanego zarządzenia opiekuńczego⁸¹.

Celem instytucji ograniczenia władzy rodzicielskiej jest zapobieganie stanom zagrożenia dobra dziecka. Co sprawia, że sądy opiekuńcze winny reagować w sytuacji prawdopodobieństwa narażenia dziecka na niebezpieczeństwo. Ustawodawca dopuścił możliwość ograniczenia władzy rodzicielskiej, gdy nie dojdzie do naruszenia dobra dziecka⁸². Działania zmierzające do ograniczenia władzy rodzicielskiej mają „zapobiegać ujemnym skutkom niewłaściwego wykonywania władzy rodzicielskiej”⁸³. Oznacza to, że dla podjęcia decyzji w tym przedmiocie przez sąd opiekuńczy nie jest konieczne powstanie jakiegokolwiek uszczerbku.

⁷⁶ M. Andrzejewski, H. Dolecki, A. Lutkiewicz-Rucińska, A. Olejniczak, T. Sokołowski (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 641.

⁷⁷ H. Ciepla, B. Czech, T. Domińczyk, S. Kalus, K. Piasecki (red.), M. Sychowicz, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 795.

⁷⁸ A. Łapiński, *Ogólna problematyka ograniczenia władzy rodzicielskiej według art. 109 k.r.o.*, Palestra 1974, Nr 3, s. 22.

⁷⁹ J. Gajda, J. Ignatowicz, J. Pietrzykowski, K. Pietrzykowski, J. Winiarz, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 930; zob. także postanowienie SN z 4 marca 1999 r., II CKN 1106/98, SIP nr 1125073.

⁸⁰ J. Strzebińczyk, *Prawo rodzinne*, Warszawa 2013, s. 280.

⁸¹ R. Krajewski, *Podstawy prawa rodzinnego*, Warszawa 2003, s. 93.

⁸² J. Gajda, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 410.

⁸³ J. Ruszewski, *Prawo rodzinne*, Suwałki 2011, s. 77.

Ograniczenie władzy rodzicielskiej daje możliwość ochrony dziecka przed czynnikami wpływającymi negatywnie na jego rozwój psychiczny i fizyczny, pochodzącymi od jego najbliższego otoczenia⁸⁴. Tym samym – w kontekście przeciwdziałania przemocy w rodzinie – decyzje sądu opiekuńczego zmierzające do ograniczenia władzy rodzicielskiej mogą mieć charakter prewencyjny, jeśli zostaną podjęte w odpowiednim czasie.

Najłagodniejszym instrumentem ograniczenia władzy rodzicielskiej, wymienionym w art. 109 k.r.o., jest zobowiązanie rodziców oraz małoletniego do określonego postępowania, w szczególności do pracy z asystentem rodziny, realizowania innych form pracy z rodziną, skierowanie małoletniego do placówki wsparcia dziennego, określonych w przepisach o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej lub skierowanie rodziców do placówki albo specjalisty zajmujących się terapią rodzinną, poradnictwem lub świadczących rodzinie inną stosowną pomoc z jednoczesnym wskazaniem sposobu kontroli wykonania wydanych zarządzeń. Zadania i sposób działania asystenta rodziny zostały uregulowane ustawą z dnia 28 kwietnia 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁸⁵. Ustawa wprowadza funkcję asystenta rodziny, który ma pomagać rodzinom w problemach wychowawczych i w codziennych sprawach. Celem pracy asystenta ma być osiągnięcie przez rodzinę podstawowego poziomu stabilizacji życiowej i niedopuszczenie do oddzielenia dziecka od rodziny lub umożliwienie jak najszybszego powrotu do rodziców dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej. Współpraca asystenta z rodziną, co do zasady, odbywa się zawsze za zgodą członków rodziny, co w przypadku rodzin dotkniętych problemem przemocy może stanowić przeszkodę do realizacji prewencyjnego charakteru tej formy pomocy. Dodatkowo dla skuteczności tej formy pomocy rodzinie w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie konieczna jest wnikliwość osoby sprawującej funkcję asystenta i zawodowe zaangażowanie. Przemoc w rodzinie z reguły odbywa się za zamkniętymi drzwiami, na zewnątrz osoby będące ofiarami i sprawcami potrafią stwarzać pozory normalności, nie budząc podejrzeń w najbliższym otoczeniu.

⁸⁴ A. Kilińska-Pękacz, *Ograniczenie, zawieszenie i pozbawienie władzy rodzicielskiej jako instytucje prawa rodzinnego służące ochronie dzieci*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy” 2013, t. 4, s. 260.

⁸⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 135 ze zm.

Wymienione w art. 109 § 2 pkt 1 k.r.o. zobowiązanie rodziców oraz małoletniego do określonego postępowania jest najłagodniejszym środkiem spośród przytoczonych przykładowo zarządzeń możliwych do wydania przez sąd opiekuńczy. Zarządzenie to może polegać na zobowiązaniu rodziców do poprawy warunków wychowania dziecka, systematycznego posyłania dziecka do szkoły i nawiązania kontaktu ze szkołą, zajęcia się leczeniem dziecka, wzmożenia nadzoru nad spędzaniem przez dziecko czasu wolnego, wzmożenia kontroli nad dzieckiem w zakresie korzystania przez nie ze środków informacji. Przepis ten daje również sądowi podstawę do skierowania rodziców do placówek albo specjalistów zajmujących się poradnictwem, terapią rodzinną lub świadczących rodzinie inną stosowną pomoc⁸⁶.

Drugim z wymienionych w art. 109 § 2 k.r.o. przykładowym instrumentem ingerencji sądu opiekuńczego w wykonywanie władzy rodzicielskiej może polegać na określeniu, jakie czynności nie mogą być dokonywane przez rodziców bez zezwolenia sądu opiekuńczego, albo na poddaniu rodziców innym ograniczeniom, jakim podlega opiekun. W pierwszym wypadku zakres ograniczeń może być węższy. Mogą tu wchodzić w grę czynności dotyczące zarówno osoby dziecka, np. konieczność uzyskiwania zgody sądu opiekuńczego na zmianę szkoły, jak i dotyczące majątku dziecka. Czynności, które nie mogą być dokonywane bez zezwolenia sądu opiekuńczego, powinny zostać szczegółowo wskazane⁸⁷.

Dalej idącym środkiem ingerencji sądu opiekuńczego we władzę rodzicielską jest poddanie tej władzy stałemu nadzorowi kuratora sądowego, o czym mowa w art. 109 § 2 pkt 3 k.r.o. Zgodnie z art. 1 ustawy z 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych⁸⁸ kuratorzy sądowi realizują zadania o charakterze wychowawczo-resocjalizacyjnym, diagnostycznym, profilaktycznym i kontrolnym związane z wykonywaniem orzeczeń sądu. Kurator sądowy jest organem pomocniczym sądu. Instytucja kuratora rodzinnego ma znaczenie społeczne, co winno mieć znaczenie z punktu widzenia wielorakiej troski o jakość realizacji powierzonych mu zadań⁸⁹. Kurator wykonuje powierzone mu zadania w środowisku otwartym. Zadania te dotyczą najbardziej newralgicznych obszarów relacji

⁸⁶ E. Trybulska-Skoczelas, dz. cyt., art. 109.

⁸⁷ Tamże.

⁸⁸ Dz. U. z 2014 r. poz. 795 ze zm.

⁸⁹ W. Stojanowska, M. Kosek, *Rola i zadania organów pomocniczych sądu rodzinnego*, „Prawo w Działaniu. Sprawy Cywilne” 2022, nr 50, s. 77.

osobistych między małżonkami oraz rodzicami i dziećmi, które w praktyce mają istotny wpływ na funkcjonowanie rodziny oraz na stopień realizacji jej społecznych funkcji, w tym zwłaszcza funkcji opiekuńczej oraz socjalizacyjnej (w wielu przypadkach także resocjalizacyjnej)⁹⁰. Kurator sądowy pełni również istotną funkcję w systemie przeciwdziałania przemocy w rodzinie⁹¹ oraz w systemie wsparcia rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji rodzicielskich. Status kuratora i jego możliwości pozytywnego oddziaływania na podopiecznych warto jeszcze bardziej niż dotychczas wykorzystać w szeroko rozumianej działalności profilaktycznej, pojednawczej i resocjalizacyjnej. Jak zauważa Wanda Stojanowska, „pewnym problemem może być zbyt duże «obłożenie» kuratora zleconymi mu sprawami (na co uwagę zwracają sami kuratorzy) oraz organizacja pracy w ramach realizacji zadań zleconych przez sąd”⁹². Niezależnie lub nawet pomimo wprowadzanych w przeszłości rozwiązań legislacyjnych rola kuratora rodzinnego w dalszym ciągu pozostaje niedookreślona. Na pierwszy plan wysuwają się jego uprawnienia egzekucyjne i kontrolne, sprowadzające się do realizacji postanowień sądowych, a nie prewencyjne, które mają najistotniejsze znaczenie z perspektywy przeciwdziałania przemocy w rodzinie⁹³. W obowiązującym społeczno-zawodowym modelu kurateli usytuowanym w strukturach sądu, a zwłaszcza przy tak dużym obciążeniu zlecanymi czynnościami, kurator rodzinny bardziej przypomina „technika od kontroli nieletnich” („nadzorcę” powierzonych mu podopiecznych) niż humanistycznie zorientowanego wychowawcę. W tym kontekście aktualne

⁹⁰ M. Kosek, *Prewencyjna i resocjalizacyjna funkcja rodziny a przestępczość nieletnich*, [w:] *Przestępczość. Dowody. Prawo. Księga jubileuszowa prof. Bronisława Młodziejewskiego*, red. J. Moszczyński, D. Solodov, I. Sołtyśzewski, Olsztyn 2016, s. 393 i n.

⁹¹ Kuratorzy sądowi są czynnie zaangażowani w prace zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych na podstawie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

⁹² W. Stojanowska, M. Kosek, dz. cyt., s. 82.

⁹³ Andrzej Węgliński – powołując się na prowadzone przez wiele lat badania tego środowiska – twierdzi, że „polscy kuratorzy rodzinni są dziś grupą zawodową o zróżnicowanym poziomie świadomości i identyfikacji z wartościami, zasadami i celami służby społecznej. Nadal nie do końca wiadomo, z jakimi funkcjami utożsamiają się jako profesjonalna grupa zawodowa usytuowana w resorcie sprawiedliwości. [...] Obowiązujące uregulowania prawne dotyczące zadań statutowych zawodowych kuratorów rodzinnych niezbyt precyzyjnie i wyraźnie określają, kim jest i kim się staje kurator rodzinny w toku wykonywania poliwalentnych czynności.” (zob. A. Węgliński, *Skuteczność i jakość oddziaływań wychowawczych w warunkach nadzorów kuratorskich*, [w:] *Sukcesy i porażki poprawiania niepoprawnych*, red. I. Pospiszyl, Kielce 2009, s. 96).

pozostają sygnalizowane w doktrynie już blisko trzy dekady temu propozycje, odnoszące się zarówno do uzawodowienia kurateli, jak i do zmiany profilu tej profesji w kierunku wychowawczo-terapeutycznym⁹⁴.

Działalność kuratora sądowego w zakresie wspierania umiejętności rodzicielskich osób objętych nadzorem stanowi jedynie przykładowy obszar jego zaangażowania w proces poprawy relacji interpersonalnych i odbudowy nadszarpiętych więzi wewnątrzrodzinnych. W codziennej praktyce kurator ma do czynienia z różnorodnymi problemami swoich podopiecznych, a charakter zdiagnozowanych potrzeb wyznacza określony profil jego pracy. Inna będzie bowiem strategia postępowania z rodziną dotkniętą bezrobociem i ubóstwem materialnym, inna – w środowiskach z problemem alkoholowym, inna – w przypadkach stwierdzonej przemocy wewnątrzrodzinnej, a jeszcze inna – w sytuacji „okołorozwodowej”. W każdej z nich jednak kurator – obok własnego potencjału wiedzy i umiejętności – powinien wykorzystywać kompetencje różnych osób i instytucji, stanowiących międzyresortową sieć wsparcia rodziny w środowisku lokalnym, a przynajmniej mieć taką możliwość.

Możliwość odseparowania dziecka od rodziców, stanowiąca najsurowszy spośród przykładowo wymienionych środków, została przewidziana w punktach 4 i 5 art. 109 § 2 k.r.o. Przepis ten należy odczytywać w związku z art. 112³ k.r.o., zgodnie z którym „umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej powinno nastąpić po wyczerpaniu wszystkich form pomocy rodzicom dziecka, o których mowa w przepisach o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, chyba że dobro dziecka wymaga zapewnienia mu niezwłocznie pieczy zastępczej”. Ingerencja sądu opiekuńczego w wykonywanie władzy rodzicielskiej polegająca na możliwości odseparowania dziecka od rodziców winna być stosowana ze szczególną ostrożnością i tylko w sytuacji, gdy dziecko musi zostać zabrane ze środowiska, w którym aktualnie funkcjonuje. Na potrzebę takiej interpretacji art. 109 § 2 pkt 5 k.r.o. wskazał Sąd Najwyższy, stwierdzając, że:

Do szczególnie głęboko sięgających w sferę uprawnień rodziców należy ograniczenie ich władzy przez umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej lub w placówce opiekuńczo-wychowawczej. Dlatego środek ten

⁹⁴ K. Sawicka, *Model kurateli sądowej*, „Biuletyn Polskiego Towarzystwa Kryminologicznego im. Profesora Stanisława Batawii” 1996, nr 5.

powinien być stosowany dopiero wtedy, gdy inne zarządzenia nie dały pożądanego wyniku lub gdy ze względu na szczególnie okoliczności sprawy można uznać, że takiego wyniku nie dadzą. Wydanie przeto takiej decyzji jest niezbędne, gdy środowisko rodzinne wywiera ujemny wpływ na wychowanie dziecka albo gdy rodzice nie są w stanie poradzić sobie z codziennymi problemami wychowawczymi. Decydując się na takie rozstrzygnięcie, sąd opiekuńczy powinien mieć na uwadze, że z reguły bardziej celowe jest umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej aniżeli w placówce opiekuńczo-wychowawczej, jak bowiem stwierdzają specjaliści, pobyt w takim zakładzie wywiera nieraz ujemny wpływ na psychikę dziecka; natomiast rodzina zastępcza stwarza dziecku – jeżeli tylko jest należycie dobrana – naturalne warunki rozwoju⁹⁵.

Postępowanie w sprawie ograniczenia władzy rodzicielskiej toczy się w trybie nieprocesowym. Artykuł 579 k.p.c., według którego postanowienia w sprawie o ograniczenie i pozbawienie władzy rodzicielskiej mogą być wydane tylko po przeprowadzeniu rozprawy, dotyczy również zarządzeń wydawanych na podstawie art. 109 k.r.o. oraz zmiany prawomocnych postanowień w tym przedmiocie w trybie art. 577 k.p.c.⁹⁶ W nagłych wypadkach zarządzenie o charakterze doraźnym może wydać nawet niewłaściwy miejscowo sąd opiekuńczy (art. 569 § 2 k.p.c.). Warto w tym miejscu wskazać, mając na względzie temat niniejszego opracowania i odnosząc się do praktyki orzeczniczej Sądu Najwyższego, że zarządzenie sądu, wydane w toku postępowania w przedmiocie ograniczenia władzy rodzicielskiej może również polegać na wydaniu rodzicom lub opiekunowi polecenia złożenia wniosku o ściganie albo też, jeżeli mimo to nie wykonują oni zaleconego im obowiązku, na ustanowieniu do tej czynności kuratora w sytuacji, gdy pokrzywdzonym jest małoletni nieuprawniony do złożenia wniosku o ściganie sprawcy przestępstwa ściganego na wniosek, a przedstawiciel ustawy albo osoba, pod której stałą pieczęą pokrzywdzony pozostaje, nie składa takiego

⁹⁵ Zob. teza XIII pkt 3 uchwały Izby Cywilnej SN z dnia 9 czerwca 1976 r., III CZP 46/75, OSNC 1976, nr 9, poz. 184; wyrok SA w Białymstoku z dnia 28 października 2010 r., I ACa 458/10, OSAB 2010, z. 3, s. 35–42.

⁹⁶ Zob. postanowienie SN z 15 października 1970 r., III CRN 275/70, LexPolonica nr 325840, OSNCP 1971, nr 6, poz. 108.

wniosku, naruszając w ten sposób dobro małoletniego⁹⁷. Zarządzenia sądu opiekuńczego mogą mieć charakter ingerencji doraźnej lub trwałej⁹⁸.

Biorąc pod uwagę wyżej przedstawione rozważania, można dojść do wniosku, że środki przewidziane w k.r.o. mogą być stosowane także w odniesieniu do przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Mają one jednak charakter pośredni. W znacznej mierze będą one stanowiły ingerencję sądu opiekuńczego we władzę rodzicielską (poprzez jej pozbawienie, zawieszenie lub ograniczenie), ewentualnie prawo do wykonywania kontaktów z dzieckiem (poprzez ich zakazanie lub uregulowanie sposobu wykonywania). Stosowany środek jest zawsze wypadkową okoliczności sprawy oraz ochrony dobra dziecka. W kontekście przeciwdziałania przemocy w rodzinie instrumentarium przewidziane w k.r.o. ma znaczenie pomocnicze i następcze w stosunku do tych środków, które zostały przewidziane w u.p.p.d. W znacznej mierze będą to środki o charakterze pośrednim. Wskazać bowiem trzeba, że zastosowanie, któregokolwiek z nich wymaga uprzedniej decyzji sądu opiekuńczego. Przyjmując nawet, że zarządzenia opiekuńcze są natychmiast wykonalne, to jednak potrzebna jest uprzednia informacja od osoby lub uprawnionego organu, aby doszło do wszczęcia postępowania, co wymaga czasu, który w przypadku osób doznających przemocy często jest na wagę złota.

3.2. Przemoc jako przesłanka orzeczenia winy w wyroku rozwodowym

Zasadą w sprawie o rozwód jest stwierdzenie, czy i który z małżonków ponosi winę rozkładu pożycia (art. 57 § 1 k.r.o.). Pojęcie winy na gruncie Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego jest takie samo jak na gruncie czynów niedozwolonych uregulowanych w Kodeksie cywilnym⁹⁹. Są to takie działania bądź zaniechania będące wyrazem woli małżonka, które – naruszając obowiązki określone przepisami – prowadzą do rozkładu pożycia małżeńskiego (umyślne bądź

⁹⁷ Zob. uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 17 grudnia 1970 r., VI KZP 43/68, OSNKW 1971, nr 7–8, s. 101.

⁹⁸ Zob. uchwała SN z dnia 2 października 1991 r., III CZP 92/91, OSNC 1992, nr 4, poz. 58.

⁹⁹ Por. wyrok SN z 13 listopada 1997 r., I CKN 306/97, LexisNexis nr 8453626, SIP nr 484738, oraz wyrok SA w Białymstoku z 8 grudnia 1994 r., I ACr 346/94, LexisNexis nr 304274, OSA 1995, nr 6, poz. 42, s. 43.

nieumyślne naruszenie obowiązków małżeńskich stanowiące przyczynę bądź współprzyczynę rozpadu rodziny). Do przypisania małżonkowi winy nie jest konieczne, by zamiarem małżonka było objęte określone działanie lub zaniechanie, zmierzające do rozkładu pożycia, lecz wystarczy możliwość przewidywania znaczenia skutków danego działania lub zaniechania naruszającego przepisy prawa. Orzekając w przedmiocie winy, sąd powinien ustalić, czy występuje sprzeczność zachowania się albo postępowania małżonka z normami prawnymi lub zasadami współżycia, określającymi obowiązki małżonków, a sprzeczności tej towarzyszy umyślność lub niedbalstwo tegoż małżonka. Ponadto między takim zachowaniem się małżonka a powstałym rozkładem pożycia małżeńskiego musi istnieć związek przyczynowy. Nie każde naruszenie obowiązków będzie stanowić o winie danego małżonka, lecz tylko to, które miało wpływ na spowodowanie (bądź utrwalenie) rozkładu pożycia małżeńskiego¹⁰⁰. Niewątpliwie, stosowanie przemocy może stanowić przyczynę bądź współprzyczynę rozpadu rodziny. Może ona wystąpić zarówno w sferze psychicznej – uczuć, fizycznej i/lub gospodarczej. Istotne w tym względzie jest także i to, że przemoc, stanowiąca przesłankę orzeczenia winy jednego z małżonków w wyroku rozwodowym nie musi być skierowana wyłącznie wobec współmałżonka, ale także innych osób, pozostających w bliskich relacjach ze współmałżonkiem, np. rodziców, rodzeństwo, dzieci pochodzących z wcześniejszego związku¹⁰¹.

Skutkiem przypisania jednemu ze współmałżonków wyłącznej winy za rozpad małżeństwa może być obciążenie go obowiązkiem alimentacyjnym na rzecz małżonka niewinnego. Co więcej, zgodnie z art. 60 § 2 k.r.o.:

jeżeli jeden z małżonków został uznany za wyłącznie winnego rozkładu pożycia, a rozwód pociąga za sobą istotne pogorszenie sytuacji materialnej małżonka niewinnego, sąd na żądanie małżonka niewinnego może orzec, że małżonek wyłącznie winny obowiązany jest przyczynić się w odpowiednim zakresie do zaspokajania usprawiedliwionych potrzeb małżonka niewinnego, chociażby ten nie znajdował się w niedostatku.

¹⁰⁰ M. Manowska, [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. J. Wierciński, Warszawa 2014, art. 57.

¹⁰¹ Zob. wyrok SN z 28 marca 2003 r., IV CKN 1957/2000, Lexis.pl nr 1632049.

Obowiązek przewidziany w przywołanym przepisie nie jest, co do zasady, ograniczony w czasie (wygasa z mocy prawa jedynie w razie ponownego zawarcia związku małżeńskiego przez małżonka uprawnionego do alimentów) i nie jest uzależniony od stanu niedostatku po stronie uprawnionego.

4. Przemoc jako podstawa do odebrania dziecka z rodziny na podstawie art. 12a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej

Analizując prawne aspekty przeciwdziałania przemocy w rodzinie w prawie rodzinnym, w tym dostępne instrumentarium, należy omówić najbardziej surowy i bezpośredni środek przeciwdziałania przemocy, który nie znajduje swej podstawy bezpośrednio w samym Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym, tj. możliwość odebrania dziecka z rodziny. Podstawę prawną dla podjęcia czynności odebrania dziecka z rodziny z powodu przemocy, jakiej ono doświadcza, odnajdujemy w art. 12a ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej. Zgodnie z którym:

W razie zagrożenia życia lub zdrowia dziecka w związku z przemocą domową pracownik socjalny zapewnia dziecku ochronę przez umieszczenie go u innej niezamieszkującej wspólnie osoby najbliższej w rozumieniu art. 115 § 11 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138, 1726, 1855, 2339 i 2600 oraz z 2023 r. poz. 289), dającej gwarancję zapewnienia dziecku bezpieczeństwa i należytej opieki w rodzinie zastępczej, rodzinnym domu dziecka lub instytucjonalnej pieczy zastępczej.

Natomiast stosownie do treści art. 12a ust. 3 u.p.p.d.:

Decyzję, o której mowa w ust. 1, pracownik socjalny podejmuje wspólnie z funkcjonariuszem Policji, a także z lekarzem, ratownikiem medycznym lub pielęgniarką. Przepisy art. 598¹⁰, art. 598¹¹ § 3 i art. 598¹²

§ 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego stosuje się odpowiednio.

W pierwszej kolejności zdecydowanie pozytywnie należy ocenić zmiany wprowadzone w obrębie tego przepisu ustawą z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw¹⁰². Przyjęte zmiany w pewnym zakresie usunęły dotychczasowe wątpliwości interpretacyjne, związane z wykonywaniem procedury odebrania dziecka z rodziny. Wśród nich wymienić należy: zastąpienie wymogu zaistnienia bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia dziecka, wymogiem zaistnienia stanu zagrożenia życia lub zdrowia dziecka, co pozwala na zastosowanie procedury niejako prewencyjnie w sytuacji, gdy zagrożenie minęło, ale wysoce uzasadnione jest, że może mieć miejsce w przyszłości; odstąpiono od wymogu, aby pracownik mógł podjąć decyzję o odebraniu dziecka jedynie podczas wykonywania swoich obowiązków służbowych, odstąpiono od możliwości umieszczenia dziecka w trybie tej procedury w placówce opiekuńczo-wychowawczej. Dodatkowo wskazano, że możliwość odebrania dziecka odnosi się do sytuacji, gdy zagrożenie jego życia lub zdrowia wynika z przemocy domowej, a nie jak dotąd przemocy w rodzinie.

Na podstawie art. 12a u.p.p.d. można wyróżnić dwie zasadnicze przesłanki zastosowania omawianej procedury: zaistnienie zagrożenia dla życia lub zdrowia dziecka w związku z przemocą domową, wspólna decyzja pracownika socjalnego, funkcjonariusza Policji i przedstawiciela personelu medycznego (lekarza lub pielęgniarki)¹⁰³. Dodatkowo, fakultatywnie, ustawodawca wskazuje na możliwość podjęcia decyzji o odebraniu dziecka przy udziale i obecności psychologa. Po spełnieniu wskazanych przesłanek przyznano pracownikowi socjalnemu prawo do odebrania dziecka z rodziny i umieszczenia go u innej niezamieszkującej wspólnie osoby najbliższej, w rodzinie zastępczej lub instytucjonalnej pieczy zastępczej w razie zagrożenia życia lub zdrowia dziecka w związku z przemocą domową¹⁰⁴. Przywołane przepisy nakładają na pracownika socjalnego obowiązek

¹⁰² Dz. U. poz. 535.

¹⁰³ P. Piskozub, dz. cyt., s. 192.

¹⁰⁴ Przemoc domowa zdefiniowana została w art. 2 ust. 1 pkt 1 u.p.p.d. jako jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie, wykorzystujące przewagę fizyczną, psychiczną lub ekonomiczną, naruszające prawa lub dobra osobiste osoby doznającej przemocy domowej, w szczególności: narażające tę osobę na niebezpieczeństwo utraty życia, zdrowia lub mienia; naruszające jej godność, nietykalność cielesną lub

niezwłocznego powiadomienia (jednak nie później niż w ciągu 24 godzin) sądu opiekuńczego o odebraniu dziecka¹⁰⁵.

Nie ulega wątpliwości, że regulacja art. 12a u.p.p.d. przewiduje bardzo specyficzne narzędzie prawne, którego stosowanie jest trudne i niejednolite wobec licznych wątpliwości interpretacyjnych, jakie ta regulacja wywołuje. Ustawodawca upoważnił bowiem pracownika socjalnego do odebrania z rodziny dziecka w razie zagrożenia życia lub zdrowia dziecka w związku z przemocą domową jeszcze zanim zostanie wydane w tej sprawie orzeczenie sądu opiekuńczego. Ustawodawca przewidział, że decyzję o odebraniu dziecka pracownik socjalny podejmuje wspólnie z funkcjonariuszem Policji, a także z przedstawicielem medycznym (lekarzem, pielęgniarką lub ratownikiem medycznym). Zgodnie z art. 12b u.p.p.d. rodzicom, opiekunom prawnym lub faktycznym przysługuje zażalenie do sądu opiekuńczego na odebranie dziecka, w którym to można domagać się zbadania zasadności i legalności odebrania dziecka oraz prawidłowości jego dokonania.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że wskazana regulacja powinna uruchamiać sektorową współpracę (współdziałanie) między instytucjami stojącymi na straży dobra dziecka. Analiza zagadnienia uświadamia jednak, że ten jakże potrzebny przepis, pozornie prawidłowo sformułowany, w praktyce jest bardzo trudny do zastosowania. I nie chodzi tu tylko o stopień trudności pod względem emocjonalnym. Wątpliwości pojawiają się już na gruncie pierwszej ze wskazanych wyżej przesłanek z uwagi na niezwykle szeroką definicję przemocy domowej. Pewnym rozwiązaniem zawężenia, obowiązującej przed nowelizacją definicji pojęcia przemocy w rodzinie, miały być zapewne po pierwsze, zmiana terminologiczna na przemoc domową, a po drugie, umiejscowienie w art. 2 ust. 1 pkt 1 u.p.p.d. katalogu otwartego zachowań, które należy uznać za przemoc domową. Należy podkreślić, że tak szerokie ujęcie przemocy domowej wykracza daleko poza przemoc fizyczną, obejmując swoim zakresem

wolność, w tym seksualną; powodujące szkody na jej zdrowiu fizycznym lub psychicznym, wywołujące u tej osoby cierpienie lub krzywdę; ograniczające lub pozbawiające tę osobę dostępu do środków finansowych lub możliwości podjęcia pracy lub uzyskania samodzielności finansowej; istotnie naruszające prywatność tej osoby lub wzbudzające u niej poczucie zagrożenia, poniżenia lub udrczenia, w tym podejmowane za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

¹⁰⁵ S. Spurek, *Artykuł 12(a), Artykuł 12(b), Artykuł 12(c)*, [w:] *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. Komentarz*, Warszawa 2021.

przedmiotowym nie tylko przemoc psychiczną, ale także zaniechania skutkujące lub mogące skutkować naruszeniem praw lub dóbr członka rodziny. Warto jednak zastanowić się, czy pojęcie to nie jest nadal zbyt szerokie.

Regulacja art. 12a u.p.p.d. nie określa nadal w sposób szczegółowy zasad postępowania, które byłyby jednolite i wyczerpujące dla przedstawiciela każdej ze służb, tj. pracownika socjalnego, funkcjonariusza Policji, lekarza (lub innego przedstawiciela zawodu medycznego). Brak jest obecnie przepisów wykonawczych, które regulowałyby rolę, funkcję i zakres postępowania wymienionych w przepisie kategorii osób podczas procedury odebrania dziecka¹⁰⁶. Niewiadomą w dalszym ciągu, wobec braku przepisów wykonawczych, pozostaje procedura dokumentowania procesu podejmowania decyzji przez uczestników interwencji.

Po trzecie, ustawodawca przewidział, co nie uległo zmianie także w związku z nowelizacją z 2023 r., że pracownik socjalny podejmuje decyzję w przedmiocie odebrania dziecka z rodziny wspólnie z funkcjonariuszem Policji lub lekarzem, ratownikiem medycznym lub pielęgniarką, co może budzić wątpliwości, jak należy postąpić na wypadek odmiennego zdania chociażby jednej z tych osób. Ustawodawca przyznaje zatem pracownikowi socjalnemu kompetencję do odebrania dziecka, jednocześnie uzależniając tę decyzję od zgody pozostałych osób. W literaturze przedmiotu, jeszcze na gruncie art. 12 a u.p.p.d. w brzmieniu sprzed nowelizacji, z reguły akcentowano, że ust. 1 tego przepisu przyznaje poniekąd wyłączną kompetencję w przedmiocie odebrania dziecka pracownikowi socjalnemu¹⁰⁷. Niemniej pogląd taki należy uznać za nieuzasadniony,

¹⁰⁶ Rozporządzenie z dnia 31 marca 2011 r. wydane jeszcze w oparciu o przepis art. 12a u.p.p.r. (tj. sprzed ostatniej nowelizacji) jednoznacznie wskazuje, że działania funkcjonariusza ograniczają się do czynności o charakterze techniczno-porządkowym. Będzie to w szczególności wylegitymowanie uczestników procedury, ustalenie tożsamości odbieranego dziecka, rodziców, opiekunów prawnych lub faktycznych, zapoznanie się z posiadanymi przez pracownika socjalnego informacjami dotyczącymi dziecka, udzielenie w razie potrzeby pierwszej pomocy i wezwanie pogotowia ratunkowego (choć jednocześnie przepisy wymagają, aby w interwencji uczestniczył przedstawiciel personelu medycznego) oraz ogólne zapewnienie bezpieczeństwa uczestnikom interwencji. W odniesieniu do przedstawiciela personelu medycznego sytuacja wygląda jeszcze gorzej, ponieważ ani przepisy ustawy, ani rozporządzenia wykonawczego nie zawierają żadnych unormowań w zakresie praw i obowiązków członka personelu medycznego uczestniczącego w procedurze.

¹⁰⁷ Zob. J. Ignatowicz, M. Nazar, dz. cyt., s. 108; J. Słyk, *Odbieranie dzieci rodzicom na podstawie art. 12a ustawy z 29.07.2005 o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie*, „Prawo w Działaniu” 2015, s. 273.

ponieważ przenosi on – wbrew zamysłowi ustawodawcy – ciężar podjęcia decyzji w przedmiocie odebrania dziecka na pracownika socjalnego, podczas gdy obciąża on wszystkich uczestników procedury i wszyscy oni mogą z tego tytułu ponosić odpowiedzialność (*de facto* wyłącznie dyscyplinarną)¹⁰⁸.

Po czwarte, przepis nie rozstrzyga także kwestii, jaką jest transport dziecka do miejsca, gdzie należy je umieścić po uruchomieniu procedury. W interpretacji MPiPS wskazano, że: „należy domniemać, że przynajmniej jedna ze służb posiada samochód, ale kwestie techniczne należy rozstrzygnąć przy współpracy i wspólnym podejmowaniu decyzji pomiędzy trzema służbami działającymi na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie uczestniczącymi w zdarzeniu”. [...] na żądanie pracownika socjalnego Policja jest zobowiązana pomóc, a pomoc ta może polegać jednocześnie na zawiezieniu [...]. Jednocześnie, oficjalna interpretacja dla funkcjonariuszy Policji wskazuje, że nie jest zadaniem Policji zapewnienie środków transportu dziecka w takim przypadku. W rezultacie można przypuszczać, że jest to jeden z problemów utrudniających przeprowadzenie procedury w sytuacji, gdy gmina nie dysponuje środkiem transportu, który może być w tym celu wykorzystany i nie dysponuje środkami finansowymi z przeznaczeniem na taki cel. W literaturze przedmiotu, podobnie jak w wytycznych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, wskazuje się, że przepis ten stanowi formalną podstawę do żądania przewiezienia dziecka przez funkcjonariuszy pojazdem Policji¹⁰⁹. Wydaje się jednak, na co wskazuje także Paweł Piskozub, że decyzja w tym zakresie powinna być każdorazowo poprzedzona wnikliwą oceną sytuacji. Odebranie dziecka ma zawsze wydźwięk pejoratywny i stanowi dla dziecka przeżycie traumatyczne. Transport pojazdem Policji może pogłębić negatywne odczucia, co uzasadniałoby skorzystanie przez uczestników procedury z rozwiązań alternatywnych, jak chociażby przewiezienie dziecka taksówką¹¹⁰.

W dalszym ciągu nie rozwiązano kwestii istnienia, bądź nie, preferowanej kolejności miejsc, w jakich dziecko ma zostać umieszczone po jego odebraniu. Ustawodawca nie zdecydował się na uregulowanie w sposób jednoznaczny tego zagadnienia. Brzmienie art. 12a u.p.p.d. pozwala uznać, że wszystkie

¹⁰⁸ Zob. P. Piskozub, dz. cyt., s. 194.

¹⁰⁹ A. Kiełtyka, A. Ważny, *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 230.

¹¹⁰ P. Piskozub, dz. cyt., s. 196.

wymienione w tym przepisie miejsca należy traktować równorzędnie, co pozostaje w sprzeczności z interpretacją dokonaną przez MPiPS na gruncie tego przepisu przed nowelizacją. Warto odnotować, na co zwraca uwagę P. Piskozub, że możliwość umieszczenia dziecka u pełnoletniej osoby najbliższej, niebędącej jednocześnie domownikiem, stanowi jedną z ważniejszych cech odróżniających omawianą procedurę od odebrania dziecka przez funkcjonariusza Policji w ramach interwencji prowadzonej samodzielnie, bez udziału pracownika socjalnego¹¹¹.

W systemie prawnym obowiązują także regulacje, które zobowiązują do zachowania jeszcze innej kolejności postępowania. Przykładowo na podstawie art. 100 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego wprowadzono obowiązek sądu opiekuńczego i innych organów władzy publicznej udzielenia pomocy rodzicom, jeżeli jest ona potrzebna do należytego wykonywania władzy rodzicielskiej. Następnie, na podstawie art. 112³ k.r.o., umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej jest uwarunkowane uprzednim wyczerpaniem wszystkich form pomocy rodzicom dziecka, o których mowa w przepisach o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, chyba że dobro dziecka wymaga zapewnienia mu niezwłocznie pieczy zastępczej. Z powyższego wynika więc konieczność podejmowania przez uprawnione do tego jednostki organizacyjne wsparcia rodziny działań, które pozwolą w pierwszej kolejności na wyeliminowanie dysfunkcji w rodzinie, jeszcze zanim będą one stanowiły bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia lub życia dziecka.

Wedle sprawozdania z Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie za 2021 r. (tj. za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r.), opublikowanego we wrześniu 2022 r., we wskazanym okresie sprawozdawczym na podstawie art. 12a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie odebrano 1335 dzieci. Liczba dzieci umieszczonych u innej, niezamieszkującej wspólnie osoby najbliższej, w rozumieniu art. 115 § 11 Kodeksu karnego w 2021 r. wyniosła 430. Liczba dzieci umieszczonych w rodzinie zastępczej wyniosła 471. Liczba dzieci umieszczonych w placówce opiekuńczo-wychowawczej wyniosła 607. Dane dotyczące umieszczania dzieci w różnych formach opieki nie sumują się do liczby ogółem odebranych dzieci z rodziny – 1335 – ponieważ w niektórych przypadkach odebrane dzieci były umieszczane w danym roku kalendarzowym

¹¹¹ Tamże.

w więcej niż jednej formie opieki (np. placówka opiekuńczo-wychowawcza, a następnie rodzina zastępcza)¹¹².

Powyższe dane obrazujące sposób postępowania z dzieckiem w razie jego odebrania nijak się mają do zaleceń sformułowanych jeszcze wówczas przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (obecnie: Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej) odnośnie do stosowania art. 12a u.p.p.d., zgodnie z którymi: w pierwszej kolejności sytuacja dziecka powinna być zabezpieczona przez umieszczenie go u innej, niezamieszkującej wspólnie, osoby najbliższej, w rozumieniu art. 115 § 11 k.k. (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). Dopiero w drugiej kolejności wskazywana jest rodzina zastępcza lub placówka opiekuńczo-wychowawcza.

Środek w postaci odebrania dziecka z rodziny ma charakter bezpośredni i najbardziej restrykcyjny. Jest także instrumentem niezwykle istotnym i potrzebnym do natychmiastowego przerwania przemocy wobec dziecka, niemniej jego stosowanie budzi liczne wątpliwości, nie tylko natury etycznej, ale i organizacyjno-formalnej, co może stanowić przeszkodę w osiągnięciu zakładanego jego wprowadzeniem celu w postaci ochrony dobra dziecka, jego zdrowia i życia. Część z wątpliwości została wyjaśniona nowelizacją z 2023 r., niemniej niektóre, wymienione powyżej nadal pozostają i wymagałyby w przyszłości podjęcia dalszych działań legislacyjnych.

5. Podsumowanie

Polskie prawo rodzinne, w tym w szczególności Kodeks rodzinny i opiekuńczy, nie normuje (*expressis verbis*) kwestii przeciwdziałania przemocy w rodzinie czy przemocy domowej. Niewątpliwie, środki tam przewidziane, dające możliwość ingerencji sądu opiekuńczego w sferę władzy rodzicielskiej czy wykonywania kontaktów z dzieckiem, mają ogromne znaczenie dla decyzji doraźnych, które mogą być podejmowane na podstawie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy

¹¹² Dane pochodzą ze strony: <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdanie-z-krajowego-programu-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie-2021> (dostęp: 1.06.2023).

domowej. Przemoc domowa stanowi naruszenie dobra dziecka oraz dobra członków rodziny, niezależnie od tego, czy te osoby doświadczają przemocy bezpośrednio, czy też są jej świadkami.

Sposób postępowania przez sądami opiekuńczymi w sprawach pieczy rodzicielskiej pozwala po pierwsze, na ustalenie optymalnego rozwiązania dla zagwarantowania dobra dziecka, dzięki możliwości przeprowadzenia postępowania dowodowego, w tym skorzystania z wiedzy specjalistycznej w drodze opinii Opiniodawczego Zespołu Sądowych Specjalistów, niemniej jest czasochłonne, co prowadzi do sytuacji, gdy osoby dotknięte przemocą, w tym w szczególności dzieci, pozostają w zawieszeniu, stanie niepewności i zagrożenia ich poczucia bezpieczeństwa, nawet jeśli sąd opiekuńczy wyda w toku postępowania zarządzenia, które są natychmiast wykonalne. Nie wszystkie środki omówione w tym opracowaniu, o których mowa w prawie rodzinnym, będą adekwatne dla przeciwdziałania przemocy w rodzinie, inne mogą się okazać bezskuteczne lub powodujące jedynie skutek krótkofalowy. Instrumentarium nie jest doskonałe. Na taki stan rzeczy składają się nie tylko kwestie natury prawnej, ale i organizacyjnej.

Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy domowej w brzmieniu znowelizowanym daje pewną nadzieję na szybkie i doraźne reagowanie na przypadku przemocy domowej dzięki procedurze odebrania dziecka z rodziny. Niemniej i w tym zakresie nie unormowano nadal kilku newralgicznych kwestii, tj. formalnych i organizacyjnych, zakresu uprawnień osób biorących udział w interwencji, sposobu dokumentowania przebiegu interwencji. Definicja przemocy domowej nadal jest niezwykle szeroka. Zmiana terminologiczna na przemoc domową i dokonanie przykładowego wyliczenia zachowań, które należy traktować w tych kategoriach nie rozwiązała problemu. Dodatkowo ustawodawca nie wprowadził postanowienia, które pozwalałoby na odtworzenie kolejności miejsc, do jakich miałyby trafić odebrane dziecko, co w tym przypadku ma znaczenie szczególnie istotne. Wskazać bowiem trzeba, że dla dziecka sam fakt odebrania go z rodziny już jest przeżyciem traumatycznym, co może potęgować niewłaściwa decyzja o umieszczeniu dziecka w placówkach, które zapewnią mu opiekę poza osobami, które zna.

Bibliografia

Źródła prawa

- Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet z dnia 18 grudnia 1979 r. (Dz. U. z 1982 r. Nr 10, poz. 71).
- Konwencja o prawach dziecka z dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526).
- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).
- Konwencja o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej z dnia 11 maja 2011 r. (Dz. U. 2015 poz. 961).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483.).
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.).
- Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1359).
- Ustawa z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2020 r. poz. 218).
- Ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 535).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138, 1726, 1855, 2339 i 2600 oraz z 2023 r. poz. 289).
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 795 ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. Nr 149, poz. 887).

Orzecznictwo

- Wyrok TK z dnia 28 kwietnia 2003 r., K 18/02, Dz. U. Nr 83, poz. 772.
- Wyrok TK z 12 kwietnia 2011 r., SK 62/08, Dz. U. Nr 87, poz. 492.
- Uchwała SN z dnia 17 grudnia 1970 r., VI KZP 43/68, OSNKW 1971.
- Uchwała Izby Cywilnej SN z dnia 9 czerwca 1976 r., III CZP 46/75, OSNC 1976.
- Uchwała SN z dnia 2 października 1991 r., III CZP 92/91, OSNC 1992.
- Uchwała SN z 12 czerwca 1992 r., III CZP 48/92, OSNC 1992/10/179.
- Postanowienie SN z 15 października 1970 r., III CRN 275/70, LexPolonica nr 325840, OSNCP 1971.
- Postanowienie SN z 19 czerwca 1997, III CKN 122/97, niepubl. LEX nr 1402785.

- Postanowienie SN z 4 marca 1999 r., II CKN 1106/98, SIP nr 1125073.
 Postanowienie SN z 7 września 2000 r., I CKN 931/2000, Lexis.pl nr 7297899.
 Postanowienie SN z 12 stycznia 2000 r., III CKN 834/99, Lexis.pl nr 1517567.
 Postanowienie SN z 2 czerwca 2000 r., II CKN 960/2000, Lexis.pl nr 379813.
 Wyrok SA w Białymstoku z dnia 28 października 2010 r., I ACa 458/10, OSAB 2010.

Literatura

- Andrzejewski M., Dolecki H., Lutkiewicz-Rucińska A. i in. (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Banaszak B., Żukowski Ł., *Prawo dziecka do ochrony przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją – rozwiązania polskie na tle standardów Konwencji o Prawach Dziecka*, [w:] *Konwencja o prawach dziecka. Wybór zagadnień (artykuły i komentarze)*, red. S.L. Stadniczeńko, Warszawa 2015, s. 237–253.
- Bieliński A.K., Pannert M., *Prawo rodzinne*, Warszawa 2011.
- Ciepla H., Czech B., Domińczyk T. i in. (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2011, art. 109, 111 i 113.
- Ciepla H., Ignaczewski J., Skibińska-Adamowicz J., *Komentarz do spraw rodzinnych*, Warszawa 2012.
- Dudziak A., *Zespoły interdyscyplinarne. Budowanie koalicji na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej*, [w:] *Zagrożenia bezpieczeństwa społecznego. Wybrane problemy*, red. B. Boniek, A. Dudziak, Bydgoszcz 2015, s. 17–24.
- Gajda J., *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Akty stanu cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2002.
- Gajda J., *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2000.
- Gajda J., Ignatowicz J., Pietrzykowski J. i in., *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Garlicki L., *Artykuł 18*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz 1*, red. M. Zubik, Warszawa 2016.
- Goettel M., *Ingerencja sądu opiekuńczego w sprawowanie władzy rodzicielskiej a prawo rodziców do osobistej styczności z dzieckiem*, „Nowe Prawo” 1983, nr 9–10.
- Goettel M., *Prawo rodzinne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2012.
- Grobel S., Łukasiewicz R., Wiktor J., *Instytucje prawa rodzinnego*, Warszawa 2014.
- Gromek K., *Władza rodzicielska. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Haak H., *Władza rodzicielska. Komentarz*, Toruń 1995.
- Holewińska-Łapińska E., *Orzeczenie zakazu kontaktów z dzieckiem*, Warszawa 2018.
- Holewińska-Łapińska E., *Orzecznictwo w sprawach o pozbawienie władzy rodzicielskiej*, „Prawo w Działaniu. Sprawy Cywilne” 2013, nr 14, s. 27–76.
- Holewińska-Łapińska E., *Ustalanie dobra dziecka jako przesłanki ograniczenia kontaktów z dzieckiem w praktyce sądów rodzinnych*, Warszawa 2022.

- Ignaczewski J. (red.), *Sądowe Komentarze Tematyczne. Władza rodzicielska i kontakty z dzieckiem*, Warszawa 2015.
- Ignatowicz J., Nazar M., *Prawo rodzinne*, Warszawa 2012.
- Ignatowicz J., Nazar M., *Prawo rodzinne*, Warszawa 2016.
- Jarosz E., Nowak A., *Dzieci ofiary przemocy w rodzinie: raport Rzecznika Praw Dziecka. Funkcjonowanie znowelizowanej ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie*, Warszawa 2012.
- Jędrzejek G., *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2019.
- Kawala E., *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Tekst, orzecznictwo*, Toruń 2003.
- Kiełtyka A., Ważny A., *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Kilińska-Pękacz A., *Ograniczenie, zawieszenie i pozbawienie władzy rodzicielskiej jako instytucje prawa rodzinnego służące ochronie dzieci*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy” 2013, t. 4, s. 255–269.
- Kociucki L., *Ochrona dziecka przed złym traktowaniem*, [w:] *Konwencja o prawach dziecka. Analiza i wykładnia*, red. T. Smyczyński, Poznań 1999, s. 375–386.
- Kosek M., Stojanowska W., *Komentarz do niektórych przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńskiego*, [w:] *Nowelizacja prawa rodzinnego na podstawie ustaw z 6 listopada 2008 r. i 10 czerwca 2010 r. Analiza. Wykładnia. Komentarz*, M. Kosek, W. Stojanowska, Warszawa 2011.
- Krajewski R., *Podstawy prawa rodzinnego*, Warszawa 2003.
- Lawson D.M., *Family Violence: Explanations and Evidence-Based Clinical Practice*, Alexandria 2013.
- Łapiński A., *Ogólna problematyka ograniczenia władzy rodzicielskiej według art. 109 k.r.o.*, „Palestra” 1974, nr 3, s. 21–33.
- Moszczyński J., Solodov D., Sołtyszewski I. (red.), *Przestępczość. Dowody. Prawo. Księga jubileuszowa Prof. Bronisława Młodziejewskiego*, Olsztyn 2016.
- Nowicka U., *Pozbawienie władzy rodzicielskiej w polskim porządku prawnym*, „Ius Matrimoniale” 2017, nr 28, s. 15–28.
- Piątowski J.S. (red.), *System prawa rodzinnego i opiekuńskiego*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1985.
- Piskozub P., *Procedura odebrania dziecka na podstawie przepisów ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Problemy praktyczne i postulaty de lege ferenda*, „Teka Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2019, t. 12, nr 1, s. 191–199.
- Pospiszyl I., *Przemoc w rodzinie*, Warszawa 1994.
- Radwański Z., *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2009, s. 50–65.
- Ruszewski J., *Prawo rodzinne*, Suwałki 2011.
- Sawicka K., *Model kurateli sądowej. Model kurateli sądowej*, „Biuletyn Polskiego Towarzystwa Kryminologicznego im. Profesora Stanisława Batawii” 1996, nr 5, s. 12–21.
- Słyk J., *Odbieranie dzieci rodzicom na podstawie art. 12a ustawy z 29.07.2005 o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie*, „Prawo w Działaniu” 2015, s. 263–326.

- Sokołowski T., *Artykuł 113³*, [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. H. Dolecki, T. Sokołowski, Warszawa 2013.
- Smyczyński T., *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, Warszawa 2012.
- Smyczyński T. (red.), *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, Warszawa 2014.
- Spurek S., *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Sterna-Zielińska K., *Zakres semantyczny pojęcia rodzina w prawie polskim*, „Krytyka Prawa” 2016, t. 8, nr 1, s. 99–117.
- Stojanowska W., Kosek M., *Rola i zadania organów pomocniczych sądu rodzinnego*, „Prawo w Działaniu. Sprawy Cywilne” 2022, nr 50, s. 73–89.
- Stojanowska W., *Rozwód a dobro dziecka*, Warszawa 1979.
- Stojanowska W., Kosek M., *Nowelizacja prawa rodzinnego na podstawie ustaw z 6 listopada 2008 r. i 10 czerwca 2010 r. Analiza – Wykładnia – Komentarz*, Warszawa 2011.
- Strzebińczyk J., *Prawo rodzinne*, Warszawa 2013.
- Strzebińczyk J., [w:] *System Prawa Prywatnego*, red. T. Smyczyński, Warszawa 2011.
- Szlendak T., *Socjologia rodziny. Ewolucja, historia, zróżnicowanie*, Warszawa 2012.
- Szymczak M., *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1993.
- Trybulska-Skoczelas E., *Artykuł 96(1)*, [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. J. Wierciński, Warszawa 2014.
- Tuleja P., *Artykuł 18*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, LEX/el. 2021.
- Węgliński A., *Skuteczność i jakość oddziaływań wychowawczych w warunkach nadzorów kuratorskich*, [w:] *Sukcesy i porażki poprawiania niepoprawnych*, red. I. Pospiszyl, Kielce 2009, s. 96–107.
- Winiarz J., *Prawo rodzinne*, Warszawa 1996.
- Wójcik S., *Przemoc fizyczna wobec dzieci*, „Dziecko Krzywdzone” 2012, nr 2, s. 7–25.
- Zajączkowska-Burtowy J., *Artykuł 113³*, [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. M. Fras, M. Habdas, Warszawa 2021.
- Żelichowski M., *Prawnokarna ocena pobierania embrionalnych komórek macierzystych*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2000, z. 2, s. 69–82.

 BIOGRAM

Nina Maciejczyk-Krysiak – absolwentka prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, doktorantka, adwokat, członek Izby Adwokackiej w Warszawie. Autorka artykułów naukowych oraz współautorka publikacji naukowych z zakresu prawa międzynarodowego i Unii Europejskiej. Uczestniczka konferencji naukowych i projektów badawczych z zakresu prawa.

ORCID: 0000-0001-5473-522X

Przeciwdziałanie przemocy domowej w ramach współdziałania podmiotów publicznych i niepublicznych

1. Wprowadzenie

Jakakolwiek bezprawna przemoc we współczesnych społeczeństwach demokratycznych uznających godność osoby ludzkiej nie spotyka się z powszechną akceptacją. Jest ona sukcesywnie zwalczana przez samo społeczeństwo, jak również w konsekwencji poprzez kolejne zmiany porządku prawnego¹. Niestety

¹ Warto zwrócić uwagę na treść samej Konstytucji, która – mając na uwadze aksjologię konstytucyjną (dobro dziecka) – zawiera m.in. normę chroniącą dziecko przed przemocą, co jest obowiązkiem organów władzy publicznej. Por. także art. 72 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Obowiązek ten ma charakter bezwzględny. Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 kwietnia 2021 r. (sygn. akt I NSNc 36/21, publ. www.sn.pl, Legalis nr 2558040, Lex nr 3162700). Konstytucja zawiera ponadto wiele norm chroniących inne wartości takie jak chociażby godność (art. 30), życie (art. 38) czy zdrowie (art. 68 ust. 1), co nie pozostaje bez znaczenia w kontekście przeciwdziałania przemocy domowej. Por. także M. Grabowski, *Konstytucyjne obowiązki państwa w zakresie ochrony osób zagrożonych lub pokrzywdzonych przestępczością jako wyraz aksjologii systemu prawnego*, [w:] *Podstawy przeciwdziałania przestępczości oraz pomocy osobom pokrzywdzonym. Interpretacja i kierunki zmian*, red. P. Sobczyk, Warszawa 2020, s. 39–51; B. Majchrzak, *Podstawy aksjologiczne regulacji prawnych dotyczących przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, [w:] *Podstawy przeciwdziałania przestępczości oraz pomocy osobom pokrzywdzonym. Konkretyzacja i realizacja*, red. P. Sobczyk, Warszawa 2020, s. 133–144. Ze względu na swoją strukturę normy konstytucyjne dla swojej skuteczności wymagają jednak uszczegółowienia w normach niższego rzędu. Należy dodać, że aksjologia konstytucyjna wynika z aksjologii funkcjonującej w społeczeństwie, która

pomimo wielu zmian prawa przemoc nadal nie została wyeliminowana z życia społecznego i w praktyce trudno oczekiwać, aby tak się stało w przyszłości. Nieustannie pojawiają się jej nowe formy, co wymaga odpowiedniej i rychłej reakcji prawodawcy². Jedną z wielu form przemocy jest przemoc domowa. Również walka z taką przemocą skutkuje odpowiednimi zmianami normatywnymi. Aktualnie można nawet stwierdzić, że walka z przemocą domową stanowi element europejskiej kultury prawnej³. Przemoc taka jest niejednokrotnie złożona i ma różne formy⁴.

Należy zauważyć, że przeciwdziałanie przemocy domowej jest celem wielu podmiotów zarówno publicznych, jak i niepublicznych. Jednak same dobre intencje podmiotu prywatnego czy determinacja podmiotu publicznego w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej w konkretnych przypadkach

z kolei ma odpowiednie przełożenie na działalność statutową organizacji pozarządowych oraz kościołów i innych związków wyznaniowych. Ma to znaczenie w kontekście podstaw współdziałania podmiotów publicznych i niepublicznych w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej.

² Przykładowo w cyberprzestrzeni. Nie można wykluczyć, że nowe formy przemocy domowej związane będą ze stosowaniem sztucznej inteligencji (np. osoba stosująca taką przemoc będzie wspomagać się algorytmami sztucznej inteligencji w celu zwiększenia stopnia stosowania przemocy domowej chociażby poprzez zapytania z zakresu psychologii).

³ Pod względem komparatystycznym warto zwrócić uwagę na wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 15 czerwca 2021 r. [Wielka Izba] Kurt przeciwko Austrii § 99 (skarga nr 62903/15, publ. HUDOC), w którym Trybunał dokonał analizy danych dotyczących prawa 42 państw członkowskich Rady Europy. Co istotne, wszystkich z tych państw wprowadziły pewną liczbę środków ochronnych lub zapobiegawczych w zakresie przemocy domowej m.in. w prawie karnym, cywilnym lub administracyjnym. Spośród nich 28 państw wprowadziło szczególne normy dotyczące przemocy domowej, w szczególności w zakresie zakazu dostępu lub zbliżania, jak i umieszczania osób dotkniętych przemocą domową w schroniskach (14 państw) czy nauki osób stosujących przemoc zachowań wolnych od przemocy (7 państw). Warto również wspomnieć o prawie międzynarodowym o zasięgu regionalnym w postaci Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej sporządzonej dnia 11 maja 2011 r. w Stambule (Dz. U. z 2015 r. poz. 961), zwanej dalej konwencją stambulską. Przeciwdziałanie przemocy domowej nie dotyczy tylko Europy, co obrazuje treść wielu aktów międzynarodowych. Por. art. 17, 19 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka sporządzona dnia 20 listopada 1989 r. w Nowym Jorku (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526) oraz art. 16 ust. 1 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych sporządzonej dnia 13 grudnia 2006 r. w Nowym Jorku (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169).

⁴ Jednocześnie charakterystyczne jest zatajanie jej występowania zarówno przez tych, którzy tej przemocy dokonują, jak i osoby, na których jest dokonywana, a nawet przez osoby, które są jej świadkami. W związku z tym także samo przeciwdziałanie przemocy domowej może mieć złożony charakter.

mogą być niewystarczające. W takim przypadku może się okazać, że dopiero współdziałanie tych podmiotów przyniesie w niektórych przypadkach odpowiednie efekty.

Owe współdziałanie wynika z jednej strony z obowiązku realizacji zadań określonych w prawie po stronie podmiotów publicznych⁵. Natomiast po stronie podmiotu niepublicznego nie ma takiego bezpośredniego obowiązku⁶. Podmioty niepubliczne mają możliwość podjęcia współdziałania z podmiotem publicznym w ramach realizacji zadań statutowych. Obowiązek tego współdziałania wynika aktualnie, *expressis verbis*, z art. 9, 18 ust. 2 konwencji stambulskiej oraz art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej⁷. Przedmiotem niniejszego opracowania będzie analiza współdziałania podmiotów publicznych i niepublicznych w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej w ramach polskiego porządku prawnego, ze szczególnych uwzględnieniem współdziałania określonego ustawą o przeciwdziałaniu przemocy domowej.

2. Zarys historyczny

W tym miejscu należy ustalić, czy współdziałanie pomiędzy podmiotami publicznymi i niepublicznymi na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej stanowi nowość w polskim porządku prawnym. W pierwszej kolejności należy odnieść się do samego współdziałania jako zasady prawnej. Jako przykłady takiego współdziałania można podać m.in.: normy konstytucyjne, międzynarodowe, wspólnotowe czy ustawowe. W pierwszym przypadku można wskazać

⁵ W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka odnaleźć można stanowisko, że istnieje pozytywny obowiązek państwa w zakresie ustanowienia i skutecznego stosowania systemu karania wszelkich form przemocy domowej, jak również zapewnienia wystarczających gwarancji dla ofiary. Por. wyrok ETPC z dnia 9 czerwca 2009 r. Opuz przeciwko Turcji § 145 (skarga nr 33401/02, publ. HUDOC). Obowiązek przeciwdziałania przemocy domowej wynika z art. 8 Konwencji chroniącego życie prywatne i rodzinne. Por. wyrok ETPC z dnia 5 marca 2009 r. Janković przeciwko Chorwacji § 45 (skarga nr 38478/05, publ. HUDOC).

⁶ Por. także I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 35.

⁷ Por. art. 9 ust. 1 u.p.p.d. Obowiązek ten dotyczy tylko podmiotów publicznych, albowiem podmioty niepubliczne mogą, ale nie muszą, podejmować takie współdziałanie. Por. także I. Sierpowska, dz. cyt., s. 35.

art. 25 ust. 3 Konstytucji z 1997 r., zgodnie z którym: „Stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego”⁸. Przepis ten ma charakter generalny i odnosi się do wszystkich związków wyznaniowych. W tym miejscu należy dodać, że choć w Konstytucji nie zawarto *expressis verbis* takiej zasady w zakresie organizacji pozarządowych, to współdziałanie państwa i organizacji pozarządowych można wywieść z zawartej m.in. w preambule zasady pomocniczości⁹. Współdziałanie organizacji pozarządowych i kościołów oraz innych związków wyznaniowych wynika zatem generalnie z norm rangi konstytucyjnej. Jako przykład normy prawa międzynarodowego można wskazać art. 1 Konkordatu z 1993 r., zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska i Stolica Apostolska dwustronnie zobowiązały się do współdziałania dla rozwoju człowieka i dobra wspólnego¹⁰. Warto zauważyć, że przeciwdziałanie przemocy domowej jest niewątpliwie elementem troski o dobro człowieka oraz jego rozwój, jak również dobro wspólne. Dobro człowieka oraz dobro wspólne wymaga przeciwdziałania przemocy domowej. Współdziałanie podmiotów publicznych i niepublicznych określa również prawo wspólnotowe, które po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. ma zastosowanie w polskim porządku prawnym. Prawo to nie jest obojętne w zakresie działalności organizacji pozarządowych. Zgodnie z art. 11 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej z dnia

⁸ Niektórzy przedstawiciele doktryny oceniają, że konstytucyjna zasada współdziałania promulgowana w art. 25 ust. Konstytucji stanowi istotną deklarację polskiego ustrojodawcy. Por. P. Sobczyk, *Konstytucyjne podstawy współdziałania państwa i Kościoła na rzecz ochrony i opieki nad małżeństwem i rodziną*, [w:] *Katolickie zasady relacji państwo – Kościół a prawo polskie*, red. J. Krukowski, M. Sitarz, H. Stawniak, Lublin 2015, s. 190.

⁹ Por. także M. Bielecki, *Współdziałanie podmiotów samorządowych z podmiotami wyznaniowymi. Wybrane aspekty*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2008, nr 11, s. 195. Wśród przedstawicieli doktryny można odnaleźć pogląd, że zasada pomocniczości ma aspekt pozytywny (nakaz pomocy) i negatywny (zakaz pomocy, gdy podmiot niższego rzędu jej nie potrzebuje). Por. M. Piechowiak, *Komentarz preambuły*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 149.

¹⁰ Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską z dnia 28 lipca 1993 r. (Dz. U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318).

7 lutego 1992 r.¹¹: „Instytucje utrzymują otwarty, przejrzysty i regularny dialog ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim”¹².

Na poziomie ustawowym można zaobserwować znacznie więcej norm, które zobowiązują podmioty publiczne do określonego współdziałania z organizacjami pozarządowymi i kościołami oraz innymi związkami wyznaniowymi lub ich jednostkami organizacyjnymi. Współdziałanie może mieć charakter generalny, jak i szczegółowy. W pierwszym przypadku można wskazać na generalny obowiązek współpracy gminy, powiatu czy województwa z podmiotami niepublicznymi¹³. Natomiast w drugim przypadku pod względem przedmiotowym i chronologicznym normy te dotyczą m.in. współdziałania w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi¹⁴, planowania rodziny (w tym organizowania

¹¹ Wersja skonsolidowana. Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864 ze zm.

¹² W kontekście funkcjonowania Unii Europejskiej obszarem wspólnego działania podmiotów publicznych i niepublicznych jest Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, który składa się m.in. z członków będących przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego (tzw. Grupa III). Por. <https://www.eesc.europa.eu/pl/o-komitecie> (dostęp: 15.06.2023). Por. także art. 301–304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r. – wersja skonsolidowana (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864 ze zm.).

¹³ Por. art. 7 ust. pkt 19) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.); art. 4 ust. 1 pkt 22 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.); art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.). Współdziałanie określone w tych ustawach nie jest wyłączone poprzez podjęcie współdziałania w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej. Por. także A. Olejniczak, *Standardy i procedury związane ze współpracą trzeciego sektora z administracją publiczną*, [w:] *Standardy i procedury w organizacjach pozarządowych. Dokumentacja stanowiąca narzędzie skutecznej i zgodnej z prawem działalności*, red. A. Olejniczak, R. Barański, Warszawa 2013, s. 163; S. Spurek, *Komentarz do art. 9*, [w:] *Konwencja o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. Komentarz*, red. E. Bieńkowska, L. Mazowiecka, Warszawa 2016, s. 188. W zakresie powiatu można również odnaleźć współdziałanie podmiotów publicznych i niepublicznych w zakresie pieczy zastępczej. Por. art. 76 ust. 4 pkt 8 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 447 ze zm.).

¹⁴ Por. art. 1 ust. 2–3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 165 ze zm.). Warto podkreślić, że już w pierwotnym brzmieniu tej ustawy z 1982 r. wpisano – pomimo funkcjonującego ówczesnie modelu tzw. separacji wrogiej – obowiązek współdziałania organów władzy i administracji państwowej z Kościołem katolickim i innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi. Jest to zaskakujące, albowiem ówczesna władza zakazywała prowadzenia działalności charytatywnej przez Caritas, który został reaktywowany dopiero po 1989 r. W literaturze wskazuje się, że jednym z praktycznych problemów w zakresie przeciwdziałania

rodzin zastępczych)¹⁵, ochrony zdrowia przed następstwami używania tytoniu¹⁶, działalności pożytku publicznego¹⁷ czy też pomocy społecznej¹⁸. W każdej z tych ustaw nie pominięto kościołów i innych związków wyznaniowych jako możliwej strony współdziałania z podmiotami publicznymi. Warto zauważyć, że promulgowanie tych zasad współdziałania w ustawach miało miejsce zarówno przed promulgacją Konstytucji, jak i po niej. W aspekcie historycznym warto dodać, że współdziałanie mogło być prowadzone m.in. już na podstawie art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (także w brzmieniu pierwotnym). Niemniej jednak współdziałanie podmiotów publicznych i niepublicznych mogło być realizowane w większym stopniu dopiero po 1989 r., kiedy w wyniku zmian ustrojowych w pierwszej kolejności wprowadzono wiele norm w zakresie prawa wyznaniowego, co pozwoliło na szerszą działalność charytatywno-opiekuńczą¹⁹.

alkoholizmowi jest brak skoordynowanego współdziałania podmiotów pozarządowych oraz administracji publicznej i samorządowej. Por. Z. Zarzycki, *Współdziałanie Kościołów i innych związków wyznaniowych w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi. Wybrane zagadnienia prawne*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2007, nr 10, s. 26–27.

¹⁵ Por. art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1575).

¹⁶ Por. art. 1 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 700).

¹⁷ Por. art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 571).

¹⁸ Por. art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.). Warto dodać, że przemoc domowa jest samodzielną przesłanką udzielenia pomocy społecznej osobom i rodzinom. Por. art. 7 pkt 7) ustawy o pomocy społecznej. Por. także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 maja 2008 r. (sygn. akt K 18/05, publ. OTK ZU 4A/2008, poz. 56; Dz. U. Nr 82, poz. 503).

¹⁹ Przykładowo: zgodnie z 39 pkt 5) ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej: „Działalność charytatywno-opiekuńcza Kościoła obejmuje w szczególności: [...] prowadzenie żłobków, ochronek, burs i schronisk”. Warto zwrócić uwagę, że tradycyjne prowadzenie przez związki wyznaniowe schronisk, m.in. dla ofiar przemocy domowej, ma istotne znaczenie dla przeciwdziałania przemocy domowej. W aspekcie komparatystycznym warto zwrócić uwagę, że wobec Austrii w dniu 30 lipca 2019 r. Komitet działający na podstawie Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (przyjętej w 1979 r. przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych) – w uwagach końcowych dotyczących dziewiątego sprawozdania okresowego Austrii – zalecił współdziałanie z organizacjami pozarządowymi zapewniającymi schronienie i rehabilitację ofiarom. Por. wyrok ETPC z dnia 15 czerwca 2021 r. [Wielka Izba] Kurt przeciwko Austrii § 92. Opuszczanie domu przez

Drugim wzmocnieniem potencjalnego współdziałania było uregulowanie działalności pożytku publicznego poprzez wejście w życie norm zawartych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²⁰. Oczywiście należy także wspomnieć o działalności fundacji i stowarzyszeń na podstawie wcześniejszych ustaw²¹. Jednocześnie należy zauważyć, że w polskim porządku prawnym przed wejściem w życie w dniu 21 listopada 2005 r. ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej (pierwotnie przemocy w rodzinie) przeciwdziałanie w tym zakresie koncentrowało się na stosowaniu art. 207 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny²². W tamtym czasie współdziałanie organizacji niepublicznych i publicznych mogło również polegać m.in. na udziale organizacji społecznych w postępowaniu karnym²³. Jednakże same regulacje karne okazały się niewystarczające²⁴.

osoby dotknięte przemocą domową i szukanie schronienia w innym miejscu może stanowić naruszenie przez władze publiczne pozytywnego obowiązku podjęcia odpowiednich kroków w celu ich ochrony. Por. wyrok ETPC z 15 września 2009 r. E.S. i inni przeciwko Słowacji § 51 (skarga nr 8227/04, publ. HUDOC). Por. także wyrok TK z dnia 4 listopada 2010 r. (sygn. K 19/06, publ. OTK ZU 9A/2010, poz. 96, Dz. U. Nr 215, poz. 1418).

²⁰ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 571. Przykładowo: taką działalnością jest przeciwdziałanie uzależnieniom i patologiom społecznym. Por. art. 4 ust. 1 pkt 32) u.d.p.p.w.

²¹ Por. ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 166), ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2261).

²² T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm. W uzasadnieniu projektu ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie wskazano, że taka przemoc mogła przyjmować postać także innych przestępstw, m.in. naruszenia czynności narządu ciała lub rozstroju zdrowia (art. 157 k.k.), groźby bezprawnej (art. 190 k.k.), naruszenia nietykalności cielesnej (art. 217 k.k.) oraz przestępstwa zgwałcenia (art. 197 k.k.). Jednocześnie należy zauważyć, że już w okresie przedwojennym wprowadzono normy mające na celu przeciwdziałanie znęcania się nad osobą nieletnią lub bezradną. Por. art. 246 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 60, poz. 571).

²³ Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 90 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.): „W postępowaniu sądowym do czasu rozpoczęcia przewodu sądowego udział w postępowaniu może zgłosić przedstawiciel organizacji społecznej, jeżeli zachodzi potrzeba ochrony interesu społecznego lub ważnego interesu indywidualnego, objętego zadaniami statutowymi tej organizacji, w szczególności ochrony wolności i praw człowieka”.

²⁴ W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka podkreśla się obowiązek władz w zakresie jak najszybszego (natychmiastowego) uniknięcia niebezpiecznej sytuacji związanej z przemocą domową. Por. wyrok ETPC z dnia 2 marca 2017 r. Talpis przeciwko Włochom § 114 (skarga nr 41237/14, publ. HUDOC); wyrok ETPC z dnia 15 czerwca 2021 r. [Wielka Izba] Kurt przeciwko Austrii § 165. Brak takiej reakcji może prowadzić do bezkarności osoby stosującej przemoc. Por. wyrok ETPC z dnia 28 czerwca 2016 r. Halime Kılıç przeciwko Turcji § 99 (skarga nr 63034/11, publ. HUDOC). W tym kontekście

Generalnie współdziałanie podmiotów publicznych i niepublicznych w polskim porządku prawnym w zakresie wspólnych celów nie stanowi zatem *novum* i strony te posiadają już doświadczenie w takim współdziałaniu (w szczególności należy zauważyć wielowiekowe doświadczenie związków wyznaniowych)²⁵. Co istotne, zakres powyższego współdziałania jest na tyle szeroki, że podmioty publiczne i niepubliczne mogą go uszczegóławiać w konkretnym zakresie. Z powyższych norm ustawowych wynika również, że poza współdziałaniem z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi podmioty publiczne mogą aktualnie *explicite* współdziałać również z innymi podmiotami niepublicznymi. Współdziałanie podmiotów publicznych i niepublicznych jest istotnym i tradycyjnym elementem polskiego porządku prawnego²⁶.

W tym miejscu należy odnieść się do możliwości współdziałania podmiotów publicznych i niepublicznych w zakresie samego przeciwdziałania przemocy domowej. Takie współdziałanie może wynikać: 1) *implicitie* z przedstawionych powyżej norm generalnie określających zakres współdziałania i norm szczegółowo określających zakres współdziałania jednak w zbliżonym obszarze (np. pomocy społecznej, przeciwdziałania alkoholizmowi czy działalności pożytku publicznego lub 2) *explicite* z norm odnoszących się do współdziałania w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej.

W przypadku norm *explicite* odnoszących się do współdziałania podmiotów publicznych i niepublicznych w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej należy je podzielić, mając na uwadze kryterium hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego, na normy rangi międzynarodowej i ustawowej. Na podstawie art. 9 konwencji stambulskiej: „Strony uznają, zachęcają i wspierają, na wszystkich szczeblach, działania w zakresie zwalczania przemocy wobec kobiet podejmowane przez odpowiednie organizacje pozarządowe oraz przez

warto dodać, że istotne jest stosowanie istniejących środków prawnych. Por. wyrok ETPC z dnia 28 czerwca 2016 r. Halime Kılıç przeciwko Turcji § 98. Dochodzenie w sprawach przemocy domowej musi być szybkie i dokładne oraz prowadzone z należytą starannością. Por. wyrok ETPC z dnia 9 lipca 2019 r. Volodina przeciwko Rosji § 92 (skarga nr 41261/17, publ. HUDOC).

²⁵ Por. także I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Warszawa 2011, s. 88–89.

²⁶ Jednocześnie zaskakujące jest używanie w ustawach wydanych po promulgacji Konstytucji, tj. ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawie o pomocy społecznej niekonsekwentnego określenia współpracy zamiast współdziałania używanego w art. 25 ust. 3 Konstytucji.

społeczeństwo obywatelskie, a także nawiążą skuteczną współpracę z tymi organizacjami”²⁷. Warto zwrócić uwagę na uznanie dotychczasowej działalności organizacji pozarządowych na rzecz zwalczania przemocy wobec kobiet stanowiącej element przemocy domowej. Ponadto użyto sformułowania „współpraca”. W konwencji doceniono zatem dotychczasowy dorobek i doświadczenie organizacji pozarządowych w tym zakresie. Ponadto warte zauważenia jest określenie stopnia współpracy. Ma ono bowiem być skuteczne (a nie jakiegokolwiek). O skuteczności można mówić wtedy, gdy zjawisko przemocy będzie się zmniejszało. Jeżeli tak się nie dzieje, należy wysnuć wnioski, aby zwiększyć stopień współpracy podmiotów publicznych i niepublicznych. Ponadto należy zwrócić uwagę, że współdziałania nie można zawężać jedynie do relacji dwustronnej. W konwencji tej mowa jest o współpracy wszystkich właściwych organów państwowych z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami właściwych w sprawach udzielania ochrony i wsparcia ofiarom i świadkom wszystkim form przemocy określonych w konwencji. Pojawia się zatem współpraca wielopodmiotowa.

W kontekście polskiego porządku prawnego i aspektu historycznego powyższej współpracy nie należy traktować jako źródła rewolucyjnych zmian w polskim porządku prawnym. Od blisko 18 lat funkcjonuje norma, w której bezpośrednio zobowiązano organy publiczne do współdziałania z podmiotami

²⁷ Jednocześnie w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o ratyfikacji Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzonej w Stambule dnia 11 maja 2011 r. wskazano w kontekście art. 9 tej konwencji, że w Polsce większość działań realizowanych na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie odbywa się we współpracy z organizacjami pozarządowymi. Por. druk Sejmu VII kadencji nr 2515 z 11 czerwca 2014 r. Dodatkowo zgodnie z art. 18 ust. 2 tej konwencji: „Strony przyjmą konieczne środki ustawodawcze lub inne środki, zgodnie z prawem wewnętrznym, zapewniające istnienie odpowiednich mechanizmów gwarantujących skuteczną współpracę wszystkich właściwych organów państwowych, w tym sądów, prokuratury, organów ścigania, władz lokalnych i regionalnych, a także organizacji pozarządowych i innych organizacji i podmiotów, właściwych w sprawach udzielania ochrony i wsparcia ofiarom i świadkom wszystkich form przemocy objętych zakresem niniejszej konwencji, w tym również poprzez odwołanie się do służb wsparcia o charakterze ogólnym i wyspecjalizowanym, o których mowa w artykułach 20 i 22 niniejszej konwencji”. Warto dodać, że współdziałanie organizacji pozarządowych i podmiotów publicznych w zakresie przemocy domowej zostało również zauważone przez Trybunał w sprawie Opuz przeciwko Turcji. Por. wyrok ETPC z dnia 9 czerwca 2009 r. Opuz przeciwko Turcji § 156.

niepublicznymi w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej²⁸. Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej²⁹:

Organy administracji rządowej i samorządowej współdziałają z organizacjami pozarządowymi oraz kościołami i związkami wyznaniowymi w zakresie udzielania pomocy osobom dotkniętym przemocą, oddziaływania na osoby stosujące przemoc oraz podnoszenia świadomości społecznej na temat przyczyn i skutków przemocy w rodzinie.

W porównaniu do konwencji stambulskiej norma ta nie zawiera minimalnego stopnia współdziałania, co należy ocenić krytycznie. W praktyce może się okazać, że swoiste markowanie współdziałania przez podmioty publiczne będzie mogło być zakwalifikowane jako realizacja ich zadań. W ustawie jest używane pojęcie współdziałania, a nie – jak w konwencji – współpracy³⁰. Ponadto bezpośrednio odniesiono się do kościołów i związków wyznaniowych, które w polskim porządku prawnym stanowią istotny element podmiotowy w zakresie działania na rzecz dobra człowieka i dobra wspólnego. Wymienienie trzech zakresów współdziałania powinno być ocenione jako katalog przykładowy. W związku z tym powyższe podmioty mogą współdziałać w szerszym zakresie w kontekście przeciwdziałania przemocy domowej. Jednocześnie z istoty przeciwdziałania warto odwrócić kolejność przykładowych ram współdziałania wskazanych w tej normie. Wpierw należy podnosić świadomość i oddziaływać na osoby stosujące przemoc tak, aby konieczność udzielania pomocy osobom dotkniętym przemocą była jak najmniejsza. Dopiero wtedy przeciwdziałanie

²⁸ Warto zwrócić uwagę, że ustawa o przeciwdziałaniu przemocy domowej była wzorowana, zgodnie z treścią uzasadnienia ustawy, m.in. na rozwiązaniach austriackich z 1997 r.

²⁹ T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1249 ze zm.

³⁰ W ustawie używane jest jednak także pojęcie współpracy. Zgodnie z art. 10a ust. 3 pkt 8) u.p.p.d. do zadań Zespołu Monitorującego do spraw Przeciwdziałania Przemocy Domowej należy tworzenie, we współpracy organizacjami pozarządowymi oraz kościołami i związkami wyznaniowymi, mechanizmów informowania o standardach udzielania pomocy osobom doznającym przemocy domowej i pracy z osobami stosującymi przemoc domową. Por. tamże, art. 9d ust. 3. Wydaje się, że właściwe jest konsekwentne używanie pojęcia współdziałania, które jest użyte m.in. w samej Konstytucji. Różnice między pojęciem współdziałania i współpracy były analizowane m.in. wśród przedstawicieli prawa wyznaniowego.

jest skuteczne. W obecnym brzmieniu tej ustawy wskazano na przykłady podnoszenia powyższej świadomości społecznej, jak również zmieniono krytykowane sformułowanie „przemoc w rodzinie” na „przemoc domowa”³¹, co odpowiada pojęciom stosowanym w konwencji stambulskiej³² i orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka³³. Zmiana pojęć nie oznacza, że nie ma już przemocy w rodzinie. Tak samo nie oznacza to, że nie było wcześniej przemocy w innych wspólnotach aniżeli rodzina. Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy domowej dokonała zatem pewnej koncentracji norm w zakresie tego przeciwdziałania. Nie ma ona jednak do dzisiejszego dnia charakteru wyczerpującego i przeciwdziałanie przemocy domowej jest uregulowane w wielu normach różnych gałęzi prawa. Uwaga dotycząca rozproszenia norm dotyczy także samego współdziałania podmiotów publicznych i niepublicznych.

Mając powyższe na uwadze, można dojść do wniosku, że przeciwdziałanie w zakresie przemocy domowej w ramach współdziałania podmiotów publicznych i niepublicznych jest ugruntowane w polskim porządku prawnym. Współdziałanie to funkcjonowało jeszcze przed wejściem w życie aktualnie obowiązującej Konstytucji. Dotychczasowe normy pozwalały na powyższe przeciwdziałanie w pierw *implicite*, a następnie także *explicite* w ramach zasady współdziałania, która jest formułowana w różny sposób. Z jednej strony dotyczy ona współdziałania z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi lub ich jednostkami organizacyjnymi, jak również szeroko pojętymi organizacjami pozarządowymi (w obu przypadkach na poziomie aktów rangi konstytucyjnej, międzynarodowej

³¹ Na niejednolite stosowanie pojęć przemocy domowej i przemocy w rodzinie zwrócił również uwagę Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 31 marca 2021 r. (sygn. akt I KZP 7/20, publ. www.sn.pl, Legalis nr 2554559, Lex nr 3154245).

³² Por. art. 3 lit. b konwencji stambulskiej.

³³ Warto zauważyć, że w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka używane jest przede wszystkim pojęcie przemocy domowej. Por. wyrok ETPC z dnia 2 marca 2017 r. Talpis przeciwko Włochom § 76; wyrok ETPC z dnia 9 lipca 2019 r. Volodina przeciwko Rosji § 92; wyrok ETPC z dnia 15 czerwca 2021 r. [Wielka Izba] Kurt przeciwko Austrii § 99. Jednakże można odnaleźć orzeczenia, w których używane jest również pojęcie przemocy w rodzinie jako formy ogólnej przemocy. Por. wyrok ETPC z dnia 25 czerwca 2019 r. [Wielka Izba] Virgiliu Tănase przeciwko Rumunii § 119 (skarga nr 41720/13, publ. HUDOC). Jednocześnie warto zwrócić uwagę, że funkcjonuje również pojęcie przemocy w „bliskich związkach”. Por. pkt 18 preambuły Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW (Dz. Urz. UE L 2012 r. Nr 315).

i ustawowej). Brak wpisania do ogólnie sformułowanej zasady współdziałania nie wyklucza współdziałania w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej. Precyzyjne uszczegółowienie współdziałania w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej ułatwia podjęcie takiego współdziałania, jednakże spotyka się z możliwością stosowania norm kolizyjnych. W konsekwencji należy pamiętać, aby interpretować zasadę współdziałania, o której mowa w art. 9 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej, w szerokim kontekście – w szczególności mając na uwadze dyrektywy wykładni historycznej, systemowej i funkcjonalnej³⁴. W aspekcie historycznym warto również wspomnieć, że analizowane współdziałanie podmiotów publicznych i niepublicznych miało różny stopień. Choć ze swej istoty powinno ono być realizowane skutecznie, to taki stopień realizacji zagwarantowano *expressis verbis* w konwencji stambulskiej. W rezultacie współdziałanie ustawowe również powinno być realizowane w stopniu zapewniającym skuteczność.

3. Aspekt podmiotowy

W tym miejscu należy odnieść się do stron współdziałania podmiotów publicznych i niepublicznych w polskim porządku prawnym, albowiem bez nich owe współdziałanie ze swej istoty nie może zaistnieć. Podmioty publiczne zgodnie z zasadą legalizmu muszą działać w oparciu o konkretną podstawę prawną³⁵.

³⁴ Na subsydiarność tych rodzajów wykładni zwraca się uwagę w orzecznictwie sądów administracyjnych. Por. także uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 stycznia 2011 r. (sygn. akt II FPS 2/10, publ. CBOSA). Uwaga ta odnosi się w szczególności do treści ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej, która niejednokrotnie jest analizowana bez odniesień do innych aktów normatywnych.

³⁵ Por. art. 7 Konstytucji. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 7 marca 2012 r. (sygn. akt IV SA/Wr 710/11, publ. CBOSA): „W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Realizując kompetencję, organ musi uwzględnić treść normy ustawowej. Odstępianie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa”. Por. także wyrok TK z dnia 14 czerwca 2000 r. (sygn. akt P 3/00, publ. OTK ZU 5/2000, poz. 138, Dz. U. Nr 50, poz. 600). Według Trybunału Konstytucyjnego zasada legalizmu jest istotą

Jeżeli jej zabraknie, współdziałanie podmiotów publicznych i niepublicznych w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej nie będzie możliwe. W konsekwencji nie każdy podmiot publiczny może podjąć takie współdziałanie. W zakresie podmiotów publicznych można wymienić podmioty bezpośrednio wymienione w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy domowej (podmioty „ustawowe”), jak i podmioty, które nie zostały wymienione w ustawie, ale współdziałają na innej podstawie prawnej z podmiotami niepublicznymi w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej (podmioty „pozaustawowe”).

W pierwszym przypadku należy wskazać na organy administracji samorządowej. Jednostki samorządu terytorialnego realizują m.in. zadania własne oraz odpowiednio zadania zlecone w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej, które zostaną przedstawione w kolejnym punkcie opracowania dotyczącym aspektu przedmiotowego.

W zakresie współdziałania organów administracji samorządowej z podmiotami niepublicznymi szczególne miejsce ze względów praktycznych zajmuje funkcjonująca w gminie instytucja tzw. zespołu interdyscyplinarnego powoływanego przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta³⁶. W szeroki skład tego zespołu wchodzi także przedstawiciele organizacji pozarządowych³⁷. W ramach funkcjonowania zespołu przedstawiciele organizacji pozarządowych mają wpływ m.in. na opracowanie i przyjęcie regulaminu określającego szczegółowe warunki funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego oraz tryb i sposób powoływania grup diagnostyczno-pomocowych, jak również samego funkcjonowania zespołu. Warto dodać, że przedstawiciele organizacji pozarządowych

demokratycznego państwa prawnego. Por. wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2020 r. (sygn. akt U 2/20, publ. OTK ZU A/2020, poz. 61, M.P. z 2020 r. poz. 376).

³⁶ Uchwała rady gminy, która określa tryb i sposób powoływania i odwoływania tego zespołu stanowi akt prawa miejscowego. Por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27 marca 2020 r. (sygn. akt III SA/Gd 35/20, publ. CBOSA). Rada gminy nie może jednak sama powoływać członków zespołu interdyscyplinarnego, w tym przedstawicieli organizacji pozarządowych. Por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 5 lutego 2020 r. (sygn. akt II SA/Bd 1052/19, publ. CBOSA).

³⁷ Por. art. 9a ust. 3 pkt 6) u.p.p.d. Nieprawidłowe jest zawężenie treści tej normy *expressis verbis* jedynie do przedstawicieli organizacji pozarządowych i pominięcie przedstawicieli kościołów i innych związków wyznaniowych lub ich jednostek organizacyjnych, którzy powinni być traktowani na zasadzie równości. Należy zatem postulować zmianę tej normy w celu zagwarantowania udziału również przedstawicieli tych jednostek. Z drugiej strony podmioty niepubliczne nie muszą „delegować” przedstawicieli. Jest to ich prawo, ale nie obowiązek.

mogą wchodzić w skład grupy diagnostyczno-pomocowej powoływanej przez zespół interdyscyplinarny³⁸. Tryb i sposób powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego określa w drodze uchwały rada gminy³⁹. Na działalność przedstawiciela organizacji pozarządowej będącego członkiem zespołu interdyscyplinarnego lub członkiem grupy diagnostyczno-pomocowej może wnieść skargę osoba objęta procedurą „Niebieskie Karty”⁴⁰. Przedstawiciele organizacji pozarządowych w zespole interdyscyplinarnym oraz grupie diagnostyczno-pomocowej realizują szereg zadań, współdziałając w tym zakresie z przedstawicielami podmiotów publicznych⁴¹.

Poza organami administracji samorządowej w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy domowej wymienione są organy administracji rządowej. Jako pierwszy podmiot należy wymienić Radę Ministrów, która przyjmuje Rządowy Program Przeciwdziałania Przemocy Domowej⁴². Jest on realizowany na szczeblu centralnym przez Krajowego Koordynatora Realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Przemocy Domowej w randze sekretarza lub podsekretarza stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zabezpieczenia

³⁸ Por. tamże, art. 9a ust. 11d.

³⁹ Por. tamże, art. 9a ust. 15.

⁴⁰ Por. tamże, art. 9a ust. 7h, art. 9b ust. 16.

⁴¹ Zgodnie z art. 9b ust. 2 u.p.p.d. do zadań zespołu interdyscyplinarnego należy „[...] tworzenie warunków umożliwiających realizację zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej oraz integrowanie i koordynowanie działań podmiotów, o których mowa w art. 9a ust. 3–5, w szczególności przez: 1) diagnozowanie problemu przemocy domowej na poziomie lokalnym; 2) inicjowanie działań profilaktycznych, edukacyjnych i informacyjnych mających na celu przeciwdziałanie przemocy domowej i powierzanie ich wykonania właściwym podmiotom; 3) inicjowanie działań w stosunku do osób doznających przemocy domowej oraz osób stosujących przemoc domową; 4) opracowanie projektu gminnego programu przeciwdziałania przemocy domowej oraz ochrony osób doznających przemocy domowej; 5) rozpowszechnianie informacji o instytucjach, osobach i możliwościach udzielenia pomocy w środowisku lokalnym; 6) powoływanie grup diagnostyczno-pomocowych i bieżące monitorowanie realizowanych przez nie zadań; 7) monitorowanie procedury «Niebieskie Karty»; 8) przekazywanie informacji, o której mowa w art. 9e ust. 3, oraz dokumentacji, o której mowa w art. 9c ust. 5a; 9) kierowanie osoby stosującej przemoc domową do uczestnictwa w programie korekcyjno-edukacyjnym dla osób stosujących przemoc domową lub programie psychologiczno-terapeutycznym dla osób stosujących przemoc domową; 10) składanie, na wniosek grupy diagnostyczno-pomocowej, zawiadomienia o popełnieniu przez osobę stosującą przemoc domową wykroczenia, o którym mowa w art. 66c ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń [...]”.

⁴² Por. tamże, art. 10 ust. 1.

społecznego⁴³. Natomiast realizacja tego programu na szczeblu wojewódzkim należy do Wojewódzkiego Koordynatora Realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Przemocy Domowej⁴⁴. Należy również wskazać na zadania wojewody, który m.in. kontroluje realizację zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej wykonywanych przez podmioty niepubliczne na podstawie umów z organami administracji rządowej i samorządowej⁴⁵. Kolejny podmiot to Zespół Monitorujący do spraw Przeciwdziałania Przemocy Domowej, który jest organem opiniodawczo-doradczym ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Do zadań tego zespołu należy m.in. wyrażanie opinii w sprawach zadań publicznych w obszarze przeciwdziałania przemocy domowej oraz w sprawach zlecenia tych zadań do realizacji przez organizacje pozarządowe oraz kościoły i związki wyznaniowe⁴⁶, jak również tworzenie – we współpracy z tymi podmiotami – mechanizmów informowania o standardach udzielania pomocy osobom doznającym przemocy domowej i pracy z osobami stosującymi przemoc domową⁴⁷, wyrażanie opinii w sprawach zlecenia zadań publicznych w obszarze przeciwdziałania przemocy domowej do realizacji przez organizacje pozarządowe oraz kościoły i związki wyznaniowe⁴⁸. Zadaniem powyższego zespołu jest również tworzenie – we współpracy z organizacjami pozarządowymi, kościołami i związkami wyznaniowymi – mechanizmów informowania o standardach udzielania pomocy osobom doznającym przemocy domowej i pracy z osobami stosującymi przemoc domową⁴⁹. Należy zauważyć, że w skład tego zespołu wchodzi dwunastu przedstawicieli organizacji pozarządowych, związków i porozumień organizacji pozarządowych oraz kościołów i związków wyznaniowych, których powołuje minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego spośród osób zgłoszonych przez te podmioty⁵⁰.

⁴³ Por. tamże, art. 10 ust. 2.

⁴⁴ Por. tamże, art. 10 ust. 3.

⁴⁵ Por. tamże, art. 7 ust. 1 pkt 6). Wojewoda może nadzorować analizowane współdziałanie pod kątem zgodności z prawem powszechnie obowiązującym.

⁴⁶ Por. tamże, art. 10a ust. 1 pkt 6).

⁴⁷ Por. tamże, art. 10a ust. 1 pkt 8).

⁴⁸ Por. tamże, art. 10a ust. 3 pkt 6).

⁴⁹ Por. tamże, art. 10a ust. 3 pkt 8). W zakresie tego informowania warto zwrócić uwagę, że w szczególności związki wyznaniowe dysponują strukturą organizacyjną, która ułatwia dotarcie z konkretną informacją do szerokiego grona osób. Przykładowo: pomocne w takim procesie informacyjnym mogą okazać się parafie.

⁵⁰ Por. tamże, art. 10b ust. 1 pkt 4).

Do podmiotów publicznych współdziałających z podmiotami niepublicznymi w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej można zaliczyć szereg podmiotów, które nie zostały wymienione w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy domowej. Do takich podmiotów można zaliczyć m.in. sądy, prokuraturę, organy ścigania, które mogą współdziałać z podmiotami niepublicznymi w ramach stosowanych postępowań, co zostanie przedstawione w zarysie w dalszej części opracowania⁵¹.

Pod względem podmiotowym należy również odnieść się do drugiej strony współdziałania, tj. organizacji pozarządowych oraz kościołów i innych związków wyznaniowych. W polskim porządku prawnym odnaleźć można wiele definicji legalnych organizacji pozarządowej. Jedną z nich jest definicja zawarta w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁵², zgodnie z którym organizacjami pozarządowymi są:

- 1) niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych lub przedsiębiorstwami, instytucjami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi, 2) niedziałające w celu osiągnięcia zysku – osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia, z zastrzeżeniem ust. 4⁵³.

⁵¹ Por. także art. 18 ust. 2 konwencji stambulskiej.

⁵² T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 571.

⁵³ Inną definicję legalną organizacji pozarządowej odnaleźć można w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1645): „[...] organizacj[a] pozarządow[a] oraz podmiot, o których mowa odpowiednio w art. 3 ust. 2 i ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie [...], których celem statutowym jest wykonywanie zadań w sferze zadań publicznych w zakresie: a) pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób, b) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, c) działalności charytatywnej, polegającej w szczególności na przekazywaniu żywności osobom potrzebującym lub prowadzeniu zakładów żywienia zbiorowego dla osób potrzebujących”. Natomiast zgodnie z art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 100 ze zm.) organizacją pozarządową są organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 u.d.p.w. Por. także art. 2 pkt 6) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r.

Działalność pożytku publicznego mogą także prowadzić jednostki organizacyjne kościołów i innych związków wyznaniowych⁵⁴. W ustawie o przeciwdziałaniu przemocy domowej kościoły i związki wyznaniowe zostały wymienione jako oddzielna kategoria podmiotów, która może współdziałać z organami administracji rządowej i samorządowej w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej. W tym zakresie należy wskazać, że kościoły i inne związki wyznaniowe prowadzą działalność charytatywno-opiekuńczą, która obejmuje swoim zakresem m.in. udzielanie pomocy osobom dotkniętym przemocą domową czy przeciwdziałanie tejże przemocy. Warto także wskazać na prawo wyznaniowe. Prawo do prowadzenia działalności charytatywno-opiekuńczej ma charakter generalny⁵⁵. Ponadto należy wskazać na wiele tzw. indywidualnych ustaw wyznaniowych, w których gwarantowane jest prowadzenie działalności charytatywno-opiekuńczej poszczególnym związkom wyznaniowym⁵⁶.

poz. 1270). Definicje te potwierdzają, że pojęcie organizacji pozarządowej należy rozumieć szeroko z uwzględnieniem podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 u.d.p.w.

⁵⁴ Kościoły i inne związki wyznaniowe to wspólnoty religijne zakładane w celu wyznawania i szerzenia wiary religijnej, posiadające własny ustrój, doktrynę i obrzędy kultowe. Por. art. 2 pkt 1) ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 265).

⁵⁵ Por. tamże, art. 19 ust. 2 pkt 15).

⁵⁶ Por. art. 8 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego, nie posiadającego hierarchii duchownej (Dz. U. Nr 38 poz. 363 ze zm.); art. 35 ustawy z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 30, poz. 240 ze zm.); art. 28 ust. (1) ustawy z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Karaimskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1936 r. Nr 30, poz. 241 ze zm.); art. 38–40 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1347 ze zm.); art. 32 ustawy z dnia z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 544); art. 25 ustawy z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 509); art. 10 ustawy z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 483); art. 22 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 85); art. 22 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 169 ze zm.); art. 20 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2616); art. 18 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 51);

W konsekwencji istnieje szeroki katalog podmiotów, które mogą w ramach działalności charytatywno-opiekuńczej prowadzić współdziałanie z podmiotami publicznymi w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej⁵⁷.

Mając powyższe na uwadze, można dojść do wniosku, że katalog podmiotów publicznych i niepublicznych, które mogą prowadzić współdziałanie w zakresie przemocy domowej jest szeroki. Zdecydowanie więcej podmiotów pod względem kryterium rodzaju odnaleźć można po stronie niepublicznej. Wynika to z możliwości przeciwdziałania przemocy domowej m.in. w ramach działalności pożytku publicznego i działalności charytatywno-opiekuńczej. Ta ostatnia dodatkowo charakteryzuje się znacznym zróżnicowaniem podmiotów prowadzących taką działalność, co wynika z funkcjonującego pluralizmu religijnego. Sprawę dodatkowo komplikuje możliwość prowadzenia przez niektóre podmioty równoległe działalności pożytku publicznego i działalności charytatywno-opiekuńczej albo tylko działalności charytatywno-opiekuńczej. W tym miejscu należy zaznaczyć, że pod względem podmiotowym możliwe są różne konfiguracje współdziałania, tj. dwustronne lub wielostronne (np. udział przedstawicieli wielu organizacji pozarządowych w gminnym zespole interdyscyplinarnym lub realizacja szkoleń przez organizację pozarządową jako podwykonawcy jednostki organizacyjnej danego związku wyznaniowego). Współdziałanie w tym zakresie może polegać na działaniu kolegialnym lub niekolegialnym. W pierwszym przypadku strony współdziałania działają w ramach jednego podmiotu, np. gminnego zespołu interdyscyplinarnego. W drugim przypadku strony współdziałania mogą działać m.in. na podstawie umowy i wynikającej z niej relacji partnerskiej. Jednocześnie

art. 18 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1798); art. 17 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 8); art. 18 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 47); art. 21 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 13).

⁵⁷ Przykładowo: jednostki organizacyjne Caritas, parafie, domy zakonne, bractwa prawosławne, prawosławne diecezjalne ośrodki miłosierdzia, organizacje ewangelicko-metodystyczne, gminy żydowskie, Chrześcijańska Służba Charytatywna itp. Co istotne, podmioty te mogą samodzielnie lub razem z innymi tworzyć nowe podmioty np. spółkę z o.o., która w ramach działalności pożytku publicznego będzie prowadziła schronisko dla osób dotkniętych przemocą domową, i która będzie mogła być finansowana przez podmioty publiczne w ramach analizowanego współdziałania.

należy pamiętać, że katalog podmiotów publicznych i niepublicznych, mogących współdziałać w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej nie zamyka się wyłącznie w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy domowej i uzupełniają go inne normy rangi ustawowej, jak również międzynarodowej i konstytucyjnej. W przyszłości można oczekiwać modyfikacji katalogu podmiotów mogących być stroną współdziałania zarówno po stronie podmiotów publicznych, jak i niepublicznych.

4. Aspekt przedmiotowy

W aspekcie przedmiotowym o współdziałaniu można powiedzieć, że jest ono możliwe, gdy nachodzi na siebie w odpowiednim zakresie realizacja zadań podmiotów publicznych na podstawie prawa i realizacja działalności statutowej przez podmioty niepubliczne. W przypadku podmiotów publicznych należy wskazać, że ustawa o przeciwdziałaniu przemocy domowej określa zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej, jak również zasady postępowania wobec osób stosujących tę przemoc i jej doznających⁵⁸. Co istotne, ustawa ma zastosowanie nie tylko w przypadku zaistnienia takiej przemocy, ale także na wcześniejszym etapie. Wystarczy samo zagrożenie lub podejrzenie stosowania przemocy domowej⁵⁹. Ustawa ta nie jest jednak jedyną podstawą prawną realizacji zadań przez podmioty publiczne. Realizacja zadań stron wymaga jednak wyjaśnienia, których dotyczy analizowane współdziałanie. W polskim porządku prawnym odnaleźć można definicje legalne przemocy domowej. Zgodnie z art. 3 lit. b tej konwencji:

„przemoc domowa” oznacza wszelkie akty przemocy fizycznej, seksualnej, psychologicznej lub ekonomicznej zdarzające się w rodzinie lub gospodarstwie domowym, lub między byłymi, lub obecnymi małżonkami, lub partnerami, niezależnie od tego, czy sprawca i ofiara dzielą lub dzielili miejsce zamieszkania, czy nie.

⁵⁸ Por. art. 1 ust. 1 u.p.p.d.

⁵⁹ Por. tamże, art. 1 ust. 2.

W ustawie o przeciwdziałaniu przemocy zawarta jest definicja legalna przemocy domowej, przez którą należy rozumieć:

[...] jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie, wykorzystujące przewagę fizyczną, psychiczną lub ekonomiczną, naruszające prawa lub dobra osobiste osoby doznającej przemocy domowej, w szczególności: a) narażające tę osobę na niebezpieczeństwo utraty życia, zdrowia lub mienia, b) naruszające jej godność, nietykalność cielesną lub wolność, w tym seksualną, c) powodujące szkody na jej zdrowiu fizycznym lub psychicznym, wywołujące u tej osoby cierpienie lub krzywdę, d) ograniczające lub pozbawiające tę osobę dostępu do środków finansowych lub możliwości podjęcia pracy lub uzyskania samodzielności finansowej, e) istotnie naruszające prywatność tej osoby lub wzbudzające u niej poczucie zagrożenia, poniżenia lub udręczenia, w tym podejmowane za pomocą środków komunikacji elektronicznej⁶⁰.

W definicji tej został użyty katalog otwarty. Poprzez ten zabieg definicja przemocy domowej jest bardzo szeroka. Do jej zaistnienia wystarczy spełnienie chociażby jednej w powyższych przesłanek. Przedmiot przeciwdziałania przemocy domowej w ramach współdziałania podmiotów publicznych i niepublicznych jest w związku z tym równie szeroki. W definicji tej nie określono również naruszenia prawa lub dobra osobistego osoby doznającej przemocy domowej. Należy również zauważyć, że definicja ta pozostaje w relacji do definicji zawartej w akcie normatywnym wyższego rzędu w postaci konwencji stambulskiej. Zestawienie tych dwóch definicji prowadzi do wniosku, że definicja ustawowa jest bardziej rozbudowana, szersza i precyzyjna aniżeli w konwencji⁶¹. Nie powinno to dziwić, albowiem ze swej istoty ustawa jest bardziej precyzyjna i dostosowana do polskiego porządku prawnego aniżeli konwencja, która ma zastosowanie do wielu europejskich państw. Do tego należy dodać, że ustawa zawiera również

⁶⁰ Tamże, art. 2 ust. 1 pkt 1).

⁶¹ Definicja ustawowa określa przemoc domową w relacji jednokierunkowej, tj. osoba stosująca przemoc domową i osoba doznająca przemocy domowej. Raczej wykluczona jest relacja dwukierunkowej zakładającej stosowanie przemocy z dwóch stron. Pomocne może okazać się orzecznictwo Sądu Najwyższego w zakresie art. 207 k.k., w którym stwierdzono, że nie jest możliwe wzajemne znęcanie się małżonków. Por. wyrok SN z dnia 13 września 2005 r. (sygn. akt WA 24/05, publ. Legalis nr 140676, Lex nr 200263).

definicję legalną osoby doznającej przemocy domowej – osoby takie są wymienione w szerokim katalogu zamkniętym⁶². Co istotne, przemoc domowa ma miejsce także wtedy, gdy nie jest kierowana wobec aktualnych domowników. Tak szeroki katalog ma wpływ na zakres przedmiotowy współdziałania podmiotów publicznych i niepublicznych w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej.

Na zakres przedmiotowy tego współdziałania składają się m.in.: 1) udzielanie pomocy osobom doznającym przemocy domowej, 2) oddziaływanie na osoby stosujące przemoc domową oraz 3) podnoszenie świadomości społecznej na temat zjawiska przemocy domowej⁶³. Udzielenie pomocy osobom doznającym przemocy domowej może mieć zatem miejsce w szerokim zakresie. Ustawa zawiera otwarty katalog form bezpłatnej pomocy dla osób doznających przemocy⁶⁴.

⁶² Katalog zamknięty takich osób pod warunkiem stosowania wobec nich przemocy domowej to: 1) małżonek, także w przypadku, gdy małżeństwo ustało lub zostało unieważnione, oraz jego wstępni, zstępni, rodzeństwo i ich małżonkowie, 2) wstępni i zstępni oraz ich małżonkowie, 3) rodzeństwo oraz ich wstępni, zstępni i ich małżonkowie, 4) osoba pozostająca w stosunku przysposobienia i jej małżonek oraz ich wstępni, zstępni, rodzeństwo i ich małżonkowie, 5) osoba pozostająca obecnie lub w przeszłości we wspólnym pożyciu oraz jej wstępni, zstępni, rodzeństwo i ich małżonkowie, 6) osoba wspólnie zamieszkująca i gospodarująca oraz jej wstępni, zstępni, rodzeństwo i ich małżonkowie, 7) osobę pozostającą obecnie lub w przeszłości w trwałej relacji uczuciowej lub fizycznej niezależnie od wspólnego zamieszkiwania i gospodarowania, 8) małoletni. Por. art. 2 ust. 1 pkt 2) u.p.p.d. Ustawa zawiera także zamknięty katalog osób stosujących przemoc domową, przez które należy rozumieć osoby pełnoletnie, stosujące przemoc domową wobec osób doznających przemocy domowej w rozumieniu tej ustawy. Por. art. 2 ust. 1 pkt 3) u.p.p.d. Zgodnie z postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia 4 lutego 2022 r. (sygn. akt II CSKP 1196/22, publ. www.sn.pl, Legalis nr 2657771, Lex nr 3303876) incydenty fizycznej agresji ze strony innego dziecka umieszczonego w danej placówce nie stanowią czynów, o których mowa w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

⁶³ Wydaje się jednak, że katalog ten ma charakter otwarty. Wynika to przede wszystkim z wniosków z wykładni systemowej (analizowana zasada współdziałania wpisuje się w zasadę współdziałania na rzecz dobra człowieka i dobra wspólnego) oraz funkcjonalnej (szersze współdziałanie pozwala na zwiększenie stopnia przeciwdziałania przemocy domowej).

⁶⁴ Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.p.p.d.: „Osobie doznającej przemocy domowej udziela się bezpłatnej pomocy, w szczególności w formie: 1) poradnictwa medycznego, psychologicznego, prawnego, socjalnego, zawodowego i rodzinnego; 2) interwencji kryzysowej i wsparcia; 3) ochrony przed dalszym krzywdzeniem, przez uniemożliwienie osobie stosującej przemoc domową korzystania ze wspólnie zajmowanego mieszkania z osobą doznającą przemocy domowej oraz zakazanie kontaktowania się i zbliżania się do osoby doznającej przemocy domowej; 4) zapewnienia osobie doznającej przemocy domowej bezpiecznego schronienia w specjalistycznym ośrodku wsparcia dla osób doznających przemocy domowej; 5) badania lekarskiego w celu ustalenia przyczyn i rodzaju uszkodzeń

O tych formach należy poinformować te osoby⁶⁵. Informacja może mieć również różne formy, co poszerza katalog podmiotów współdziałających w ramach przeciwdziałania przemocy domowej (np. plakaty informujące o prawach osób dotkniętych przemocą domową mogą być umieszczone w pomieszczeniach jednostek organizacyjnych związków wyznaniowych czy też komendach Policji). Taka pomoc w ramach współdziałania może polegać chociażby na działaniu zespołu interdyscyplinarnego, który przykładowo może rozpowszechniać informację o instytucjach, osobach i możliwościach udzielenia pomocy w środowisku lokalnym⁶⁶.

Oddziaływanie na osoby stosujące przemoc domową może polegać m.in. na skierowaniu przez zespół interdyscyplinarny osoby stosującej przemoc domową do uczestnictwa w programie korekcyjno-edukacyjnym dla osób stosujących przemoc domową lub programie psychologiczno-terapeutycznym dla osób stosujących taką przemoc⁶⁷. Programy te mają w szczególności na celu powstrzymanie osoby stosującej przemoc domową przed dalszym stosowaniem przemocy oraz rozwijanie umiejętności samokontroli i rozwiązywania problemów bez stosowania przemocy⁶⁸. Przedmiotowe programy są realizowane w formie

ciała związanych z użyciem przemocy domowej oraz wydania zaświadczenia lekarskiego w tym przedmiocie; 6) zapewnienia osobie doznającej przemocy domowej, która nie ma tytułu prawnego do lokalu zajmowanego wspólnie z osobą stosującą przemoc domową, pomocy w uzyskaniu mieszkania”. Katalog ten należy ocenić jako zgodny ze standardami przyjętymi w państwach europejskich, które koncentrują się na zapewnieniu schronienia osobom doznającym przemocy domowej. Ponadto bezpłatne udzielanie pomocy dotyczy relacji osoby dotkniętej przemocą domową i odpowiednio podmiotu publicznego i niepublicznego. Podmioty niepubliczne mogą udzielać pomocy całkowicie za darmo, wykorzystując dotychczas zgromadzony majątek, bądź też w celu udzielenia bezpłatnej pomocy uzyskać finansowanie od podmiotu publicznego.

⁶⁵ Por. tamże, art. 3 ust. 1a.

⁶⁶ Por. tamże, art. 9b ust. 2 pkt 5).

⁶⁷ Por. tamże, art. 9b ust. 2 pkt 9).

⁶⁸ Por. tamże, art. 4 ust. 4. Trudno oczekiwać w praktyce skuteczności tego typu programów w przypadku bezdomności takich osób. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na problem bezdomności związany z eksmisją z lokalu i wskazał, że ówczesne przepisy nakładały obowiązek usunięcia sprawcy przemocy do placówki zapewniającej miejsce noclegowe. Por. wyrok TK z dnia 18 października 2017 r. (sygn. akt K 27/15, publ. OTK ZU A/2017, poz. 74; Dz. U. poz. 1954). Osoby stosujące przemoc domową nie są uprawnione do lokalu socjalnego, jak również mogą być eksmitowane bez względu na porę roku. Por. art. 17 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 725). Por. także E. Bończak-Kucharczyk, *Ochrona praw lokatorów i najem lokali mieszkalnych. Komentarz,*

spotkań indywidualnych lub grupowych i są prowadzone przez specjalistów w dziedzinie przeciwdziałania przemocy domowej⁶⁹. Takimi specjalistami (m.in. psychologami, pedagogami czy psychoterapeutami) mogą dysponować organizacje pozarządowe lub kościoły i inne związki wyznaniowe lub ich jednostki organizacyjne, co może przełożyć się na odpowiedni stopień współdziałania między podmiotami publicznymi i niepublicznymi⁷⁰. Oddziaływanie na takie osoby poza powyższymi programami może mieć charakter pośredni, np. poprzez wydanie odpowiednich poradników. Istotne wydaje się również niwelowanie w niektórych przypadkach źródła przemocy domowej, którym jest m.in. alkohol⁷¹. W tym zakresie współdziałanie podmiotów publicznych i niepublicznych będzie mogło mieć miejsce na wielu podstawach prawnych, w szczególności ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej i ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Podnoszenie świadomości społecznej na temat zjawiska przemocy domowej może mieć miejsce m.in. poprzez zlecenie przez podmioty publiczne zadań organizacjom pozarządowym oraz kościołom i związkom wyznaniowym lub współorganizowanie przez podmioty publiczne i niepubliczne konferencji itp. Jednocześnie warto zauważyć, że w samym uzasadnieniu ustawy wskazano na podstawie ówczesnego doświadczenia, że kampanie świadomościowe, konferencje naukowe oraz ówczesne prawne instrumenty nie były wystarczające, w szczególności dla ochrony ofiar przemocy⁷². Nie oznacza to jednak rezygnacji

Warszawa 2013, s. 354; R. Dżiczek, *Ochrona praw lokatorów. Dodatki mieszkaniowe. Komentarz. Wzory pozwów*, Warszawa 2012, s. 131.

⁶⁹ Por. art. 4 ust. 5 u.p.p.d.

⁷⁰ Warto zwrócić uwagę, że pomoc psychologiczna jest nieodzowna z uwagi na podłoże i skutki przemocy domowej. Por. także B. Hołyst, *Psychologia kryminalistyczna*, s. 941–954. Ponadto zwraca się uwagę, że personel podmiotów niepublicznych działa z zaangażowaniem i otrzymuje mniejsze wynagrodzenie niż analogiczni pracownicy w sektorze przedsiębiorców. Por. S. Spurek, *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 178. W związku z tym współdziałanie podmiotów publicznych i niepublicznych może z jednej strony obniżyć wydatki publiczne, a z drugiej strony podnieść poziom merytoryczny. Niestety niedoświadczone organizacje pozarządowe mogą w przypadku niektórych projektów źle oszacować koszty administracyjne, co może skutkować nawet brakiem realizacji zleconego zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej. Inny problem praktyczny może dotyczyć nieumiejętności rozliczania projektów publicznych.

⁷¹ Por. wyrok SN z dnia 4 marca 2008 r. (sygn. akt III KK 441/07, publ. Legalis nr 108121, Lex nr 447245).

⁷² W uzasadnieniu projektu tej ustawy podkreślono, że organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego mają obowiązek współdziałać z organizacjami

z tego typu działalności i powinny być one rozwijane równoległe do wcześniej opisanych zakresów. Podnoszenie świadomości społecznej może polegać m.in. na zwiększaniu świadomości prawnej społeczeństwa, które stanowi realizację jednego z zadań publicznych i może być realizowane przez podmiot niepubliczny w ramach współdziałania z podmiotem publicznym⁷³.

Realizacja tych trzech obszarów współdziałania nie musi być zawężona tylko do jednego obszaru. Przykładowo: równoczesne oddziaływanie na osoby stosujące przemoc domową i podnoszenie świadomości społecznej może mieć miejsce poprzez wydanie odpowiednich poradników czy też konferencji naukowych. Przeciwdziałanie przemocy domowej wymaga działalności w wielu obszarach, w tym wskazanych bezpośrednio w tej ustawie. Treść art. 9 ustawy stanowi zatem podstawę prawną dla podmiotów publicznych do tych działań. Zakres tego współdziałania określonego tą ustawą można podzielić na sferę wewnętrzną i zewnętrzną. W pierwszym przypadku współdziałające podmioty udzielają pomocy osobom doznającym przemocy domowej i oddziałują na osoby stosujące taką przemoc. W drugim przypadku współdziałające podmioty podnoszą świadomość społeczną na temat samego zjawiska przemocy domowej⁷⁴.

Należy dodać, że jednostki samorządu terytorialnego zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej realizują na zasadach określonych w ustawie o pomocy społecznej lub ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Jest to istotne, albowiem w tych ustawach jedną z zasad jest współdziałanie podmiotów publicznych i niepublicznych⁷⁵. W zakresie zadań własnych na poziomie gminy, powiatu i województwa można wyróżnić zadania analogiczne i szczegółowe. Katalogi zadań własnych tych podmiotów mają charakter otwarty w kontekście przeciwdziałania przemocy domowej. W pierwszym przypadku na odpowiednim poziomie są opracowywane i realizowane programy przeciwdziałania przemocy domowej i ochrony osób doznających przemocy

społecznymi oraz związkami wyznaniowymi w zakresie: 1) pomocy osobom dotkniętym przemocą, 2) oddziaływania na sprawców przemocy oraz 3) podnoszenia świadomości społecznej na temat przyczyn i skutków przemocy w rodzinie. Por. druk Sejmu IV kadencji nr 3639 z 28 grudnia 2004 r. Ten fragment uzasadnienia zawiera trafną konstatację. Jednostronne działania organów administracji publicznej w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej nie są wystarczające.

⁷³ Por. art. 4 ust. 1 pkt 1b) u.d.p.p.w.

⁷⁴ Por. art. 9 ust. 1 u.p.p.d.

⁷⁵ Por. tamże, art. 6 ust. 1.

domowej⁷⁶. Ponadto powiat ma obowiązek opracowania i realizacji programów służących działaniom profilaktycznym mającym na celu udzielenie specjalistycznej pomocy⁷⁷, natomiast samorząd województwa ma obowiązek opracowania ramowych programów ochrony osób doznających przemocy domowej, ramowych programów korekcyjno-edukacyjnych, a także ramowych programów psychologiczno-terapeutycznych dla osób stosujących przemoc domową⁷⁸. Poza kwestiami programowymi jednostki samorządu terytorialnego mają obowiązek zapewnienia miejsc w specjalistycznych ośrodkach. W przypadku gminy i powiatu do zadań własnych należy zapewnienie osobom doznającym przemocy domowej miejsc w ośrodkach wsparcia⁷⁹. Dodatkowo powiat ma obowiązek zapewnienia osobom doznającym przemocy domowej miejsc w ośrodkach interwencji kryzysowej⁸⁰. Do zadań o charakterze szczegółowym należy zaliczyć w przypadku gminy prowadzenie poradnictwa i interwencji w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej oraz tworzenie zespołów interdyscyplinarnych⁸¹. W przypadku samorządu województwa do szczegółowych zadań należy inspirowanie i promowanie nowych rozwiązań w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej oraz organizowanie szkoleń dla osób realizujących zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy domowej, w tym obowiązkowych szkoleń dla członków zespołu interdyscyplinarnego oraz grup diagnostyczno-pomocowych⁸². Ponadto w przypadku powiatu mogą być realizowane zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, które są finansowane z budżetu państwa⁸³. Do takich zadań należy: tworzenie i prowadzenie specjalistycznych ośrodków wsparcia dla osób doznających przemocy domowej, opracowanie i realizacja programów (korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc

⁷⁶ Tamże, art. 6 ust. 2 pkt 1), art. 6 ust. 3 pkt 1), art. 6 ust. 6 pkt 1). W przypadku województwa jest mowa jedynie o opracowaniu tego programu. W przeciwieństwie do gminy i powiatu pominięto jego realizację.

⁷⁷ Por. tamże, art. 6 ust. 3 pkt 2).

⁷⁸ Por. tamże, art. 6 ust. 6 pkt 3).

⁷⁹ Por. tamże, art. 6 ust. 2 pkt 3), art. 6 ust. 3 pkt 3).

⁸⁰ Por. tamże, art. 6 ust. 3 pkt 4). Jak jednak wynika z informacji o wynikach kontroli NIK (KPS.430.004.2021) w ponad połowie jednostek samorządu terytorialnego na poziomie powiatu (210, tj. 55,3%) nie funkcjonowały ośrodki interwencji kryzysowej. <https://www.nik.gov.pl/plik/id,24457,vp,27203.pdf> (dostęp: 15.06.2023).

⁸¹ Por. art. 6 ust. 2 pkt 2) i 4) u.p.p.d.

⁸² Por. tamże, art. 6 ust. 6 pkt 2) i 4).

⁸³ Por. tamże, art. 6 ust. 5).

domową oraz psychologiczno-terapeutycznych dla osób stosujących taką przemoc), wydawanie zaświadczeń o zgłoszeniu się osoby stosującej przemoc domową do uczestnictwa w tych programach oraz ich ukończeniu⁸⁴. Katalog ten ma jednak charakter otwarty.

Jednocześnie do współdziałania konieczna jest określona działalność statutowa organizacji pozarządowych oraz kościołów i związków wyznaniowych. W przypadku organizacji pozarządowych należy wskazać na sferę zadań publicznych, która obejmuje wiele zadań, m.in.: 1) pomoc społeczną, w tym pomoc rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób⁸⁵; 2) wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej⁸⁶; 3) udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zwiększanie świadomości prawnej społeczeństwa⁸⁷; 4) działalność charytatywną⁸⁸; 5) ochronę i promocję zdrowia, w tym działalności leczniczej⁸⁹; 6) działalność na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn⁹⁰; 7) działalność na rzecz dzieci i młodzieży, w tym wypoczynku dzieci i młodzieży⁹¹; 8) upowszechnianie i ochronę wolności i praw człowieka oraz

⁸⁴ Por. tamże, art. 6 ust. 4.

⁸⁵ Por. art. 4 ust. 1 pkt 1) u.d.p.p.w. Przykładowo: organizacja pozarządowa może użyć lokalu mieszkalnego osobom dotkniętym przemocą domową, który sama otrzymała jako spadek albo darowiznę.

⁸⁶ Por. tamże, art. 4 ust. 1 pkt 1a). Podmioty niepubliczne mogą prowadzić szkolenia z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej.

⁸⁷ Por. tamże, art. 4 ust. 1 pkt 1b). Przykładowo: fundacja może skorzystać z wolontariatu prawnika, który dla osób ubogich dotkniętych przemocą domową będzie udzielał porad prawnych *pro publico bono*.

⁸⁸ Por. tamże, art. 4 ust. 1 pkt 3). Przykładowo: jednostka organizacyjna związku wyznaniowego może przekazać bezpłatnie żywność dla osób dotkniętych przemocą domową (np. w formie przemocy finansowej).

⁸⁹ Por. tamże, art. 4 ust. 1 pkt 6). W tym zakresie organizacja pozarządowa może przeprowadzić kampanię informacyjną o sposobie uzyskania obdukcji ofiar przemocy domowej. Tego rodzaju kampania mogłaby zostać zakwalifikowana również jako tzw. kampania społeczna.

⁹⁰ Por. tamże, art. 4 ust. 1 pkt 9). Przykładem na taką działalność może być zorganizowanie konferencji naukowej (wraz z działaniami upowszechniającymi) na temat równych praw kobiet i mężczyzn we wspólnocie domowej lub w ramach postępowań związanych z przemocą domową.

⁹¹ Por. tamże, art. 4 ust. 1 pkt 15). W tym zakresie kościelna osoba prawna prowadząca działalność pożytku publicznego może m.in. zorganizować wypoczynek dla młodzieży dotkniętej przemocą domową we własnym ośrodku albo sfinansować taki wypoczynek ze środków własnych.

swobód obywatelskich, a także działania wspomagające rozwój demokracji⁹²; 9) działalność na rzecz rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa, upowszechniania i ochrony praw dziecka⁹³; 10) przeciwdziałanie uzależnieniom i patologiom społecznym⁹⁴; 11) działalność na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w., w wyżej wymienionym zakresie⁹⁵. Należy zauważyć, że w tym szerokim katalogu nie wymieniono niestety *expressis verbis* przeciwdziałania przemocy domowej. Rozszerzenie katalogu o możliwość realizowania takiego współdziałania powinno się przyczynić do ułatwienia współdziałania podmiotów publicznych i niepublicznych. Należy również pamiętać, że niektóre podmioty niepubliczne posiadają status organizacji pozarządowej, dzięki któremu mogą uzyskać dodatkowe środki w ramach tzw. 1,5% podatku⁹⁶. Zakwalifikowanie przeciwdziałania przemocy domowej jako zadania w sferze zadań publicznych nie powinno budzić wątpliwości, skoro wynika ono pośrednio z przytoczonych powyżej zadań.

Działalność pożytku publicznego może być prowadzona jako dodatkowa działalność statutowa przez kościoły i inne związki wyznaniowe lub ich jednostki organizacyjne. W takim przypadku działalność pożytku publicznego powinna zostać organizacyjnie i rachunkowo wyodrębniona od pozostałej działalności statutowej tych podmiotów⁹⁷. Jednakże dla tych podmiotów podstawowa jest działalność charytatywno-opiekuńcza, której prowadzenie gwarantuje prawo wyznaniowe. W związku z tym przeciwdziałanie przemocy domowej

⁹² Por. tamże, art. 4 ust. 1 pkt 22). Przykładowo: stowarzyszenie rejestrowe może wydać poradnik w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej po otrzymaniu uprzedniej bezpłatnej licencji od autorów.

⁹³ Por. tamże, art. 4 ust. 1 pkt 31). Fundacja może założyć w tym celu schronisko dla osób dotkniętych przemocą domową.

⁹⁴ Por. tamże, art. 4 ust. 1 pkt 32). Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością prowadząca działalność pożytku publicznego może w tym celu uruchomić linię telefoniczną lub chat, na którym osoby dotknięte przemocą domową mogą uzyskać odpowiednią pomoc prawną lub psychologiczną.

⁹⁵ Por. tamże, art. 4 ust. 1 pkt 33). Kościelna osoba prawna może przekazać fundacji darowiznę finansową w celu zakupu przez fundację produktów żywnościowych i ich rozdysponowania wśród osób dotkniętych przemocą domową.

⁹⁶ Por. tamże, art. 20. Kampanie organizacji pozarządowych nakłaniające do wskazania w zeznaniu rocznym konkretnego numeru Krajowego Rejestru Sądowego tej organizacji niejednokrotnie wiążą się z szeroką promocją, co również może przyczynić się chociażby do wzrostu świadomości społecznej na temat przemocy domowej.

⁹⁷ Wyodrębnienie takie jest dokonywane w statucie lub innym akcie wewnętrznym. Por. tamże, art. 10 ust. 3.

w przypadku kościołów i innych związków wyznaniowych lub ich jednostek organizacyjnych może stanowić działalność statutową w postaci działalności charytatywno-opiekuńczej lub dodatkowo także działalności pożytku publicznego. Nie można wykluczyć, że dany podmiot zdecyduje się prowadzić wyłącznie działalność pożytku publicznego (np. fundacja posiadająca status organizacji pożytku publicznego założona przez kościelną osobę prawną). Zarówno w przypadku organizacji pozarządowych, jak i kościołów i innych związków wyznaniowych lub ich jednostek organizacyjnych sam brak bezpośredniego postanowienia w statucie o prowadzeniu przeciwdziałania przemocy domowej nie wyklucza tych podmiotów z współdziałania w zakresie takiego przeciwdziałania. Należy w każdym przypadku dokładnie przeanalizować treść ich statutów, albowiem przeciwdziałanie przemocy domowej może wynikać pośrednio z wielu standardowych postanowień statutowych, m.in.: działalności charytatywnej, pomocy ubogim czy też przeciwdziałania patologiom społecznym.

Mając powyższe na uwadze należy dojść do wniosku, że zakres przedmiotowy współdziałania podmiotów publicznych i niepublicznych jest szeroki i istnieje wiele potencjalnych pól współdziałania w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej. W zakresie przedmiotu współdziałania podmioty niepubliczne są bardziej elastyczne, albowiem dla zmiany zakresu ich działalności wymagane jest zmodyfikowanie statutu (lub innego analogicznego dokumentu wewnętrznego). Pozwala to podmiotom niepublicznym na szybką reakcję i udzielenie pomocy według aktualnego zapotrzebowania. Takiej elastyczności nie mają natomiast podmioty publiczne z uwagi na zasadę legalizmu. Owa elastyczność ma również wpływ na zmienność stopnia realizacji zasady współdziałania w zakresie przemocy domowej. Przede wszystkim zmienna jest liczba organizacji, które mogą być zainteresowane podjęciem tego współdziałania.

5. Aspekt formalny

Współdziałanie podmiotów publicznych i niepublicznych w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej może mieć wiele form. Współdziałanie to może być umowne lub pozaumowne. W pierwszym przypadku należy wskazać, że zgodnie z art. 9 ust. 2 u.p.p.d.: „Organy administracji rządowej lub samorządowej mogą

zlecać realizację zadań określonych w ustawie w trybie przewidzianym w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie [...]”. Tryb zlecania realizacji tych zadań odbywa się zatem według norm zawartych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁹⁸. Zlecenie realizacji zadań publicznych może mieć dwie formy: 1) powierzenia wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji, lub 2) wspierania wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji⁹⁹. Zgodnie z tą ustawą organy administracji publicznej powierzają we wcześniej wspomnianej sferze zadań publicznych realizację zadań publicznych organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w., prowadzącym działalność statutową w danej dziedzinie¹⁰⁰. Takie powierzenie odbywa się po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert albo bez przeprowadzenia takiego konkursu ze względu na wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, w rozumieniu art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej¹⁰¹ lub ze względu na ważny interes społeczny, lub ważny interes publiczny¹⁰². Pominięcie konkursu możliwe jest również w przypadku zlecenia takich zadań przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych w przypadkach dotyczących zadań z zakresu ochrony ludności i ratownictwa¹⁰³. Ponadto otwarty konkurs ofert organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego może pominąć, gdy wysokość dofinansowania nie przekracza 10 000 zł i zadanie publiczne ma być realizowane w okresie nie dłuższym niż 90 dni¹⁰⁴. Jednakże i w takim przypadku zawierana jest odpowiednia umowa¹⁰⁵. Umowy takie są

⁹⁸ Jak trafnie zauważył Piotr Staszczuk, samo podjęcie współpracy między organem administracji publicznej a organizacją pozarządową co do zasady nie wymaga przeprowadzenia specjalnej procedury. Por. P. Staszczuk, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 24.

⁹⁹ Por. art. 5 ust. 4 u.d.p.p.w. Katalog ten ma charakter zamknięty. Por. także wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 5 grudnia 2006 r. (sygn. akt I SA/Go 1302/06, publ. CBOSA).

¹⁰⁰ Por. art. 11 ust. 1 u.d.p.p.w. W ustawie tej zawarto w art. 11 ust. 2 zasadę powszechności ubiegania się o prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych. Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 lipca 2010 r., (sygn. akt III SA/Gl 1444/10, publ. CBOSA).

¹⁰¹ T.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1897 ze zm. Por. art. 11a u.d.p.p.w.

¹⁰² Por. tamże, art. 11b ust. 1.

¹⁰³ Por. też tamże, art. 11c.

¹⁰⁴ Por. tamże, art. 19a ust. 1.

¹⁰⁵ Por. tamże, art. 19a ust. 5.

zawierane w formie pisemnej pod rygorem nieważności¹⁰⁶. W terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania publicznego należy sporządzić sprawozdanie z wykonania tego zadania¹⁰⁷. Należy podkreślić, że umowy powinny odpowiadać ogólnym zasadom współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 i art. 4 u.d.p.p.w.: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwu, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności. Szczególne znaczenie praktyczne dla równości stron umowy ma zasada partnerstwa¹⁰⁸. Stosowanie tych zasad w przypadku konstruowania i realizacji umów wynika z tego, że zlecenie zadań publicznych poprzez umowy jest formą współpracy tych podmiotów. Taka forma współpracy nie jest jednak wyłączna. Wobec braku katalogu przykładów współpracy w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy domowej warto wskazać na katalog form współpracy zawarty w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W praktyce zawieranie umów w ramach działalności pożytku publicznego przypomina umowę adhezyjną, w której tylko jedna strona określa postanowienia umowy.

Dobrym rozwiązaniem wydaje się określenie w konkursie istotnych postanowień umownych, zaś ostateczny kształt umowy powinien powstawać w drodze partnerskiego dialogu i równoczesnej transparentności. Dzięki temu podmioty niepubliczne będą mogły mieć wpływ na kształt umów dotyczących przeciwdziałania przemocy domowej co powinno zwiększyć stopień współdziałania stron¹⁰⁹.

¹⁰⁶ Por. tamże, art. 16 ust. 2. Wymogi w zakresie postanowień umownych zawiera m.in. art. 151 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

¹⁰⁷ Por. tamże, art. 18 ust. 1. Dobrą praktyką jest tworzenie sprawozdań częściowych w zakresie danego roku obrotowego, choćby na użytek wewnętrzny podmiotu niepublicznego, co ułatwia odpowiednie prowadzenie rachunków i sporządzanie sprawozdań z działalności tego podmiotu.

¹⁰⁸ Trafne jest stanowisko, że niepokojącą tendencją jest generalne przenoszenie ciężkości współdziałania na aspekt formalny kosztem jej jakości. Por. A. Olejniczak, *Współpraca z organami administracji publicznej*, [w:] *Fundacje i stowarzyszenia. Współpraca organizacji pozarządowych z administracją publiczną*, A. Olejniczak, R. Barański, Warszawa 2012, s. 268. Partnerski charakter relacji ma istotne znaczenie również dla współdziałania podmiotów publicznych i niepublicznych w zakresie pomocy społecznej, która pośrednio może dotyczyć przeciwdziałania przemocy domowej. Por. Z. Zarzycki, *Rola kościołów i związków wyznaniowych w realizacji wybranych zadań z ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r.*, „*Studia z Prawa Wyznaniowego*” 2005, nr 8, s. 77.

¹⁰⁹ Pomocne mogą okazać się normy regulujące zamówienia publiczne, które ze swej istoty są zbliżone do zlecenia realizacji zadań publicznych w ramach działalności pożytku publicznego. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r.

Poza zlecaniem realizacji zadań publicznych można wymienić takie formy jak: 1) wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności¹¹⁰; 2) konsultowanie z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w. projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji¹¹¹; 3) konsultowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych, o której mowa w art. 4 u.d.p.p.w., z radami działalności pożytku publicznego, w przypadku ich utworzenia przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego; 4) tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych, podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w. oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej¹¹²; 5) umowa o wykonanie inicjatywy lokalnej na zasadach określonych w ustawie; 6) umowa partnerska określonej w art. 28a ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹¹³, porozumienia albo umowy o partnerstwie określonych w art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020¹¹⁴ i porozumienia albo umowy o partnerstwie określonych w art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027¹¹⁵. Dodatkowo organ administracji publicznej może tworzyć i prowadzić jednostki organizacyjne, których celem jest działalność na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w. w sferze zadań publicznych¹¹⁶. Warto także wspomnieć,

poz. 1710 ze zm.) przewiduje projektowane postanowienia umowy (art. 134 ust. 1 pkt 20), a nawet współdziałanie przy wykonywaniu umowy (art. 431).

¹¹⁰ Przykładowo: może polegać to na zwykłej wymianie korespondencji dotyczącej zjawiska przemocy domowej.

¹¹¹ Konsultacje są bardzo praktycznym etapem w procesie legislacyjnym. Wsłuchiwanie się w głos organizacji pozarządowych i związków wyznaniowych posiadających odpowiednie doświadczenie i merytoryczny personel w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej pozwala wychwycić błędy zawarte w takich projektach (niepraktyczność rozwiązań, kolizje norm, brak równości itp.), a także je uzupełnić o efektywne rozwiązania.

¹¹² Zespoły takie mogą poprzez kontynuację swoich prac wyciągać wnioski z wcześniejszych proponowanych i wdrożonych rozwiązań w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej.

¹¹³ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 225 ze zm.

¹¹⁴ T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 818 ze zm.

¹¹⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 1079 ze zm. Por. art. 5 ust. 2 u.d.p.p.w.

¹¹⁶ Por. tamże, art. 5 ust. 6.

że jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielać tym podmiotom pożyczek, gwarancji, poręczeń na realizację zadań w sferze pożytku publicznego, co należy zakwalifikować jako kolejną formę współdziałania. W praktyce spotykana jest również tzw. umowa nienazwana w postaci tzw. umowy współdziałania zawieranej przez podmioty publiczne i niepubliczne. Jej istotą są postanowienia, w których strony jedynie deklarują podejmowanie konkretnych działań bez zaciągania jakichkolwiek zobowiązań (np. deklarują współdziałanie w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej). Ze względu na swoją elastyczność może być uzupełnieniem przykładowych rozwiązań proponowanych przez ustawodawcę z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej.

Dodatkowo należy wspomnieć, że organizacje pozarządowe oraz odpowiednio kościoły i inne związki wyznaniowe lub ich jednostki organizacyjne mogą być stroną różnych postępowań związanych z szeroko pojętym przeciwdziałaniem przemocy domowej, np. w ramach postępowania administracyjnego¹¹⁷, sądownoadministracyjnego¹¹⁸, karnego¹¹⁹, cywilnego¹²⁰, a nawet postępowań regulowanych prawem międzynarodowym¹²¹. Niejednokrotnie ich udział

¹¹⁷ Por. art. 29 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.).

¹¹⁸ Por. art. 9 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 259 ze zm.). Dopuszczenie do udziału w tym postępowaniu zależne jest od spełnienia łącznie dwóch przesłanek zbieżności sprawy z działalnością statutową organizacji społecznej oraz realizacji w ten sposób interesu społecznego. Por. postanowienie NSA z dnia 7 marca 2019 r. (sygn. akt I OSK 72/18, publ. CBOŚA).

¹¹⁹ Por. art. 90 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1375). Organizacja społeczna musi wykazać interes społeczny lub indywidualny w dopuszczeniu jej do udziału w postępowaniu, jak również wykazać się odpowiednim zakresem działalności statutowej. Por. postanowienie SN z dnia 26 lutego 2021 r. (sygn. akt I KZP 12/20, publ. www.sn.pl, Legalis nr 2580135, Lex nr 3126065). Wśród przedstawicieli doktryny można odnaleźć pogląd, że organizacje społeczne mogą składać pisemne oświadczenia w postaci opinii przyjaciela sądu (*amicus curiae*) zgodnie z art. 91 tej ustawy. Por. C. Kulesza, *Strony procesowe i inni uczestnicy procesu*, [w:] *Postępowanie karne*, C. Kulesza, P. Starzyński, Warszawa 2022, s. 147.

¹²⁰ Por. art. 8 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.). Cele statutowe mają również istotne znaczenie dla przyznania danej organizacji statusu organizacji uprawnionej do działania w postępowaniu cywilnym. Por. wyrok SN z dnia 30 czerwca 2021 r. (sygn. akt I PSKP 31/21, publ. www.sn.pl, Legalis nr 2691615, Lex nr 3342483).

¹²¹ Przykładowo: w postępowaniu przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. Jak trafnie zauważył Marek Antoni Nowicki, interwencje organizacji pozarządowych wywarły

w tych postępowaniach jest pomocny dla osoby dotkniętej przemocą domową i dla samego wymiaru sprawiedliwości. Efektywność działań tych podmiotów może jednak zależeć od działań podejmowanych przez podmiot prowadzący dane postępowanie. W takim przypadku może pośrednio pojawić się kolejna forma współdziałania podmiotów publicznych i niepublicznych w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej. Warto także zauważyć, że w ramach polskich procedur tylko w postępowaniu cywilnym jest używane aktualnie sformułowanie organizacja pozarządowa¹²². W procedurze administracyjnej, sądowoadministracyjnej i karnej jest wykorzystywane szersze pojęcie organizacji społecznej.

Mając powyższe na uwadze, można stwierdzić, że aspekt formalny współdziałania w zakresie przemocy domowej ma charakter następczy w stosunku do aspektu podmiotowego i ustaleń przedmiotowych stron. Zazwyczaj współdziałanie polega na finansowaniu przez podmioty publiczne wykonywania zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej przez podmioty niepubliczne na podstawie umowy lub udzieleniu im stosownej dotacji. Przedmiot współdziałania jest również widoczny poza aspektem finansowym i wyraża się przede wszystkim na wymianie informacji i stanowisk pomiędzy podmiotami publicznymi i niepublicznymi. Wykonywanie umów przez podmioty niepubliczne jest w praktyce czasami nawet ryzykowne, albowiem w takich umowach jest wysoki poziom odpowiedzialności po stronie podmiotu niepublicznego (np. stosowane są kary umowne, wymóg osiągnięcia konkretnych wskaźników pod rygorem zwrotu przekazanych środków). Pomocne mogłoby być wprowadzenie mechanizmu określenia istotnych postanowień umownych i ustalenie ostatecznej treści umowy na podstawie partnerskiego dialogu. Brak zachowania zasady partnerstwa przy zawieraniu umów dotyczących przeciwdziałania przemocy domowej może skutkować w pierwszej kolejności ograniczeniem potencjalnych podmiotów niepublicznych zainteresowanych podjęciem współdziałania, a w dalszej kolejności ograniczeniem stopnia samego przeciwdziałania tej przemocy. Jednocześnie należy zauważyć, że proponowane umowy niejednokrotnie nie

duży wpływ na orzecznictwo Trybunału. Por. M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2021, s. 241.

¹²² Wcześniej od dnia 1 października 1990 r. do dnia 3 maja 2012 r. używano także sformułowania organizacje społeczne. Natomiast w pierwotnym brzmieniu ustawy z 1964 r. używano sformułowania organizacje społeczne ludu pracującego.

uwzględniają specyfiki działalności kościołów i innych związków wyznaniowych lub ich jednostek organizacyjnych, które, jak już wskazano, są formalnie wymienione w ustawie jako jedna ze stron współdziałania. Ponadto należy w aspekcie formalnym zauważyć, że granice potencjalnej formy współdziałania wyznacza zasada legalizmu po stronie podmiotów publicznych i działalność statutowa po stronie podmiotów niepublicznych (a nawet dodatkowo prawo wewnętrzne).

6. Zagadnienia szczegółowe

W ramach współdziałania podmiotów publicznych i niepublicznych w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej w praktyce pojawia się wiele zagadnień szczegółowych. Ze względu na ograniczone ramy opracowania zostaną przedstawione jedynie wybrane z nich. Jednym z takich zagadnień jest chociażby przetwarzanie danych osobowych, które odbywa się w wielu aspektach. Przykładowo: przedstawiciele organizacji pozarządowych w gminnych zespołach interdyscyplinarnych przetwarzają odpowiednie dane osobowe zarówno osób doznających przemocy domowej, jak i osób, które tę przemoc stosują. W tym zakresie powinni oni mieć stosowne upoważnienie. Należy wskazać, że udział przedstawiciela w takich pracach nie oznacza udziału samej organizacji pozarządowej¹²³. Tym samym przedstawiciel organizacji pozarządowej nie powinien przekazywać danych osobowych do organizacji, którą reprezentuje (np. celem omówienia konkretnych przypadków z innymi członkami personelu takiej organizacji), chyba że organizacja taka zawrze oddzielną umowę powierzenia przetwarzania danych osobowych na konkretnej podstawie przetwarzania danych osobowych (np. zgody osoby doznającej przemocy domowej). Ponadto kwestia przetwarzania danych osobowych może pojawić się m.in. w przypadku realizacji zadań publicznych na podstawie umowy powierzenia przetwarzania danych osobowych. W takim przypadku organizacje pozarządowe i odpowiednio kościoły i inne związki wyznaniowe lub ich jednostki organizacyjne powinny

¹²³ Na podstawie art. 9c ust. 3 u.p.p.d. przedstawiciele organizacji pozarządowych w zespołach interdyscyplinarnych są obowiązani do zachowania poufności wszelkich informacji i danych, które uzyskali przy realizacji zadań zarówno w trakcie członkostwa, jak i po jego ustaniu.

udzielić odpowiednich upoważnień do przetwarzania danych osobowych dla członków ich personelu. W praktyce częstym problemem w przypadku zlecenia realizacji zadań publicznych jest określenie, który podmiot jest administratorem danych osobowych, co wiąże się z odpowiednią treścią informacji o przetwarzaniu danych osobowych przekazywanej beneficjentom. Dobrą praktyką jest wystąpienie w tym zakresie z oficjalnym zapytaniem do podmiotu publicznego celem zajęcia przez niego stanowiska.

Kolejną praktyczną kwestią związaną z przeciwdziałaniem przemy domowej jest zatrudnianie odpowiedniego personelu. Choć niezbędne jest zatrudnianie specjalistów, to roztropne w perspektywie przeciwdziałania przemy domowej jest również zatrudnienie koordynatorów, którzy zagadnienie przemy domowej rozpatrują z szerszej perspektywy aniżeli samej ustawy o przeciwdziałaniu przemy domowej czy też ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Rzeczywista pomoc niejednokrotnie wymaga wsparcia osób dotkniętych przemocą domową, chociażby na etapie różnych postępowań przed organami i sądami, co może polegać na przekazaniu odpowiednich informacji, w tym wzorów pism, ale także przystąpienia organizacji pozarządowej czy też kościołów i innych związków wyznaniowych lub ich jednostek organizacyjnych na prawach strony do konkretnego postępowania, co wymaga m.in. odpowiedniej wiedzy jurystycznej. Wskazując na personel organizacji pozarządowych, kościołów i związków wyznaniowych lub ich jednostek organizacyjnych, należy wspomnieć również o wolontariuszach, których odpowiednie zaangażowanie skoordynowane przez te podmioty może przyczynić się do dotarcia do osób dotkniętych przemocą domową i udzielenia im następnie pomocy, m.in. w ramach współdziałania z podmiotami publicznymi.

Kolejnym praktycznym zagadnieniem jest również zdarzające się nieprawidłowe zawężanie przez organy publiczne działalności kościołów i związków wyznaniowych lub ich jednostek organizacyjnych, których działalność statutowa obejmuje przeciwdziałanie przemy domowej, jedynie do działalności pożytku publicznego określonego w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Przykładem może być ogłoszenie konkursu w zakresie zlecenia realizacji zadania publicznego polegającego na przeciwdziałaniu przemy domowej, który jest skierowany tylko do organizacji pozarządowych. Taka konstrukcja jest nieprawidłowa, albowiem sugeruje wyłączenie z konkursu kościołów i związków wyznaniowych lub ich jednostek organizacyjnych prowadzących

działalność charytatywno-opiekuńczą, podczas gdy prowadzenie takiej działalności szeroko gwarantuje prawo wyznaniowe. W ramach przeciwdziałania przemocy domowej organy publiczne powinny współdziałać na zasadzie równości zarówno z organizacjami pozarządowymi, jak i kościołami i innymi związkami wyznaniowymi lub ich jednostkami organizacyjnymi¹²⁴.

Wobec powyższego pojawia się konieczność indywidualnego podejścia przez podmioty publiczne do podmiotów niepublicznych w ramach współdziałania w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej tak, aby ich relacja była horyzontalna. Należy postulować formułowanie w konkursach szerokiego katalogu podmiotów, które mogą wziąć w nim udział, a nie zawężyć je jedynie do organizacji pozarządowych.

7. Ocena obowiązujących rozwiązań i propozycje zmian

Dotychczasowe normy w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej w kontekście współdziałania podmiotów publicznych i niepublicznych wymagają doprecyzowania i uzupełnienia pomimo swej całej złożoności (i jednocześnie niepotrzebnego rozproszenia). W pierwszej kolejności należy postulować zmianę art. 9 ust. 1 u.p.p.d., wprowadzającego zasadę współdziałania organów publicznych i niepublicznych w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej, poprzez zmianę sformułowania „kościóły i związki wyznaniowe” na „kościóły i inne związki wyznaniowe lub ich jednostki organizacyjne”. Zmiana ta jest podyktowana tym, że w prawie wyznaniowym pojęcie związku wyznaniowego jest szersze aniżeli kościołów. Zgodnie z art. 8 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania: „Kościóły i inne związki wyznaniowe w Polsce działają w konstytucyjnych ramach ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej; ich sytuację prawną i majątkową regulują przepisy rangi ustawowej”¹²⁵. Ponadto warto ewentualnie dodać sformułowanie „jednostki organizacyjne” po pojęciu „kościóły i inne związki wyznaniowe”, albowiem związki wyznaniowe mogą działać poprzez swoje jednostki organizacyjne. Przykładowo: do konkursu w zakresie

¹²⁴ Por. tamże, art. 9 ust. 1.

¹²⁵ Por. także art. 25 ust. 3 Konstytucji.

zlecenia realizacji zadania publicznego dotyczącego przeciwdziałania przemocy domowej może przystąpić kościelna osoba prawna¹²⁶.

Ponadto dla równego traktowania podmiotów niepublicznych warto zmienić brzmienie ust. 2 w art. 9 u.p.p.d. na następujące:

Organy administracji rządowej lub samorządowej mogą zlecać realizację zadań określonych w ustawie w trybie przewidzianym w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie organizacjom pozarządowym oraz kościołom i innym związkom wyznaniowym lub ich jednostkom organizacyjnym [...].

Taka zmiana powinna się przyczynić do formułowania przez podmioty publiczne szerszych ram konkursów z uwzględnieniem nie tylko organizacji pozarządowych, ale również kościołów i innych związków wyznaniowych lub ich jednostek organizacyjnych.

Warto również dodać ust. 3 do art. 9 u.p.p.d. zawierający przykładowe formy współdziałania w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej na kształt art. 5 ust. 2 u.d.p.p.w.¹²⁷ Proponowany ustęp może mieć następujące brzmienie:

¹²⁶ Zgodnie z art. 5 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej w skład struktury organizacyjnej Kościoła wchodzi osoby prawne wymienione w art. 6–10 tej ustawy. Osobowość prawna Caritas diecezji jest uznawana na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 3) tej ustawy.

¹²⁷ Warto również zwrócić uwagę, że w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że ustawodawca nie ograniczył jednostek samorządu terytorialnego w zakresie form współpracy z organizacjami pozarządowymi i organy stanowiące tych jednostek mogą uwzględniać dodatkowe formy współdziałania. Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 czerwca 2014 r. (sygn. akt III SA/Wr 162/14, publ. CBOSA), wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 14 grudnia 2016 r. (sygn. akt II SA/Go 771/16, publ. CBOSA). Por. także J. Blicharz, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 68. Zamknięty charakter mają jednak formy zlecenia realizacji zadań publicznych. Por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 14 grudnia 2016 r. (sygn. akt II SA/Go 771/16). Należy również wskazać na obowiązek konsultacji społecznych. Zgodnie z wyrokiem WSA w Gliwicach z dnia 5 lipca 2013 r. (sygn. akt IV SA/Gl 1/13, publ. CBOSA) obligatoryjna jest konsultacja organu jednostki samorządu terytorialnego, zamierzającego przyjąć akt prawa miejscowego z zakresu działalności pożytku publicznego, która może być przeprowadzona w ramach specjalnie utworzonej rady działalności pożytku publicznego lub w innej formie w przypadku braku takiej rady.

Współdziałanie, o którym mowa w ust. 1, odbywa się w szczególności w następujących formach: 1) zlecenia organizacjom pozarządowym oraz kościołom i innym związkom wyznaniowym lub ich jednostkom organizacyjnym realizacji zadań publicznych w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej na zasadach określonych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie; 2) wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności; 3) konsultowania z organizacjami pozarządowymi oraz kościołami i innymi związkami wyznaniowymi lub ich jednostkami organizacyjnymi projektów aktów normatywnych w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej; 4) udziału przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz jednostek organizacyjnych kościołów i innych związków wyznaniowych w gminnych zespołach interdyscyplinarnych oraz Zespole Monitorującym do spraw Przeciwdziałania Przemocy Domowej; 5) tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym działających w celu przeciwdziałania przemocy domowej, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz jednostek organizacyjnych kościołów i innych związków wyznaniowych oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej.

Choć taki katalog można wyinterpretować na podstawie wykładni systemowej, to w praktyce zawarcie takiego otwartego katalogu powinno się przyczynić do zwiększenia stopnia realizacji zasady współdziałania podmiotów publicznych i niepublicznych w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej. Potrzebne wydaje się również wprowadzenie normy obligującej organy jednostek samorządu terytorialnego do uchwalenia po konsultacji z organizacjami pozarządowymi oraz kościołami i innymi związkami wyznaniowymi lub ich jednostkami organizacyjnymi rocznego programu współdziałania z takim rodzajem podmiotów w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej¹²⁸.

Ponadto dla właściwej realizacji zasady współdziałania warto dodać ust. 4 do art. 9 u.p.p.d. (wobec powyższej propozycji dodania ust. 3) w brzmieniu: „Współdziałanie, o którym mowa w ust. 1, odbywa się na zasadach: równości, pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji

¹²⁸ Por. także art. 5a u.d.p.p.w.

i jawności”. Takie brzmienie powinno przede wszystkim przyczynić się do formułowania treści umów z zachowaniem równowagi kontraktowej.

Kolejna zmiana dotyczy niezwykle istotnego problemu praktycznego. Choć ustawa o przeciwdziałaniu przemocy domowej zawiera w sobie wiele syntetycznych norm, to nadal nie ma ona charakteru wyczerpującego. Normy dotyczące przeciwdziałania przemocy domowej znajdują się w wielu różnych gałęziach prawa i można mówić o ich dużym rozproszeniu. Samo informowanie osób dotkniętych przemocą domową, często przy pomocy różnego rodzaju wyciągów z przepisów, może okazać się niewystarczające. Bardziej przydatne byłoby sformułowanie wzorów pism, m.in. w postaci formularzy w formie rozporządzenia Rady Ministrów (np. poprzez dodanie ust. 6 w art. 9d z odpowiednią normą kompetencyjną). Rozporządzenie takie mogłoby zawierać zespół wzorów z poszczególnych procedur, tj. postępowania karnego (np. wzory wniosku o dokonanie oględzin ciała, zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa, wniosków dowodowych pokrzywdzonego, wniosku o ustanowienie pełnomocnika z urzędu, wniosku o zastosowanie środków karnych, wniosku o naprawienie szkody, wniosku o skierowanie sprawy do instytucji lub osoby do tego uprawnionej w celu przeprowadzenia postępowania mediacyjnego, środków zaskarżenia w postępowaniu karnym), cywilnego (np. wzory wniosku o udzielenie pomocy społecznej, wniosków dowodowych, środków zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym), administracyjnego i sądownoadministracyjnego (np. wzory wezwania do zapłaty, pozwu o zapłatę, pozwu o zasądzenie zobowiązania alimentacyjnego, wniosku o ograniczenie władzy rodzicielskiej, wniosku o pozbawienie władzy rodzicielskiej, środków zaskarżenia w postępowaniu cywilnym)¹²⁹.

Warto także rozszerzyć katalog zadań ze sfery zadań publicznych, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, poprzez dodanie pkt 31a) w brzmieniu „przeciwdziałania przemocy domowej”.

Należy również postulować wpisanie do treści art. 9a ust. 3 pkt 6) u.p.p.d. alternatywy zwykłej w postaci możliwości wyboru do składu gminnego zespołu interdyscyplinarnego przedstawicieli „organizacji pozarządowych lub kościołów i innych związków wyznaniowych lub ich jednostek organizacyjnych”.

¹²⁹ Por. także M. Poniatowski, *Przeciwdziałanie przemocy domowej. Wzory pism*, Warszawa 2023.

Wobec powyższego należy dojść do wniosku, że przeciwdziałanie przemocy domowej wymaga modyfikacji wielu norm. Jednocześnie z uwagi na ich rozproszenie, które skutkuje nawet powtórzeniem niektórych rozwiązań w różnych gałęziach prawa, przydatne będą także reguły kolizyjne, które należy wpisać do ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej. Z drugiej strony, mając na uwadze aktualny zespół norm dotyczących przeciwdziałania przemocy domowej, należy pamiętać o zachowaniu równowagi w kontekście praw osób, które mogą być bezpodstawnie oskarżane o stosowanie przemocy domowej np. w ramach „strategii” walki o dzieci przy sprawach rodzinnych. Poza oczywistym prawem do obrony takich osób na każdym etapie postępowania należy rozważyć ramy odpowiedzialności m.in. osób, które bezpodstawnie kwalifikują daną sytuację jako przemoc domową w ramach współdziałania podmiotów publicznych i niepublicznych.

8. Podsumowanie

Współdziałanie podmiotów publicznych i niepublicznych w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej w polskim porządku prawnym jest złożonym zagadnieniem, które wykracza daleko poza brzmienie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej. Można przede wszystkim stwierdzić, że przeciwdziałanie w zakresie przemocy domowej w ramach współdziałania podmiotów publicznych i niepublicznych jest ugruntowane w polskim porządku prawnym i funkcjonowało jeszcze przed wejściem w życie aktualnie obowiązującej Konstytucji. Obrazowo rzecz ujmując, można mówić o rozbudowie istniejącej konstrukcji, a nie przygotowaniu fundamentów. W aspekcie historycznym warto wskazać, że dotychczasowe normy pozwalały na powyższe przeciwdziałanie w pierw *implicite*, a następnie także *explicite* w ramach zasady współdziałania, która jest formułowana w różny sposób. Różny był również stopień współdziałania. Obecnie współdziałanie podmiotów publicznych i niepublicznych w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej wynika *implicite* lub *explicite* z norm rangi konstytucyjnej, międzynarodowej, wspólnotowej i ustawowej. Poszczególne normy, dotyczące tego współdziałania, pozostają ze sobą w relacji pionowej i poziomej jako elementy polskiego porządku prawnego. Tym samym należy stosować odpowiednie normy kolizyjne i złożoną wykładnię. Zawężenie tego

współdziałania do konwencji stambulskiej lub ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej nie jest właściwe.

Zawarcie tej zasady w powyższej ustawie nie powinno być traktowane jako przyznanie się struktur publicznych do nieskuteczności walki z przemocą domową, ale jako realnym podejściu do zjawiska, które ewoluuje wraz ze zmieniającym się społeczeństwem. Nieodzowne jest korzystanie z pomocy podmiotów niepublicznych, które często znajdują się w mniej sformalizowanej relacji ze swoimi beneficjentami, w tym osobami doznającymi przemocy domowej, i niejednokrotnie mogą wzbudzać większe zaufanie niż podmioty publiczne. Dodatkowo takie podmioty charakteryzują się pluralizmem działalności statutowej, który może dotyczyć także wyspecjalizowanego obszaru działalności, i mają odpowiedni personel. Mają one również odpowiednie doświadczenie w zakresie działalności statutowej. Sam prawodawca zwrócił uwagę przed ratyfikacją konwencji stambulskiej, że większość działań w ramach przeciwdziałania przemocy w rodzinie jest podejmowana w ramach współpracy z organizacjami pozarządowymi.

W aspekcie podmiotowym zasady współdziałania należy wskazać, że w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy domowej doceniono działalność kościołów i innych związków wyznaniowych w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej i ich doświadczenie, albowiem organy administracji rządowej i samorządowej mają obowiązek współdziałania z tymi podmiotami podobnie jak z organizacjami pozarządowymi. Jednocześnie aspekt podmiotowy jest szczególnie różnorodny po stronie podmiotów niepublicznych, które mogą prowadzić m.in.: działalność pożytku publicznego, działalność charytatywno-opiekuńczą lub obie równolegle. Uwzględnienie ich prawa do prowadzenia działalności statutowej związanej z przeciwdziałaniem przemocy domowej jest obowiązkiem odpowiednich podmiotów publicznych. Należy również zauważyć, że pod względem podmiotowym możliwe są różne konfiguracje współdziałania, tj. dwustronne lub wielostronne.

Przedmiot współdziałania określa nakładająca się na siebie w odpowiednim zakresie realizacja zadań przez podmiot publiczny i realizacja zadań statutowych przez podmiot niepubliczny. Istnieje wiele potencjalnych pól współdziałania w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej. Realizacja zadań publicznych wymaga odpowiedniej podstawy prawnej i na przykładzie organów samorządu terytorialnego uwidacznia się możliwość współdziałania zarówno na podstawie

ogólnych norm dotyczących samorządu, jak i ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej. Natomiast podmioty niepubliczne w zakresie przedmiotu współdziałania są bardziej elastyczne, co pozwala na szybką reakcję i udzielenie pomocy według aktualnego zapotrzebowania.

Zasada współdziałania jest jednak sformułowana w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy domowej w sposób ogólny i nie zawiera chociażby przykładowych jej form. Może to skutkować mniejszym stopniem realizacji zasady współdziałania. Dlatego zasadna jest zmiana brzmienia ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej poprzez sformułowanie otwartego katalogu zawierającego przykładowe formy współdziałania organów administracji rządowej i samorządowej oraz kościołów i innych związków wyznaniowych lub ich jednostek organizacyjnych. Jedną z takich form może być obowiązek konsultowania projektów aktów normatywnych dotyczących przeciwdziałania przemocy w rodzinie z organizacjami pozarządowymi oraz kościołami i innymi związkami wyznaniowymi lub ich jednostkami organizacyjnymi. Dotychczasowe normy obowiązujące w polskim porządku prawnym w zakresie współdziałania podmiotów publicznych i niepublicznych w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej należy uznać za wymagające modyfikacji także z innych przyczyn. Przede wszystkim dotychczasowe normy w zakresie współdziałania są rozproszone i przydatne byłoby ich skoncentrowanie w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy domowej lub zawarcie w niej stosownych odesłań do innych aktów normatywnych. Przydatne mogą okazać się też reguły kolizyjne. Modyfikacja norm powinna również być skierowana do właściwego uznania natury działalności statutowej zarówno organizacji pozarządowych, jak i kościołów i innych związków wyznaniowych lub ich jednostek organizacyjnych. Pozytywnie należy ocenić otwarte katalogi zakresu współdziałania tych podmiotów, co pozwala na odpowiednią wspólną reakcję na zjawisko przemocy domowej.

Współdziałanie organów administracji publicznej i samorządowej oraz organizacji pozarządowych i kościołów oraz związków wyznaniowych, o którym mowa w art. 9 tej ustawy, należy zakwalifikować jako zasadę prawną. Nie jest ona jednak odizolowana od innych zasad prawnych, w szczególności zasad określających współdziałanie podmiotów publicznych i niepublicznych na rzecz dobra człowieka i dobra wspólnego. Stanowi ona pewne uszczegółowienie konstytucyjnej i międzynarodowej zasady współdziałania. Jednocześnie norma ta

ma charakter *lex generalis* w stosunku do innych norm zawartych w tej ustawie oraz innych ustawach, które ją uzupełniają w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej. Należy przypuszczać, że im większy stopień tego współdziałania, tym mniejsze będzie zjawisko przemocy domowej. W tym zakresie pomocne mogą być zaproponowane zmiany obowiązujących norm w polskim porządku prawnym.

Bibliografia

Źródła prawa

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z Nr 78, r. poz. 483 ze zm.).
- Konwencja o prawach dziecka sporządzona dnia 20 listopada 1989 r. w Nowym Jorku (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526).
- Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską z dnia 28 lipca 1993 r. (Dz. U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318).
- Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych sporządzona dnia 13 grudnia 2006 r. w Nowym Jorku (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169).
- Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej sporządzona dnia 11 maja 2011 r. w Stambule (Dz. U. z 2015 r. poz. 961).
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r. – wersja skonsolidowana (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864 ze zm.).
- Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. – wersja skonsolidowana (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864 ze zm.).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW (Dz. Urz. UE L 2012 Nr 315).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego, nie posiadającego hierarchii duchownej (Dz. U. Nr 38, poz. 363 ze zm.).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 60, poz. 571).

- Ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 30, poz. 240 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Karaimskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 30, poz. 241 ze zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.).
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.).
- Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 165 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 166).
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2261).
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1347 ze zm.).
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 265).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.).
- Ustawa z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 544).
- Ustawa z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1575).
- Ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 509).
- Ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 483).
- Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 85).
- Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 169 ze zm.).
- Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2616).
- Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 51).
- Ustawa z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 700).
- Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1798).
- Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 8).
- Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 47).

- Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonościątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 13).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. 2022 r. poz. 1138 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 100 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 725).
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1897 ze zm.).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 259 ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 571).
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1249 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 225 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1270).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 447 ze zm.).
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 818 ze zm.).
- Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1645).
- Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1710 ze zm.).
- Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027 (Dz. U. poz. 1079 ze zm.).

Orzecznictwo

Europejski Trybunał Praw Człowieka

- Wyrok ETPC z dnia 9 czerwca 2009 r. Opuz przeciwko Turcji (skarga nr 33401/02, publ. HUDOC).
- Wyrok ETPC z dnia 5 marca 2009 r. Janković przeciwko Chorwacji (skarga nr 38478/05, publ. HUDOC).
- Wyrok ETPC z 15 września 2009 r. E.S. i inni przeciwko Słowacji (skarga nr 8227/04, publ. HUDOC).
- Wyrok ETPC z dnia 28 czerwca 2016 r. Halime Kılıç przeciwko Turcji (skarga nr 63034/11, publ. HUDOC).
- Wyrok ETPC z dnia 2 marca 2017 r. Talpis przeciwko Włochom (skarga nr 41237/14, publ. HUDOC).
- Wyrok ETPC z dnia 25 czerwca 2019 r. [Wielka Izba] Virgiliu Tănase przeciwko Rumunii (skarga nr 41720/13, publ. HUDOC).
- Wyrok ETPC z dnia 9 lipca 2019 r. Volodina przeciwko Rosji (skarga nr 41261/17, publ. HUDOC).
- Wyrok ETPC z dnia 15 czerwca 2021 r. [Wielka Izba] Kurt przeciwko Austrii (skarga nr 62903/15, publ. HUDOC).

Trybunał Konstytucyjny

- Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2000 r. (sygn. akt P 3/00, publ. OTK ZU 5/2000, poz. 138; Dz. U. z 2000 r. Nr 50, poz. 600).
- Wyrok TK z dnia 6 maja 2008 r. (sygn. akt K 18/05, OTK ZU 4A/2008, poz. 56; Dz. U. z 2008 r. Nr 82, poz. 503).
- Wyrok TK z dnia 4 listopada 2010 r. (sygn. K 19/06, publ. OTK ZU 9A/2010, poz. 96; Dz. U. z 2010 r. Nr 215, poz. 1418).
- Wyrok TK z dnia 18 października 2017 r. (sygn. akt K 27/15, publ. OTK ZU A/2017, poz. 74; Dz. U. z 2017 r. poz. 1954).
- Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2020 r. (sygn. akt U 2/20, publ. OTK ZU A/2020, poz. 61; M.P. z 2020 r. poz. 376).

Sąd Najwyższy

- Wyrok SN z dnia 13 września 2005 r. (sygn. akt WA 24/05, publ. Legalis nr 140676, Lex nr 200263).
- Wyrok SN z dnia 4 marca 2008 r. (sygn. akt III KK 441/07, publ. Legalis nr 108121, Lex nr 447245).
- Postanowienie SN z dnia 26 lutego 2021 r. (sygn. akt I KZP 12/20, publ. www.sn.pl, Legalis nr 2580135, Lex nr 3126065).
- Uchwała SN z dnia 31 marca 2021 r. (sygn. akt I KZP 7/20, publ. www.sn.pl, Legalis nr 2554559, Lex nr 3154245).
- Wyrok SN z dnia 14 kwietnia 2021 r. (sygn. akt I NSNc 36/21, publ. www.sn.pl, Legalis nr 2558040, Lex nr 3162700).
- Wyrok SN z dnia 30 czerwca 2021 r. (sygn. akt I PSKP 31/21, publ. www.sn.pl, Legalis nr 2691615, Lex nr 3342483).
- Postanowienie SN z dnia 4 lutego 2022 r. (sygn. akt II CSKP 1196/22, publ. www.sn.pl, publ. Legalis nr 2657771, Lex nr 3303876).

Sądy administracyjne

- Uchwała NSA z dnia 17 stycznia 2011 r. (sygn. akt II FPS 2/10, publ. CBOSA).
- Postanowienie NSA z dnia 7 marca 2019 r. (sygn. akt I OSK 72/18, publ. CBOSA).
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 5 grudnia 2006 r. (sygn. akt I SA/Go 1302/06, publ. CBOSA).
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 lipca 2010 r., (sygn. akt III SA/Gl 1444/10, publ. CBOSA).
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 marca 2012 r. (sygn. akt IV SA/Wr 710/11, publ. CBOSA).
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 lipca 2013 r. (sygn. akt IV SA/Gl 1/13, publ. CBOSA).
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 czerwca 2014 r. (sygn. akt III SA/Wr 162/14, publ. CBOSA).
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 14 grudnia 2016 r. (sygn. akt II SA/Go 771/16, publ. CBOSA).
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 5 lutego 2020 r. (sygn. akt II SA/Bd 1052/19, publ. CBOSA).
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27 marca 2020 r. (sygn. akt III SA/Gd 35/20, publ. CBOSA).

Literatura

- Bielecki M., *Współdziałanie podmiotów samorządowych z podmiotami wyznaniowymi. Wybrane aspekty*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2008, nr 11, s. 193–209.
- Blicharz J., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Bończak-Kucharczyk E., *Ochrona praw lokatorów i najem lokali mieszkalnych. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Dziczek R., *Ochrona praw lokatorów. Dodatki mieszkaniowe. Komentarz. Wzory pozwów*, Warszawa 2012.
- Grabowski M., *Konstytucyjne obowiązki państwa w zakresie ochrony osób zagrożonych lub pokrzywdzonych przestępczością jako wyraz aksjologii systemu prawnego*, [w:] *Podstawy przeciwdziałania przestępczości oraz pomocy osobom pokrzywdzonym. Interpretacja i kierunki zmian*, red. P. Sobczyk, Warszawa 2020, s. 31–60.
- Holyst B., *Psychologia kryminalistyczna*, Warszawa 2009.
- Kulesza C., *Strony procesowe i inni uczestnicy procesu*, [w:] *Postępowanie karne*, C. Kulesza, P. Starzyński, Warszawa 2022, s. 100–149.
- Majchrzak B., *Podstawy aksjologiczne regulacji prawnych dotyczących przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, [w:] *Podstawy przeciwdziałania przestępczości oraz pomocy osobom pokrzywdzonym. Konkretyzacja i realizacja*, red. P. Sobczyk, Warszawa 2020, s. 127–150.
- Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2021.
- Olejniczak A., *Standardy i procedury związane ze współpracą trzeciego sektora z administracją publiczną*, [w:] *Standardy i procedury w organizacjach pozarządowych. Dokumentacja stanowiąca narzędzie skutecznej i zgodnej z prawem działalności*, A. Olejniczak, R. Barański, Warszawa 2013, s. 163–202.
- Olejniczak A., *Współpraca z organami administracji publicznej*, [w:] *Fundacje i stowarzyszenia. Współpraca organizacji pozarządowych z administracją publiczną*, A. Olejniczak, R. Barański, Warszawa 2012, s. 183–276.
- Piechowiak M., *Komentarz preambuły*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 118–158.
- Poniatowski M., *Przeciwdziałanie przemocy domowej. Wzory pism*, Warszawa 2023.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Sierpowska I., *Prawo pomocy społecznej*, Warszawa 2011.
- Sobczyk P., *Konstytucyjne podstawy współdziałania państwa i Kościoła na rzecz ochrony i opieki nad małżeństwem i rodziną*, [w:] *Katolickie zasady relacji państwo – Kościół a prawo polskie*, red. J. Krukowski, M. Sitarz, H. Stawniak, Lublin 2015, s. 187–204.
- Spurek S., *Komentarz do art. 9*, [w:] *Konwencja o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. Komentarz*, red. E. Bienkowska, L. Mazowiecka, Warszawa 2016, s. 187–191.

- Spurek S., *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Staszczuk P., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Zarzycki Z., *Współdziałanie Kościołów i innych związków wyznaniowych w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi. Wybrane zagadnienia prawne*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2007, nr 10, s. 23–60.
- Zarzycki Z., *Rola kościołów i związków wyznaniowych w realizacji wybranych zadań z ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r.*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2005, nr 8, s. 73–102.

Netografia

- <https://www.nik.gov.pl/plik/id,24457,vp,27203.pdf>
<https://www.eesc.europa.eu/pl/o-komitecie>

Bazy danych

- http://www.sn.pl/orzecnictwo/SitePages/Baza_orzeczen.aspx
<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22documentcollectionid%22:%5B%22GRAND-CHAMBER%22,%22CHAMBER%22%5D%7D>
<https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Szukaj?cid=1>
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/search.xsp>
<https://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>
 Legalis 2023.
 Lex 2023.

BIOGRAM

Michał Poniatowski – doktor nauk prawnych w zakresie prawa kanonicznego, adwokat, adiunkt Wydziału Prawa Kanonicznego UKSW, specjalizuje się w stałej obsłudze podmiotów gospodarczych i organizacji pozarządowych oraz reprezentowaniu mocodawców przed sądami i organami.

ORCID: 0000-0002-7263-4550

Przeciwdziałanie przemocy domowej w perspektywie karnoprawnej praktyki sądowej

1. Wprowadzenie

Pierwotnie obowiązująca definicja przemocy w rodzinie została zawarta w ustawie z dnia 25 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (dalej: u.p.p.r.), a ściślej w jej art. 2 pkt 2. W myśl tego przepisu przez pojęcie przemocy w rodzinie należało rozumieć jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie naruszające prawa lub dobra osobiste osób wymienionych w art. 2 pkt 1¹ u.p.p.r., w szczególności narażające te osoby na niebezpieczeństwo utraty życia, zdrowia, naruszające ich godność, nietykalność cielesną, wolność, w tym seksualną, powodujące szkody na ich zdrowiu fizycznym lub psychicznym, a także wywołujące cierpienia i krzywdy moralne u osób dotkniętych przemocą. W literaturze wskazuje się, że w przepisie art. 2 pkt 2 u.p.p.r. ustawodawca zdefiniował zjawisko przemocy w rodzinie wedle kryterium faktycznego, a nie normatywnego². Istota przemocy w rodzinie polega bowiem na manifestowaniu przez sprawcę dominacji nad ofiarą w różnej postaci – począwszy od dominacji

¹ Chodzi o pojęcie „członek rodziny”, przez które należy rozumieć osobę najbliższą w rozumieniu art. 115 § 11 k.k. (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), a także inną osobę wspólnie zamieszkującą lub gospodarującą.

² T. Kozioł, *Przestępstwo z użyciem przemocy jako przesłanka orzeczenia środka karnego z art. 41a § 1 Kodeksu karnego*, „Przełęcz Sądowy” 2013, nr 11–12, s. 32.

fizycznej, której przejawem jest bicie, poprzez przemoc psychiczną, a skończywszy chociażby na przemoc seksualnej czy materialnej³.

Już na samym początku niniejszego opracowania należy podkreślić, że od dłuższego czasu w doktrynie postulowano zastąpienie pojęcia „przemoc w rodzinie” pojęciem „przemoc domowa”. Wskazywano przy tym, że określenie „przemoc w rodzinie” może sugerować, iż jest ona kierowana tylko wobec członków rodziny, a zatem wobec osób połączonych ze sobą więzami krwi lub węzłem prawnym, jak chociażby w przypadku małżonków czy osób powinowatych. Takie rozumienie tego określenia byłoby jednak zbyt wąskie, albowiem już w samej definicji pojęcia „członek rodziny” zamieszczonej w art. 2 pkt 1 u.p.p.r. ustawodawca wskazał, że jest nim także inna niż osoba najbliższa osoba wspólnie zamieszkująca lub gospodarująca ze sprawcą. Określenie „przemoc domowa” jest zatem pojęciem bardziej adekwatnym, albowiem kładzie ono nacisk na fakt wspólnego zamieszkiwania sprawcy i pokrzywdzonego, a nie na łączące ich więzy krwi bądź węzeł prawny⁴. Ilekroć zatem w tym opracowaniu będzie mowa o „przemocy domowej”, należy pojęcie to rozumieć tak samo jak pojęcie „przemocy w rodzinie” zawarte w art. 2 pkt 2 u.p.p.r.

Ustawodawca w odpowiedzi na postulaty zastąpienia pojęcia „przemoc w rodzinie” pojęciem „przemoc domowa” w drodze ustawy z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw zmienił tytuł ustawy z „ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie” na „ustawa o przeciwdziałaniu przemocy domowej” (dalej: u.p.p.d.). Zmiany wprowadzone ustawą z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw weszły w życie w dniu 22 czerwca 2023 r. Warto jednak wspomnieć, że w ramach tej nowelizacji ustawodawca w art. 2 ust. 1 pkt 1 wprowadził nową – bardziej rozbudowaną – definicję przemocy domowej, wskazując, że przez pojęcie to należy rozumieć:

[...] jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie, wykorzystujące przewagę fizyczną, psychiczną lub ekonomiczną, naruszające prawa lub dobra osobiste osoby doznającej przemocy

³ A. Kowalczyk, *Stosowanie instytucji warunkowego umorzenia postępowania karnego wobec sprawców przemocy domowej*, „Prokurator” 2008, nr 2–3, s. 128.

⁴ M. Żbikowska, *Warunkowy dozór Policji*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 7–8, s. 21.

domowej, w szczególności: a) narażające tę osobę na niebezpieczeństwo utraty życia, zdrowia lub mienia, b) naruszające jej godność, nietykalność cielesną lub wolność, w tym seksualną, c) powodujące szkody na jej zdrowiu fizycznym lub psychicznym, wywołujące u tej osoby cierpienie lub krzywdę, d) ograniczające lub pozbawiające tę osobę dostępu do środków finansowych lub możliwości podjęcia pracy lub uzyskania samodzielności finansowej, e) istotnie naruszające prywatność tej osoby lub wzbudzające u niej poczucie zagrożenia, poniżenia lub udręczenia, w tym podejmowane za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Ustawodawca w znowelizowanej ustawie, a ściślej w jej art. 2 ust. 1 pkt 2, wprowadził także definicję osoby doznającej przemocy domowej, przyjmując, że pod tym pojęciem należy rozumieć: a) małżonka, także w przypadku gdy małżeństwo ustało lub zostało unieważnione, oraz jego wstępnych, zstępnych, rodzeństwo i ich małżonków, b) wstępnych i zstępnych oraz ich małżonków, c) rodzeństwo oraz ich wstępnych, zstępnych i ich małżonków, d) osobę pozostającą w stosunku przysposobienia i jej małżonka oraz ich wstępnych, zstępnych, rodzeństwo i ich małżonków, e) osobę pozostającą obecnie lub w przeszłości we wspólnym pożyciu oraz jej wstępnych, zstępnych, rodzeństwo i ich małżonków, f) osobę wspólnie zamieszkującą i gospodarującą oraz jej wstępnych, zstępnych, rodzeństwo i ich małżonków, g) osobę pozostającą obecnie lub w przeszłości w trwałej relacji uczuciowej lub fizycznej niezależnie od wspólnego zamieszkiwania i gospodarowania, h) małoletniego – wobec których jest stosowana przemoc domowa. Co więcej, w znowelizowanej ustawie znalazła się także definicja osoby stosującej przemoc domową. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 3 nowej ustawy należy przez to rozumieć pełnoletniego, który dopuszcza się przemocy domowej wobec osób, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2.

Rozważania stanowiące przedmiot niniejszego opracowania należy rozpocząć od wskazania, że wyróżnia się cztery podstawowe rodzaje przemocy: psychiczną, fizyczną, seksualną oraz ekonomiczną. Przez pojęcie przemocy fizycznej rozumie się naruszenie nietykalności cielesnej, celowe uszkodzenie ciała bądź też zadawanie pokrzywdzonemu bólu. Przemoc psychiczna, inaczej

nazywana także emocjonalną, wiąże się natomiast z naruszeniem godności osobistej⁵. Oznacza ona:

[...] powtarzające się poniżanie i ośmieszanie, manipulowanie dla własnych celów, wciąganie w konflikty, brak właściwego wsparcia, wyśmiewanie poglądów, religii, pochodzenia, narzucanie własnych poglądów, karanie przez odmowę zainteresowania, uczuć czy szacunku, stałą krytykę, wmawianie choroby psychicznej, izolację społeczną, czyli kontrolowanie i zakazywanie bądź ograniczanie kontaktów z innymi ludźmi, domaganie się posłuszeństwa, ograniczanie snu i pożywienia, stosowanie gróźb, degradację werbalną⁶.

Przemoc seksualna, najogólniej rzecz ujmując, jest zaś rozumiana jako kontakt o charakterze seksualnym podejmowany bez zgody pokrzywdzonego i może ona przejawiać się m.in.: w wymuszaniu stosunków seksualnych ze sprawcą tego rodzaju przemocy, nieakceptowanych zachowań seksualnych, wymuszaniu stosunków seksualnych z osobami trzecimi czy krytyce zachowań seksualnych⁷. Do przejawów przemocy ekonomicznej można natomiast zaliczyć m.in.: pozbawianie pokrzywdzonego środków do życia, ograniczanie dostępu do pieniędzy bądź ich wydzielanie pokrzywdzonemu, ograniczanie możliwości korzystania ze wspólnych dóbr materialnych czy kontrolowanie wydatków⁸. Podkreślenia wymaga, że wymienione powyżej rodzaje przemocy bardzo często występują łącznie – w różnych konfiguracjach – np. przemocy fizycznej niejednokrotnie towarzyszy przemoc psychiczna czy też przemoc seksualna, zaś przemoc ekonomiczna często połączona jest z przemocą psychiczną.

Należy jednak pamiętać, że niezależnie od tego, z jakim rodzajem przemocy mamy do czynienia, jej celem zawsze jest wyrządzenie ofierze szkody, wywołanie bólu, zadanie cierpienia lub poniżenie jej. Sprawca przemocy jest w pełni świadomy skutków swoich działań, albowiem przemoc jest intencjonalnym

⁵ J. Helios, W. Jedlecka, *Współczesne oblicza przemocy. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2017, s. 9.

⁶ Tamże.

⁷ W. Jedlecka, *Formy i rodzaje przemocy*, [w:] *Przemoc w prawie i polityce*, red. M. Sadowski, A. Spychalska, K. Sadowa, Wrocław 2017, s. 19–20.

⁸ Tamże, s. 22.

i zamierzonym działaniem, które ma na celu kontrolowanie i podporządkowanie ofiary⁹. Już w samej preambule do poprzednio obowiązującej ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie wskazano, że „[...] przemoc w rodzinie narusza podstawowe prawa człowieka, w tym prawo do życia i zdrowia oraz poszanowania godności osobistej”.

Z uwagi na to, że skutki przemocy są daleko idące i można je zaobserwować na wielu płaszczyznach takich, jak chociażby utrata poczucia własnej wartości pokrzywdzonego, przekonanie o jego winie, braku możliwości otrzymania pomocy i ochrony, życie w ciągłym stresie, niekiedy zmaganie się z depresją, a nawet samookaleczanie się czy próby samobójcze¹⁰, konieczne jest podejmowanie skutecznych działań mających na celu przeciwdziałanie zjawisku przemocy. Nie sposób jednak nie zauważyć, że podejmowanie działań zmierzających do zwalczania przemocy domowej napotyka na szczególne trudności, albowiem istotą przemocy domowej jest to, że do aktów przemocy ze strony sprawcy dochodzi względem osoby, z którą sprawcę łączy szczególna więź i bliska relacja¹¹. W uzasadnieniu projektu ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie wskazano, że: „Sposób reagowania państwa na przemoc domową powinien być kształtowany przez jasne stwierdzenie, kto jest sprawcą – przestępcą, a kto ofiarą. Państwowa reakcja musi być jednoznaczna, demonstrująca zwracanie się przeciwko sprawcy, a nie przeciwko ofierze czynu”¹². Skuteczne przeciwdziałanie zjawisku przemocy domowej jest nierozzerwalnie związane z podejmowaniem odpowiednich reakcji przez różnego rodzaju podmioty, począwszy od najbliższego otoczenia sprawcy i ofiary, poprzez instytucje z zakresu pomocy społecznej oraz organy ścigania takie jak Policja czy prokuratura, aż po sądy, które dysponują całym szeregiem instrumentów reakcji prawnokarnej na popełniony przez sprawcę czyn zabroniony wypełniający znamiona przemocy domowej.

To właśnie działalność sądów orzekających w sprawach dotyczących przemocy domowej stanowi główny przedmiot rozważań zawartych w niniejszym rozdziale. W dyspozycji sądów znajduje się bowiem całe spektrum różnego

⁹ Tamże, s. 14.

¹⁰ J. Helios, W. Jedlecka, dz. cyt., s. 34.

¹¹ Tamże.

¹² Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, druk Sejmu IV kadencji nr 3639 z 28 grudnia 2004 r., s. 4, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruku/3639/\\$file/3639.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruku/3639/$file/3639.pdf) (dostęp: 1.03.2023).

rodzaju instrumentów i mechanizmów, które mogą przeciwdziałać zjawisku przemocy domowej. Nie sposób również nie zauważyć, że to właśnie sądy dysponują najszerszym zakresem środków, które mogą być stosowane wobec sprawców przemocy domowej. Z tego chociażby względu rola sądów orzekających w sprawach karnych jest nie do przecenienia w kontekście walki ze zjawiskiem przemocy domowej i jako taka wymaga w tym miejscu szerszego omówienia oraz analizy.

2. Czyny zabronione, które mogą wchodzić w zakres zachowań stanowiących przemoc domową

Zachowania stanowiące przemoc domową mogą wypełniać znamiona rozmaitych czynów zabronionych, o których mowa jest w kodeksie karnym. Tytułem przykładu należy wskazać chociażby znęcanie się (art. 207 k.k.) – zdecydowanie najczęściej występujący czyn zabroniony wchodzący w zakres zachowań stanowiących przemoc domową. Należy bowiem zwrócić uwagę na to, że przemoc jako jedno z najbardziej kluczowych, a zarazem kontrowersyjnych pojęć w prawie karnym ma swoje specyficzne odzwierciedlenie w zespole znamion ustawowych tego czynu zabronionego. Choć ustawodawca nie posługuje się tym pojęciem wprost, to określa je mianem znęcania się fizycznego lub psychicznego¹³.

Inne czyny zabronione stypizowane w kodeksie karnym, które mogą wchodzić w zakres zachowań stanowiących przemoc domową, to np. uszczerbek na zdrowiu – lekki, średni oraz ciężki (art. 157 § 1 k.k., art. 157 § 2 k.k., art. 156 k.k.), narażenie na niebezpieczeństwo (art. 160 k.k.), bezprawne pozbawienie wolności (art. 189 k.k.), groźba (art. 190 § 1 k.k.), zmuszanie (art. 191 § 1 i § 1a k.k.), przestępstwa przeciwko wolności seksualnej (w szczególności z art. 197 k.k., art. 198 k.k., art. 199 k.k., art. 200 k.k., art. 201 k.k.), naruszenie nietykalności cielesnej (art. 217 k.k.), uchylanie się od obowiązku alimentacyjnego (art. 209 § 1 k.k., art. 209 § 1a k.k.) czy porzucenie małoletniego poniżej lat 15 albo osoby nieporadnej (art. 210 k.k.).

¹³ M. Romańczuk-Grącka, *Syndrom wyuczonej bezradności w kontekście przestępstwa znęcania się*, „Studia Prawnicze KUL” 2022, nr 3, s. 84.

3. Diagnoza skali problemu przemocy domowej w Polsce

Przed przystąpieniem do szczegółowej analizy zagadnienia będącego przedmiotem niniejszego rozdziału, czyli przeciwdziałania przemocy domowej z punktu widzenia mechanizmów i instrumentów, jakimi dysponują orzekające w sprawach karnych w pierwszej kolejności należy wspomnieć o skali przemocy domowej w Polsce.

Dane zamieszczone w sprawozdaniach z realizacji Krajowych Programów Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie¹⁴ dowodzą, że problem przemocy domowej pozostaje wciąż aktualny, a podejmowane od lat działania ukierunkowane na zapobieganie temu zjawisku nie przynoszą oczekiwanych rezultatów.

Tabela 1. Liczba osób dotkniętych przemocą w rodzinie¹⁵ w latach 2015–2021 z rozróżnieniem na dorosłych i dzieci¹⁶

Rok	Ogółem	Dorośli	Procent	Dzieci	Procent
2015	207 385	160 416	77,4	46 969	22,6
2016	225 164	164 318	73,0	60 846	27,0
2017	224 225	160 255	71,5	63 970	28,5
2018	224 251	158 520	70,7	65 731	29,3
2019	227 826	164 007	72,0	63 819	28,0
2020	207 045	148 085	71,5	58 960	28,5
2021	168 058	124 249	73,9	43 809	26,1

Źródło: opracowanie własne w oparciu o dane zamieszczone na stronach: <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdania-z-realizacji-krajowego-programu-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie---dane-statystyczne>, <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdanie-z-krajowego-programu-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie-2021> (dostęp: 1.03.2023).

¹⁴ <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdania-z-realizacji-krajowego-programu-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie---dane-statystyczne>, <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdanie-z-krajowego-programu-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie-2021> (dostęp: 25.03.2023).

¹⁵ Przez pojęcie osoby dotkniętej przemocą w rodzinie należy rozumieć każdą osobę, wobec której jest stosowana przemoc w rodzinie, niezależnie od tego, czy sprawca tej przemocy został skazany za jej stosowanie. W znowelizowanej ustawie (ustawie o przeciwdziałaniu przemocy domowej) pojęcie osoby dotkniętej przemocą w rodzinie zostało zastąpione pojęciem osoby doznającej przemocy domowej.

¹⁶ Osoby poniżej 18. roku życia.

Z analizy tabeli 1 wynika, że liczba osób dotkniętych przemocą w rodzinie w latach 2015–2021 oscyluje wokół 200 000 i w kolejnych latach utrzymuje się ona na porównywalnym poziomie – z wyjątkiem roku 2021 – w którym to liczba ta wyniosła nieco ponad 168 000. W zdecydowanej większości przypadków osobami dotkniętymi przemocą w rodzinie są dorośli. Najniższy odsetek dorosłych dotkniętych przemocą w rodzinie odnotowano w 2018 r. (70,7%), natomiast najwyższy w 2015 r. (77,4%). Szczególnie niepokojący jest fakt, że wśród osób dotkniętych przemocą w rodzinie stosunkowo duży jest także udział dzieci. Najniższy odsetek dzieci dotkniętych przemocą w rodzinie odnotowano w 2015 r. (22,6%), zaś najwyższy w 2018 r. (29,3%). Na uwagę zasługuje również fakt, że od 2015 r. do 2018 r. liczba dzieci dotkniętych przemocą znacząco rosła, zaś od 2019 r. do 2021 r. liczba ta spadła o ponad 20 000.

Przy analizie danych zawartych w zamieszczonej tabeli 1 należy mieć również na uwadze fakt, że dane te nie uwzględniają tzw. ciemnej liczby przestępstw, a zatem tych przestępstw, o których popełnieniu organy ścigania z różnych przyczyn nie są powiadamiane.

Tabela 2. Liczba osób dorosłych dotkniętych przemocą w rodzinie w latach 2015–2021 z rozróżnieniem ich płci

Rok	Ogółem	Kobiety	Procent	Mężczyźni	Procent
2015	160 416	126 286	78,7	34 130	21,3
2016	164 318	126 614	77,1	37 704	22,9
2017	160 255	125 341	78,2	34 914	21,8
2018	158 520	122 372	77,2	36 148	22,8
2019	164 007	124 382	75,8	39 625	24,2
2020	148 085	113 178	76,4	34 907	23,6
2021	124 249	100 417	80,8	23 832	19,2

Źródło: opracowanie własne w oparciu o dane zamieszczone na stronach: <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdania-z-realizacji-krajowego-programu-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie---dane-statystyczne>, <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdanie-z-krajowego-programu-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie-2021> (dostęp: 1.03.2023).

Wśród dorosłych osób dotkniętych przemocą w rodzinie zdecydowanie dominują kobiety. Najniższy odsetek dorosłych kobiet dotkniętych tą przemocą odnotowano w 2019 r. (75,8%), zaś najwyższy w 2021 r. (80,8%). W analizowanym przedziale czasowym zdecydowanie rzadziej osobami pokrzywdzonymi przemocą w rodzinie byli mężczyźni – ich udział w ogólnej liczbie osób pokrzywdzonych przemocą domową mieści się w przedziale od 19,2% w 2021 r. do 24,2% w 2019 r.

Tabela 3. Liczba osób oskarżonych o stosowanie przemocy w rodzinie w latach 2015–2021 z uwzględnieniem liczby osób oskarżonych o stosowanie przemocy w rodzinie wypełniające znamiona czynu z art. 207 k.k.

Rok	Liczba oskarżonych ogółem	Liczba oskarżonych z art. 207 k.k.	Procent
2015	16 677	12 356	74,1
2016	15 071	11 015	73,1
2017	15 297	11 325	74,1
2018	15 892	11 236	70,7
2019	16 959	11 545	68,1
2020	13 997	10 410	74,4
2021	16 958	12 939	76,3

Źródło: opracowanie własne w oparciu o dane zamieszczone na stronach: <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdania-z-realizacji-krajowego-programu-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie---dane-statystyczne>, <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdanie-z-krajowego-programu-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie-2021> (dostęp: 1.03.2023).

Analiza danych zamieszczonych w tabeli powyżej prowadzi do wniosku, że w analizowanym przedziale czasowym najwięcej osób zostało oskarżonych o stosowanie przemocy w rodzinie w roku 2019. Było ich bowiem 16 959. Na uwagę zasługuje również fakt, że w 2021 r. liczba osób oskarżonych była zaledwie o jeden mniejsza niż w roku 2019 – wyniosła 16 958. Najmniej oskarżeń miało miejsce w 2020 r. – 13 997. W porównaniu z rokiem poprzedzającym było ich aż o 2962 mniej. Jeśli natomiast wziąć pod uwagę to, jak przedstawia się procentowy udział oskarżonych o stosowanie przemocy w rodzinie wypełniających znamiona

czynu z art. 207 k.k. w ogólnej liczbie osób oskarżonych o stosowanie przemocy w rodzinie, stwierdzić należy, że udział ten utrzymuje się na względnie stałym poziomie, oscylującym wokół 70%, przy czym najniższy udział odnotowano w 2019 r. (68,1%), zaś najwyższy w 2021 r. (76,3%).

Tabela 4. Udział skazań za stosowanie przemocy w rodzinie w ogólnej liczbie osób oskarżonych o stosowanie przemocy w rodzinie w latach 2015–2021

Rok	Liczba osób oskarżonych	Liczba osób skazanych	Procent
2015	16 677	13 755	82,5
2016	15 071	12 486	82,8
2017	15 297	12 630	82,6
2018	15 892	13 183	83,0
2019	16 959	14 041	82,8
2020	13 997	11 665	83,3
2021	16 958	13 805	81,4

Źródło: opracowanie własne w oparciu o dane zamieszczone na stronach: <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdania-z-realizacji-krajowego-programu-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie---dane-statystyczne>, <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdanie-z-krajowego-programu-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie-2021> (dostęp: 1.03.2023).

Największą liczbę skazań za stosowanie przemocy w rodzinie w przedziale czasowym obejmującym lata 2015–2021 odnotowano w roku 2019. Skazano wówczas 14 041 osób. Najmniej skazań miało natomiast miejsce w roku 2020 (11 665). W analizowanym przedziale czasowym procentowy udział skazań za stosowanie przemocy w rodzinie w ogólnej liczbie osób oskarżonych o stosowanie przemocy w rodzinie utrzymuje się na względnie stałym poziomie – od 81,4% w 2021 r. do 83,3% w 2020 r.

Tabela 5. Liczba osób skazanych za stosowanie przemocy w rodzinie w latach 2015–2021 z uwzględnieniem ich płci

Rok	Liczba skazanych ogółem	Kobiety	Procent	Mężczyźni	Procent
2015	13 755	674	4,9	13 079	95,1
2016	12 486	542	4,3	11 944	95,7
2017	12 630	588	4,7	12 042	95,3
2018	13 183	627	4,8	12 556	95,2
2019	14 041	757	5,4	13 284	94,6
2020	11 665	576	4,9	11 089	95,1
2021	13 805	720	5,2	13 085	94,8

Źródło: opracowanie własne w oparciu o dane zamieszczone na stronach: <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdania-z-realizacji-krajowego-programu-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie---dane-statystyczne>, <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdanie-z-krajowego-programu-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie-2021> (dostęp: 1.03.2023).

Wśród skazanych za stosowanie przemocy w rodzinie zdecydowanie dominują mężczyźni. Ich udział w skazaniach utrzymuje się na poziomie około 95%, a dokładnie od 94,6% w 2019 r. do 95,7% w 2016 r. Liczba kobiet skazanych za stosowanie przemocy w rodzinie jest niewielka i utrzymuje się na poziomie od 4,3% w 2016 r. do 5,4% w 2019 r.

Tabela 6. Udział osób skazanych za stosowanie przemocy w rodzinie wypełniające znamiona czynu z art. 207 k.k. w ogólnej liczbie osób skazanych za przemoc w rodzinie w latach 2015–2021

Rok	Liczba skazanych ogółem	W tym skazani z art. 207 k.k.	Procent
2015	13 755	10 263	74,6
2016	12 486	9173	73,5
2017	12 630	9445	74,8

2018	13 183	9297	70,5
2019	14 041	9603	68,4
2020	11 665	8683	74,4
2021	13 805	10 535	76,3

Źródło: opracowanie własne w oparciu o dane zamieszczone na stronach: <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdania-z-realizacji-krajowego-programu-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie---dane-statystyczne>, <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdanie-z-krajowego-programu-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie-2021> (dostęp: 1.03.2023).

Udział osób skazanych za stosowanie przemocy w rodzinie wypełniające znamiona czynu z art. 207 k.k. w ogólnej liczbie osób skazanych za przemoc w rodzinie w latach 2015–2021 utrzymuje się na poziomie od 68,4% w 2019 r. do 76,3% w 2021 r. Oznacza to, że około 3/4 skazań za stosowanie przemocy w rodzinie stanowią skazania za czyny wypełniające znamiona znęcania.

Tabela 7. Liczba osób skazanych za stosowanie przemocy w rodzinie wypełniające znamiona czynu z art. 207 k.k. z uwzględnieniem ich płci w latach 2015–2021

Rok	Ogółem	Kobiety	Procent	Mężczyźni	Procent
2015	10 263	380	3,7	9883	96,3
2016	9173	292	3,2	8881	96,8
2017	9445	348	3,7	9097	96,3
2018	9297	340	3,7	8957	96,3
2019	9603	389	4,1	9214	95,9
2020	8683	330	3,8	8353	96,2
2021	10 535	459	4,4	10 076	95,6

Źródło: opracowanie własne w oparciu o dane zamieszczone na stronach: <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdania-z-realizacji-krajowego-programu-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie---dane-statystyczne>, <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdanie-z-krajowego-programu-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie-2021> (dostęp: 1.03.2023).

Analiza tabeli obrazującej liczbę osób skazanych za stosowanie przemocy w rodzinie wypełniające znamiona czynu z art. 207 k.k. z uwzględnieniem ich płci w latach 2015–2021 prowadzi do wniosku, że w zdecydowanej większości sprawcami czynów z art. 207 k.k. wypełniających znamiona przemocy w rodzinie są mężczyźni. Odsetek ich skazań mieści się w przedziale od 95,6% w 2021 r. do 96,8% w 2016 r. Udział kobiet w ogólnej liczbie sprawców przemocy domowej skazanych za czyny wypełniające znamiona przestępstwa z art. 207 k.k. mieści się natomiast w przedziale od 3,2% w 2016 r. do 4,4% w 2021 r.

Tabela 8. Rozstrzygnięcia sądów wobec osób oskarżonych o stosowanie przemocy w rodzinie w latach 2015–2021

Rok	Skazania	Procent	Uniewinnienia	Procent	Warunkowe umorzenia	Procent	Umorzenia	Procent	Inne ¹⁷	Procent
2015	13 755	82,5	433	2,7	1558	9,3	907	5,4	24	0,1
2016	12 486	82,8	364	2,4	1420	9,4	779	5,3	22	0,1
2017	12 630	82,6	315	2,1	1540	10,1	796	5,1	16	0,1
2018	13 183	83,0	324	2,0	1610	10,1	754	4,8	21	0,1
2019	14 041	82,8	368	2,2	1678	9,9	851	5,0	21	0,1
2020	11 665	83,3	234	1,7	1303	9,3	781	5,6	14	0,1
2021	13 805	81,4	404	2,4	1724	10,2	1002	5,9	23	0,1

Źródło: opracowanie własne w oparciu o dane zamieszczone na stronach: <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdania-z-realizacji-krajowego-programu-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie---dane-statystyczne>, <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdanie-z-krajowego-programu-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie-2021> (dostęp: 1.03.2023).

¹⁷ Rozstrzygnięcia sądu inne niż skazanie, uniewinnienie, warunkowe umorzenie postępowania karnego oraz umorzenie postępowania karnego to, np. zmiana kwalifikacji prawnej czynu wskazanego w akcie oskarżenia czy zwrot sprawy prokuratorowi w celu uzupełnienia śledztwa lub dochodzenia.

Informacje na temat udziału skazań za stosowanie przemocy w rodzinie w ogólnej liczbie osób oskarżonych o stosowanie przemocy w rodzinie w latach 2015–2021 zostały zamieszczone w tabeli 4. W tym miejscu zamieszczono je raz jeszcze – tym razem na tle innych rozstrzygnięć wydanych przez sądy w stosunku do osób oskarżonych o stosowanie przemocy w rodzinie w rzeczonym przedziale czasowym, tj. uniewinnień, warunkowych umorzeń postępowań karnych, a także umorzeń postępowań karnych. Takie zestawienie pozwala lepiej zobrazować strukturę rozstrzygnięć sądów wydanych wobec osób oskarżonych o stosowanie przemocy w rodzinie.

Analiza danych zamieszczonych w tabeli powyżej prowadzi do wniosku, że udział skazań za stosowanie przemocy w rodzinie w ogólnej liczbie osób oskarżonych o stosowanie przemocy w rodzinie w analizowanym przedziale czasowym utrzymuje się na względnie stałym poziomie – od 81,4% w 2021 r. do 83,3% w 2020 r. Podobnie jest z odsetkiem osób uniewinnionych od popełnienia czynów zabronionych wypełniających znamiona stosowania przemocy w rodzinie. Najniższy odsetek uniewinnień odnotowano w 2020 r. Wyniósł on 1,7%. Najwyższy odsetek uniewinnień został natomiast odnotowany w 2015 r., kiedy osiągnął poziom 2,7%.

Podkreślenia wymaga również fakt, że udział procentowy rozstrzygnięć sądów, polegających na warunkowym umorzeniu postępowania karnego w analizowanym przedziale czasowym, oscyluje wokół 9%. W roku 2015 oraz roku 2020 osiągnął on najniższy poziom – 9,3%, zaś w roku 2021 – poziom najwyższy, tj. wynoszący 10,2%.

Jeśli natomiast wziąć pod uwagę rozstrzygnięcia sądów, polegające na umorzeniu postępowania karnego, należy wskazać, że najmniej takich rozstrzygnięć zapadło w 2018 r. (4,8%), zaś najwięcej w 2021 r. (5,9%).

Z przedstawionych powyżej danych jasno wynika, że w sprawach dotyczących przemocy domowej stosunkowo rzadko dochodzi do uniewinnień. Liczba skazań oscyluje wokół 81–83%, jednakże należy mieć na uwadze także to, że w tego typu sprawach dość często ma miejsce warunkowe umorzenie postępowania karnego (ok. 9%). Ma to zapewne związek m.in. z tym, że w zdecydowanej większości postępowań sprawcy przemocy domowej są skazywani za przestępstwo stypizowane w art. 207 § 1 k.k. Z uwagi na to, że przestępstwo to jest zagrożone karą pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5, możliwe jest zastosowanie wobec nich środka probacyjnego w postaci warunkowego umorzenia

postępowania karnego. Nie znajduje bowiem w tym przypadku zastosowania przepis art. 66 § 2 k.k., zgodnie z którym warunkowego umorzenia nie stosuje się w stosunku do sprawcy przestępstwa zagrożonego karą przekraczającą 5 lat pozbawienia wolności. Należy mieć jednak na uwadze fakt, że gdyby doszło do skazania sprawcy przemocy domowej za czyn z art. 207 § 1a k.k., tj. znęcanie się fizyczne lub psychiczne nad osobą nieporadną ze względu na jej wiek, stan psychiczny lub fizyczny, który to czyn jest zagrożony karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8, wobec skazanego na podstawie tego przepisu wyłączona byłaby możliwość zastosowania dobrodziejstwa w postaci warunkowego umorzenia postępowania karnego.

Warto w tym miejscu wskazać na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2022 r., sygn. IV KK 550/21, w którym to SN podkreślił, że:

Na gruncie art. 207 § 1a k.k. za osobę nieporadną należy uznać osobę w bardzo młodym wieku (kilkuletnie lub młodsze dziecko), które z racji swojego niedojrzałego wieku, rozwoju psychicznego i fizycznego nie jest w stanie samodzielnie egzystować i wymaga wyjątkowej, szczególnej czułości, troski, szacunku i dbałości ze strony opiekunów prawnych.

Wydaje się zatem, że we wszystkich tych sprawach, w których pokrzywdzonymi przemocą domową są kilkuletnie dzieci, właściwa byłaby kwalifikacja prawna z art. 207 § 1a k.k., a nie z art. 207 § 1 k.k. W przypadku zakwalifikowania przez sąd czynu sprawcy z art. 207 § 1a k.k. nie byłoby możliwości zastosowania wobec niego środka probacyjnego w postaci warunkowego umorzenia postępowania karnego.

4. Mechanizmy funkcjonujące w polskim prawie karnym, dzięki którym sądy orzekające w sprawach karnych mogą przeciwdziałać przemocy domowej

W polskim prawie karnym funkcjonują różnego rodzaju mechanizmy, dzięki którym sądy orzekające w sprawach karnych mogą podejmować działania polegające na przeciwdziałaniu przemocy domowej. Podkreślenia wymaga jednak

fakt, że w sprawach dotyczących przemocy domowej szczególną rolę odgrywają środki, które pozwalają na odizolowanie sprawcy przemocy od pokrzywdzonego. Służą one bowiem zapewnieniu osobie dotkniętej przemocą bezpieczeństwa, zapobiegając jednocześnie jej dalszemu krzywdzeniu przez sprawcę. Nie można również tracić z pola widzenia faktu, że odizolowanie sprawcy od pokrzywdzonego może ponadto zapobiec naciskom ze strony sprawcy, który, przebywając w dalszym ciągu ze swoją ofiarą, mógłby nakłaniać ją do odmowy składania zeznań albo też do składania zeznań o treści dla niego korzystnej.

Już w samej treści art. 4 ust. 3 u.p.p.d. wskazano, że:

Wobec osób stosujących przemoc domową stosuje się przewidziane w ustawie środki mające na celu zapobieganie ich kontaktowaniu się z osobami doznającymi przemocy domowej oraz programy korekcyjno-edukacyjne dla osób stosujących przemoc domową, a także programy psychologiczno-terapeutyczne dla osób stosujących przemoc domową.

Należy jednak podkreślić, że w dyspozycji sądów znajdują się nie tylko, wymienione w treści art. 4 ust. 3 u.p.p.d., środki prawnokarnej reakcji na zachowania wypełniające znamiona przemocy domowej. Środki, które z jednej strony stanowią reakcję na zachowanie sprawcy stanowiące przemoc domową, z drugiej natomiast strony pozwalają na przeciwdziałanie tego rodzaju przemocy – a zatem cechują się oddziaływaniem perspektywnym – można podzielić na kilka kategorii takich jak chociażby: kary, środki karne, środki zapobiegawcze czy obowiązki okresu próby.

4.1. Kary

Z uwagi na specyfikę prawa karnego wśród instrumentów przeciwdziałania przemocy domowej, pozostających w dyspozycji sądu, w pierwszej kolejności należy wymienić kary, które stanowią podstawowy sposób reakcji prawnej na przekroczenie norm wysłowionych w przepisach kodeksu karnego. Pełnią one cały szereg funkcji, w tym dwie najważniejsze z punktu widzenia tematyki niniejszego opracowania, mianowicie funkcję prewencyjną oraz funkcję ochronną.

Kary o charakterze izolacyjnym, tj. kara pozbawienia wolności, kara 25 lat pozbawienia wolności oraz kara dożywotniego pozbawienia wolności pozwalają na odseparowanie sprawcy przemocy domowej od pokrzywdzonego na czas ich trwania, co przede wszystkim pozwala zapewnić pokrzywdzonemu bezpieczeństwo i zapobiega dalszemu stosowaniu przez sprawcę przemocy. Równie ważne jest to, że orzeczenie przez sąd kary pozbawienia wolności względem osoby stosującej przemoc domową ma oddziaływać na sprawcę także w sposób prospektywny – zapobiegać ponownemu popełnianiu przez niego czynów zabronionych w przyszłości. Z tego chociażby względu skazany powinien odbywać karę pozbawienia wolności w odpowiednim systemie jej wykonania. W myśl art. 62 k.k., orzekając karę pozbawienia wolności, sąd może określić rodzaj i typ zakładu karnego, w którym skazany ma odbywać karę, a także orzec system terapeutyczny jej wykonania. Zgodnie z art. 81 k.k.w. karę pozbawienia wolności wykonuje się w systemie: 1) programowanego oddziaływania; 2) terapeutycznym; 3) zwykłym. Wykonywanie kary poza wspomnianymi systemami jest niemożliwe, zaś wyodrębnienie tych trzech systemów wykonywania kary pozbawienia wolności opiera się na kryterium zróżnicowanego oddziaływania stosowanego wobec poszczególnych grup skazanych zakwalifikowanych do odbywania kary w określonym systemie¹⁸. Z punktu widzenia przeciwdziałania przemocy domowej szczególnie istotne jest wykonywanie kary pozbawienia wolności w systemie terapeutycznym. Artykuł 97 § 1 k.k.w. stanowi bowiem, że wykonując karę w systemie terapeutycznym, uwzględnia się w postępowaniu ze skazanymi w szczególności potrzebę zapobiegania pogłębianiu się patologicznych cech osobowości, przywracania równowagi psychicznej oraz kształtowania zdolności współżycia społecznego i przygotowania do samodzielnego życia. W art. 96 § 1 k.k.w. mowa jest o tym, że w systemie terapeutycznym odbywają karę skazani z niepsychotycznymi zaburzeniami psychicznymi, w tym skazani za przestępstwo określone w art. 197–203 k.k., popełnione w związku z zaburzeniami preferencji seksualnych, upośledzeni umysłowo, a także uzależnieni od substancji psychoaktywnej oraz skazani niepełnosprawni fizycznie – wymagający oddziaływania specjalistycznego, zwłaszcza opieki psychologicznej, lekarskiej lub rehabilitacyjnej, zaś zgodnie z art. 96 § 3 k.k.w., jeżeli przemawiają za tym

¹⁸ M. Kuć, *Indywidualizacja wykonywania kary pozbawienia wolności*, Lublin 2007, s. 60.

względy lecznicze i wychowawcze, w oddziale terapeutycznym mogą odbywać karę także inni skazani (za ich zgodą).

Zgodnie z tym, o czym mowa w § 15 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobów prowadzenia oddziaływań penitencjarnych w zakładach karnych i aresztach śledczych, skazanego zakwalifikowanego do odbywania kary w systemie terapeutycznym, skierowanego do oddziału terapeutycznego, umieszcza się w oddziale terapeutycznym dla skazanych: 1) z niepsychotycznymi zaburzeniami psychicznymi lub upośledzonych umysłowo; 2) uzależnionych od alkoholu; 3) uzależnionych od innych niż alkohol substancji psychoaktywnych; 4) niepełnosprawnych fizycznie. W literaturze kryminologicznej podkreśla się, iż na podstawie licznych badań można jasno stwierdzić, że współwystępowanie alkoholu z pewnymi rodzajami przestępstw jest wyraźne i że kryminogenna funkcja używania alkoholu jest poważna¹⁹. Tytułem przykładu warto wskazać, że w raporcie *Wymiar sprawiedliwości wobec przemocy domowej*, podsumowującym badanie aktowe, w ramach którego przeanalizowano akta 315 wybranych spraw karnych, w których w latach 2018–2020 oskarżyciel publiczny zarzucił oskarżonemu popełnienie przestępstwa z art. 207 k.k., zwrócono uwagę na to, że aż w 79% analizowanych przypadków pojawił się wątek spożycia alkoholu przez sprawcę przemocy domowej, a co więcej, negatywne konsekwencje jego nadużywania pojawiały się zazwyczaj już w pierwszych słowach zeznań pokrzywdzonego²⁰. Adam Kwieciński zwraca uwagę na to, że w sytuacji, w której dochodzi do popełnienia czynu zabronionego przez osobę uzależnioną od alkoholu problem postępowania z taką osobą staje się dodatkowo zagadnieniem prawnokarnym i penitencjarnym, albowiem w takim wypadku konieczne jest rozstrzygnięcie kwestii stosowania wobec takiej osoby odpowiednich środków terapeutycznych przy uwzględnieniu zarówno interesów wymiaru sprawiedliwości, jak i potrzeb postępowania leczniczego wobec sprawcy uzależnionego od alkoholu²¹.

¹⁹ B. Hołyst, *Kryminologia*, Warszawa 2009, s. 583; A. Kwieciński, *Prawnokarne aspekty terapii skazanych uzależnionych od alkoholu*, „Ius Novum” 2014, nr 3, s. 28–29.

²⁰ S. Burdziej, Z. Branicka, D. Hofman, *Wymiar Sprawiedliwości wobec przemocy domowej. Raport z badań empirycznych*, Toruń 2022, s. 34.

²¹ A. Kwieciński, dz. cyt., s. 28–29.

Tabela 9. Kary orzekane wobec sprawców przemocy w rodzinie w latach 2015–2021

Kary		Rok						
		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Grzywna		750	1011	1067	1211	1269	1036	1166
Ograniczenie wolności		1214	2408	2558	3116	3529	2787	3025
Pozbawienie wolności	ogółem	11 738	8839	8758	8608	8963	7483	9352
	w tym bezwzględne	2164	2681	3223	3234	3774	3138	3825
	w tym warunkowo zawieszane	9574	6158	5535	5374	5189	4345	5527

Źródło: opracowanie własne w oparciu o dane zamieszczone na stronach: <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdania-z-realizacji-krajowego-programu-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie---dane-statystyczne>, <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdanie-z-krajowego-programu-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie-2021> (dostęp: 1.03.2023).

Przed przystąpieniem do omówienia danych na temat rodzajów kar wymierzanych wobec sprawców przemocy domowej w latach 2015–2021 oraz częstotliwości ich orzekania należy zwrócić uwagę na to, że w roku 2015 miała miejsce nowelizacja art. 69 k.k. dokonana ustawą z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw. Na mocy art. 1 pkt 33 lit. a ustawy nowelizującej art. 69 § 1 k.k. zyskał następujące brzmienie:

Sąd może warunkowo zawiesić wykonanie kary pozbawienia wolności orzeczonej w wymiarze nieprzekraczającym roku, jeżeli sprawca w czasie popełnienia przestępstwa nie był skazany na karę pozbawienia wolności i jest to wystarczające dla osiągnięcia wobec niego celów kary, a w szczególności zapobieżenia powrotowi do przestępstwa.

Zmiana ta weszła w życie w dniu 1 lipca 2015 r. Przed wejściem w życie omawianej nowelizacji na mocy art. 69 § 1 k.k. było dopuszczalne warunkowe

zawieszenie wykonania kary pozbawienia wolności nieprzekraczającej 2 lat, kary ograniczenia wolności, a także kary grzywny orzeczonej jako kara samostna, pod warunkiem jednak, że było to wystarczające dla osiągnięcia wobec sprawcy celów kary, a w szczególności zapobieżenia powrotowi do przestępstwa. Od momentu wejścia w życie nowych przepisów nie jest już dopuszczalne wydanie wyroku warunkowo zawieszającego wykonanie kary grzywny oraz kary ograniczenia wolności, zaś warunkowe zawieszenie wykonania kary pozbawienia wolności stało się możliwe tylko w tych przypadkach, w których kara ta została orzeczona w wymiarze nieprzekraczającym jednego roku.

Z analizy danych zawartych w tabeli 9 wynika, że najczęściej wymierzaną karą wobec sprawców przemocy w rodzinie w latach 2015–2021 jest kara pozbawienia wolności, przy czym należy wskazać, że zdecydowanie częściej wymierzana jest kara pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania aniżeli kara bezwzględna. Na drugim miejscu wśród kar najczęściej wymierzanych sprawcom przemocy w rodzinie znalazła się kara ograniczenia wolności. Kara grzywny była natomiast karą najrzadziej orzeczoną wobec sprawców przemocy w rodzinie.

Warto również wspomnieć, że zdecydowanie wyższa liczba kar pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem ich wykonania orzeczonych w 2015 r. w porównaniu do lat kolejnych wynika z faktu, iż – jak już wcześniej wspomniano – przed nowelizacją z dnia 20 lutego 2015 r. istniała możliwość warunkowego zawieszenia wykonania kary orzeczonej w wyższym wymiarze – aż do lat dwóch. Omawiana nowelizacja weszła w życie w dniu 1 lipca 2015 r., a zatem w połowie roku, wobec czego na potrzeby niniejszej analizy dotyczącej rodzajów kar orzekanych za przemoc w rodzinie należy przyjąć, że kary orzeczone w 2015 r. były karami orzekanymi na podstawie przepisów obowiązujących jeszcze przed tą nowelizacją. Jest to pewnego rodzaju uproszczenie, jednakże wydaje się, że uzasadnione przez wzgląd na treść art. 4 § 1 k.k. oraz z uwagi na fakt, iż nawet jeśli czyn został popełniony w 2015 r., ale już po wejściu w życie ustawy nowelizującej, to mało prawdopodobne jest, aby prawomocny wyrok zapadł jeszcze w tym samym roku. Z uwagi na powyższe na potrzeby niniejszej analizy wszystkie skazania z 2015 r. uznano za skazania, do których doszło na podstawie przepisów obowiązujących przed nowelizacją.

4.2. Środki zapobiegawcze

4.2.1. Tymczasowe aresztowanie

Tymczasowe aresztowanie jest jednym ze środków zapobiegawczych. Zgodnie z art. 249 § 1 k.p.k., środki zapobiegawcze można stosować w celu zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania, a wyjątkowo także w celu zapobiegnięcia popełnieniu przez oskarżonego nowego, ciężkiego przestępstwa; można je stosować tylko wtedy, gdy zebrane dowody wskazują na duże prawdopodobieństwo, że oskarżony popełni przestępstwo.

Zgodnie natomiast z tym, o czym jest mowa w art. 258 § 1 k.p.k., tymczasowe aresztowanie i pozostałe środki zapobiegawcze można stosować, jeżeli zachodzi: 1) uzasadniona obawa ucieczki lub ukrycia się oskarżonego, zwłaszcza wtedy, gdy nie można ustalić jego tożsamości albo nie ma on w kraju stałego miejsca pobytu; 2) uzasadniona obawa, że oskarżony będzie nakłaniał do składania fałszywych zeznań lub wyjaśnień albo w inny bezprawny sposób utrudniał postępowanie karne. Artykuł 258 § 2 k.p.k. stanowi z kolei, że jeżeli oskarżonemu zarzuca się popełnienie zbrodni lub występku zagrożonego karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 8 lat, albo gdy sąd pierwszej instancji skazał go na karę pozbawienia wolności nie niższą niż 3 lata, potrzeba zastosowania tymczasowego aresztowania w celu zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania może być uzasadniona grożącą oskarżonemu surową karą.

Podkreślenia wymaga, że niezależnie od stadium postępowania karnego, w którym dojdzie do zastosowania tego środka zapobiegawczego, organem stosującym tymczasowe aresztowanie może być zawsze tylko sąd, co wynika wprost z treści art. 250 § 1 k.p.k. Zgodnie z § 2 przywołanego przepisu tymczasowe aresztowanie stosuje w postępowaniu przygotowawczym na wniosek prokuratora sąd rejonowy, w którego okręgu prowadzi się postępowanie, a w wypadkach niecierpiących zwłoki także inny sąd rejonowy. Po wniesieniu aktu oskarżenia tymczasowe aresztowanie stosuje natomiast sąd, przed którym sprawa się toczy.

W kontekście problematyki stanowiącej główny przedmiot rozważań podjętych w niniejszym opracowaniu na szczególną uwagę zasługuje treść art. 258 § 3 k.p.k. W myśl tego przepisu środek zapobiegawczy można wyjątkowo stosować także wtedy, gdy zachodzi uzasadniona obawa, że oskarżony, któremu zarzucono popełnienie zbrodni lub umyślnego występku, popełni przestępstwo

przeciwko życiu, zdrowiu lub bezpieczeństwu powszechnemu, zwłaszcza gdy popełnieniem takiego przestępstwa groził. W doktrynie wskazuje się, że stosowanie środka zapobiegawczego na tej podstawie sprawia, że zastosowany środek będzie miał charakter prewencyjny, co stanowi odstępstwo od procesowego charakteru środków zapobiegawczych²². Odstępstwo to jest jednak podyktowane koniecznością ochrony społeczeństwa przed dalszą działalnością przestępczą oskarżonego²³.

Tymczasowe aresztowanie, o którym mowa w art. 258 § 3 k.p.k., to tzw. tymczasowe aresztowanie względnie predeliktualne. Pozostaje ono w zgodzie z obowiązującymi standardami państwa prawa i przepisami dotyczącymi ochrony praw człowieka. Możliwość stosowania takiego środka przewiduje bowiem Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, która w art. 5 ust. 1c zezwala na zgodne z prawem aresztowanie w celu postawienia przed właściwym organem, jeżeli istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia czynu zagrożonego karą lub jeśli jest to konieczne w celu zapobieżenia popełnieniu takiego czynu lub uniemożliwienia ucieczki po jego dokonaniu²⁴.

Jak wskazuje Adrian Szumski:

[...] z jednej strony [...] tymczasowe aresztowanie ze względów prewencyjnych stanowi istotne wzmocnienie organów państwa w walce z przestępczością. Potrzeba ochrony dobra ogółu może wyjątkowo uzasadniać pewne uchybienie zasadzie domniemania niewinności w konkretnych przypadkach. Wydaje się, że jest to swego rodzaju wybór „mniejszego zła”, gdyż popełnienie nowego ciężkiego przestępstwa przez oskarżonego jest ewentualnością nieporównanie gorszą od czasowego pozbawienia wolności. Należy jednak zdecydowanie podkreślić, że stosowanie tymczasowego aresztowania wyłącznie w celach prewencji ogólnej czy szczególnej, bez uwzględnienia funkcji zabezpieczającej, zmieniłoby istotnie charakter prawny tymczasowego aresztowania,

²² K. Eichstaedt, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. 1, red. D. Świecki, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587748553/752561/swiecki-dariusz-red-kodeks-postepowania-karnego-tom-i-komentarz-aktualizowany?cm=URELATIONS> (dostęp: 15.04 2023).

²³ D. Tarnowska, *Pozaprocesowa funkcja środków zapobiegawczych*, „Prokuratura i Prawo” 2002, nr 11, s. 73.

²⁴ A. Szumski, *Funkcja prewencyjna tymczasowego aresztowania*, „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 7–8, s. 144.

czyniąc z niego w praktyce środek represyjny. Jest to oczywiście niedopuszczalne z punktu widzenia samej idei tej instytucji prawnej oraz celów, którym ma ona służyć. W związku z tym funkcja prewencyjna powinna być jedynie funkcją o charakterze akcesoryjnym²⁵.

W tym kontekście warto jeszcze zwrócić uwagę na pytanie postawione przez Danutę Tarnowską, która w jednym ze swoich opracowań rozważa, czy dopuszczalne jest to, że prawo karne materialne zakazuje karania sprawcy za sam zamiar popełnienia przestępstwa, a prawo karne procesowe stwarza możliwość stosowania środka zapobiegawczego dla wyeliminowania realizacji tego zamiaru, rozszerzając zamiar na wszystkie przestępstwa skierowane przeciwko życiu, zdrowiu lub bezpieczeństwu powszechnemu. Jednocześnie przywołana autorka stwierdza, że „Nie wydaje się uzasadnionym wprowadzenie przez prawo karne procesowe (służące realizacji norm prawa karnego materialnego) środków oddziaływania na obywateli surowszych od przewidzianych w prawie karnym materialnym”²⁶.

Nie sposób jednak nie zauważyć, że w art. 258 § 3 k.p.k. ustawodawca nie wprowadził możliwości zastosowania tymczasowego aresztowania w sytuacji, gdy po stronie oskarżonego, któremu zarzucono popełnienie zbrodni lub umyślnego występku, występuje wyłącznie sam zamiar popełnienia czynu zabronionego rozumiany jako nieuzewnętrznione przeżycie intelektualno-psychiczne, lecz dopiero wtedy, gdy zachodzi uzasadniona obawa, że oskarżony ten popełni przestępstwo przeciwko życiu, zdrowiu lub bezpieczeństwu powszechnemu, zwłaszcza gdy popełnieniem takiego przestępstwa groził. W przypadku, o którym mowa w art. 158 § 3 k.p.k., nie mamy zatem do czynienia ze stosowaniem środka w postaci tymczasowego aresztowania jako reakcji na sam zamiar popełnienia czynu zabronionego po stronie oskarżonego, ale z możliwością zastosowania go w odpowiedzi na zachowanie sprawcy przybierające *de facto* postać groźby popełnienia przestępstwa przeciwko życiu, zdrowiu lub bezpieczeństwu powszechnemu.

²⁵ Tamże, s. 144–145.

²⁶ D. Tarnowska, dz. cyt., s. 78.

Tabela 10. Liczba złożonych przez prokuratora wniosków do sądu o zastosowanie tymczasowego aresztowania wobec osób stosujących przemoc w rodzinie oraz liczba wniosków uwzględnionych w latach 2015–2021

Rok	Liczba wniosków złożonych	Liczba wniosków uwzględnionych	Procent
2015	1398	863	61,7
2016	1862	784	42,1
2017	2625	1004	38,2
2018	2274	1075	47,2
2019	3043	1291	42,4
2020	3440	1444	42,0
2021	3216	1566	48,7

Źródło: opracowanie własne w oparciu o dane zamieszczone na stronach: <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdania-z-realizacji-krajowego-programu-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie---dane-statystyczne>, <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdanie-z-krajowego-programu-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie-2021> (dostęp: 1.03.2023).

Dane zamieszczone w tabeli powyżej obrazują, jaki procent złożonych przez prokuratora wniosków o zastosowanie tymczasowego aresztowania wobec osób stosujących przemoc w rodzinie jest uwzględniany przez sądy. Analiza zaprezentowanych danych prowadzi do wniosku, że sądy uwzględniają stosunkowo niewiele wniosków prokuratorskich o zastosowanie tymczasowego aresztowania. W analizowanym przedziale czasowym największy odsetek wniosków uwzględnionych odnotowano w 2015 r. (61,7%). W pozostałych latach liczba wniosków uwzględnionych wyniosła mniej niż połowę, przy czym najniższy odsetek wniosków uwzględnionych został odnotowany w 2017 r. i wyniósł on 38,2%, zaś najwyższy w 2021 r. – 48,7%.

4.2.2. Dozór Policji

Kolejnym środkiem zapobiegawczym, który może być stosowany przez sądy jako jeden z instrumentów służących m.in. przeciwdziałaniu przemocy domowej, jest dozór Policji. Już na samym wstępie należy jednak podkreślić, że w zależności od tego, na jakim etapie postępowania wydawane jest postanowienie

o zastosowaniu dozoru, organem, który je wydaje może być prokurator (na etapie postępowania przygotowawczego) albo sąd (na etapie postępowania sądowego).

Zgodnie z tym, o czym jest mowa w art. 275 k.p.k., osoba oddana pod dozór ma obowiązek stosowania się do wymagań zawartych w postanowieniu sądu lub prokuratora. Obowiązek ten może polegać na zakazie opuszczania określonego miejsca pobytu, zgłaszaniu się do organu dozoruującego w określonych odstępach czasu, zawiadamianiu go o zamierzonym wyjeździe oraz o terminie powrotu, zakazie kontaktowania się z pokrzywdzonym lub z innymi osobami, zakazie zbliżania się do określonych osób na wskazaną odległość, zakazie przebywania w określonych miejscach, a także na innych ograniczeniach swobody oskarżonego, niezbędnych do wykonywania dozoru. Katalog obowiązków, które można nałożyć na osobę, wobec której jest stosowany dozór nie jest katalogiem zamkniętym, albowiem ustawodawca posłużył się zwrotem „a także na innych ograniczeniach swobody oskarżonego”. W literaturze podkreśla się, że zakres obowiązków nałożonych na podejrzanego czy też oskarżonego musi być uzasadniony okolicznościami sprawy oraz możliwościami ich realizacji przez niego. Nałożone obowiązki nie powinny stanowić formy represji i odbijać się na życiu osoby oddanej pod dozór, w szczególności zaś na jej życiu zawodowym²⁷.

W kontekście przeciwdziałania przemocy domowej należy zwrócić uwagę zwłaszcza na takie wymagania zawarte w postanowieniu o zastosowaniu dozoru, jak zakaz opuszczania określonego miejsca pobytu, zakaz kontaktowania się z pokrzywdzonym lub z innymi osobami, zakaz zbliżania się do określonych osób na wskazaną odległość oraz zakaz przebywania w określonych miejscach. Zakazy te zostaną szczegółowo omówione w dalszej części opracowania, a dokładnie w tej części, w której jest mowa o środkach karnych, albowiem ich treść jest bardzo zbliżona do treści środka karnego, o którym mowa w art. 39 pkt 2b k.k.

W art. 275 § 4 k.p.k. ustawodawca wskazał, że osoba oddana pod dozór Policji ma obowiązek stawiania się we wskazanej jednostce organizacyjnej Policji z dokumentem stwierdzającym tożsamość, wykonywania poleceń mających na celu dokumentowanie przebiegu dozoru oraz udzielania informacji koniecznych dla ustalenia, czy stosuje się ona do wymagań nałożonych w postanowieniu sądu

²⁷ K. Dudka, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. K. Dudka, Warszawa, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587774910/741688/dudka-katarzyna-red-kodeks-postepowania-karnego-komentarz-wyd-iii?cm=URELATIONS> (dostęp: 20.04.2023).

lub prokuratora. W celu uzyskania takich informacji można wzywać oddanego pod dozór do stawiennictwa w wyznaczonym terminie. W wypadku niestosowania się przez osobę oddaną pod dozór do wymagań określonych w postanowieniu, organ dozoru niezwłocznie zawiadamia o tym sąd lub prokuratora, który wydał postanowienie.

Spośród wszystkich zakazów, jakie mogą być nakładane na osobę, wobec której stosowany jest dozór, w praktyce najczęściej ustanawiany jest obowiązek zgłaszania się do organu dozoru²⁸. Należy jednak podkreślić, że częstotliwość stawiennictwa powinna być określona w postanowieniu o zastosowaniu środka zapobiegawczego, np. przez określenie, ile razy w tygodniu podejrzany czy oskarżony (w zależności od etapu postępowania karnego, na którym jest stosowany ten środek) ma się stawiać u organu dozoru²⁹.

4.2.3. Warunkowy dozór Policji

Należy również zwrócić uwagę na fakt, że zgodnie z tym, co stanowi art. 275 § 3 k.p.k., jeżeli zachodzą przesłanki zastosowania tymczasowego aresztowania wobec oskarżonego o przestępstwo popełnione z użyciem przemocy lub groźby bezprawnej na szkodę osoby najbliższej albo innej osoby zamieszkującej wspólnie ze sprawcą, zamiast tymczasowego aresztowania można zastosować dozór pod warunkiem, że oskarżony w wyznaczonym terminie opuści lokal zajmowany wspólnie z pokrzywdzonym oraz określi miejsce swojego pobytu. W przywołanym przepisie ustawodawca uregulował tzw. warunkowy dozór Policji. Sąd na etapie postępowania sądowego, a prokurator na etapie postępowania przygotowawczego może zastosować dozór warunkowy wobec sprawcy, w stosunku do którego choć *de facto* zachodzą przesłanki do zastosowania tymczasowego aresztowania, to jednak z pewnych względów zastosowanie tego środka zapobiegawczego byłoby niecelowe.

Istota warunkowego dozoru Policji opiera się na zabezpieczeniu życia lub zdrowia osoby najbliższej dla oskarżonego lub innej osoby zamieszkującej wspólnie ze sprawcą przed przemocą domową oraz na odseparowaniu sprawcy

²⁸ K. Eichstaedt, dz. cyt. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587748553/752561/swiecki-dariusz-red-kodeks-postepowania-karnego-tom-i-komentarz-aktualizowany?cm=URELATIONS> (dostęp: 20.05 2023).

²⁹ Tamże.

od pokrzywdzonego³⁰. Jak wskazuje się w literaturze, osoby stosujące przemoc domową swoim zachowaniem często nie stanowią zagrożenia dla innych osób, albowiem „[...] opierają się [...] na niszczeniu życia najbliższych, nierzadko zakładając maskę wśród społeczeństwa i zdejmując ją, przekroczywszy próg domu”³¹. Z tego właśnie względu w pewnych wypadkach, pomimo występowania przesłanek do zastosowania tymczasowego aresztowania, zastosowanie tego środka zapobiegawczego nie byłoby celowe, wobec czego może zostać niejako zastąpione warunkowym dozorem Policji.

4.3. Środki karne, które sąd może orzec wobec sprawcy przemocy domowej

Zapewnienie ochrony i bezpieczeństwa ofiarom przemocy domowej poprzez odizolowanie od nich sprawcy przemocy stanowi jeden z najważniejszych prawnych aspektów przeciwdziałania przemocy domowej³². Kodeks karny przewiduje całe spektrum środków karnych, które mogą być stosowane przez sądy wobec sprawców przemocy domowej. W literaturze podkreśla się, że środki objęte w obecnie obowiązującym kodeksie karnym nazwą „środki karne” w poprzednich kodyfikacjach były określane mianem kar dodatkowych, co niejako oddawało ich istotę, albowiem były one przede wszystkim orzekane obok kar stanowiących główną reakcję na popełnione przestępstwo, będąc tym samym reakcją pomocniczą o charakterze dopełniającym. Obecnie obowiązujący kodeks karny nie traktuje jednak środków karnych jako kar, lecz nadaje im inne znaczenie, choć *de facto* są one – tak samo jak kary – reakcją na ujemnie oceniane zachowanie sprawcy, która to stanowi dla niego dodatkową obok kary dolegliwość³³.

Przed wszystkim w kontekście środków karnych, jakie mogą zostać orzeczone wobec sprawcy przemocy domowej, należy wskazać środek karny

³⁰ M. Żbikowska, dz. cyt., s. 25–26.

³¹ Tamże, s. 26.

³² S. Spurek, *Izolacja sprawcy przemocy w rodzinie od ofiary*, „Prokuratura i Prawo” 2013, nr 7–8, s. 147.

³³ R.A. Stefański, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. R.A. Stefański, Warszawa 2017, s. 363–364.

wymieniony w art. 39 pkt 2b k.k., tj. zakaz przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, zakaz kontaktowania się z określonymi osobami, zakaz zbliżania się do określonych osób oraz zakaz opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu. Nie sposób również nie wspomnieć o środku karnym przewidzianym w art. 39 pkt 2e k.k., jakim jest nakaz okresowego opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym.

Wśród przedstawicieli doktryny prawa karnego brak jest zgodności co do tego, czy zakazy wymienione w art. 39 pkt 2b k.k. stanowią jeden środek karny występujący w czterech postaciach, czy też może w przepisie tym zostały wymienione cztery odrębne środki karne. Ryszard Andrzej Stefański jest zdania, że za traktowaniem tych zakazów jako jednego środka przemawia przede wszystkim wykładnia systemowa – skoro ustawodawca wspomniane nakazy umieścił w katalogu środków karnych w jednym punkcie, choć niewątpliwie mógł je rozdzielić, to świadczy to o tym, że jego zamiarem było nadanie im charakteru jednego środka występującego w kilku postaciach³⁴. Innego zdania jest natomiast Sławomir Szyrmer, który uznaje, że mimo umieszczenia wymienionych zakazów w jednym artykule, są one odrębnymi środkami karnymi³⁵. Taki pogląd prezentuje także m.in. Zofia Sienkiewicz³⁶.

Niezależnie od tego, czy zakazy wymienione w art. 39 pkt 2b k.k. zostaną potraktowane jako jeden środek karny występujący w czterech różnych postaciach, czy też jako cztery odrębne środki karne, istotne jest to, że mogą być one orzekane przez sąd pojedynczo, jak również mogą być kumulowane. Zakazy te mogą być łączone przez sąd w różnych konfiguracjach, a w skrajnych wypadkach mogą zostać nawet orzeczone wobec sprawcy wszystkie zakazy, o których mowa w art. 39 pkt 2b k.k.³⁷

³⁴ Tamże, s. 374; podobnie: P. Kiziukiewicz, *Problematyka zgodności z Konstytucją RP środka karnego obowiązku powstrzymania się od przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, zakazu kontaktowania się z określonymi osobami lub zakazu opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu* (cz. 1), „Palestra” 2009, nr 11–12, s. 19.

³⁵ S. Szyrmer, *Nowelizacja prawa karnego w świetle ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego i ustawy – Kodeks karny wykonawczy* (Dz. U. Nr 163, poz. 1363), „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2006, z. 1, s. 58.

³⁶ Z. Sienkiewicz [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. M. Filar, Warszawa 2008, s. 150.

³⁷ R.A. Stefański, dz. cyt., s. 374.

Środek karny z art. 39 pkt 2b k.k. pełni głównie funkcję prewencyjną, zaś jego celem jest uniemożliwienie podmiotowi, wobec którego go orzeczono, kontynuowania dotychczasowego przestępnego zachowania, a w dalszej perspektywie także wdrożenie skazanego do określonego schematu postępowania. Schemat ten ma zmniejszyć prawdopodobieństwo popełnienia w przyszłości przez skazanego przestępstw przeciwko wolności seksualnej lub obyczajności na szkodę małoletniego oraz przestępstw z użyciem przemocy, w tym przemocy przeciwko osobie najbliższej³⁸. Środek ten pełni zatem również funkcję wychowawczą względem sprawcy³⁹.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na to, że środek karny, o którym mowa w art. 39 pkt 2e k.k., tj. nakaz okresowego opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym jest odrębnym od zakazów wymienionych w art. 39 pkt 2b k.k. środkiem karnym. Choć przesłanki orzekania środków karnych, o których mowa w art. 39 pkt 2b k.k. oraz w art. 39 pkt 2e k.k., są takie same, to jednak ulokowanie nakazu okresowego opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym w katalogu środków karnych zawartych w art. 39 k.k. poprzez wyodrębnienie go w osobnym punkcie przesądza o tym, że jest on samodzielnym środkiem karnym⁴⁰.

Nie sposób nie zgodzić się ze stwierdzeniem, że zarówno zakazy, o których mowa w art. 39 pkt 2b k.k., jak i nakaz wyrażony w art. 39 pkt 2e k.k. cechują się wysokim stopniem dolegliwości dla sprawcy przestępstwa, która wyraża się w ograniczeniu jego wolności osobistej. Z uwagi na powyższe przed przystąpieniem do omówienia szczegółowych zasad zarówno fakultatywnego, jak i obligatoryjnego orzekania środka, o którym mowa w art. 39 pkt 2b k.k., oraz środka z art. 39 pkt 2e k.k., warto w tym miejscu choć w kilku słowach odnieść się do istoty tych poszczególnych środków, tj. treści zakazów wymienionych w art. 39 pkt 2b k.k. oraz nakazu z art. 39 pkt 2e k.k.

³⁸ M. Siwek, *Wykonanie niektórych środków karnych*, „Prokuratura i Prawo” 2010, nr 11, s. 114.

³⁹ A. Ziółkowska [w:], *Kodeks karny. Komentarz*, red. V. Konarska-Wrżosek, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587715655/740468/konarska-wrzoszek-violetta-red-kodeks-karny-komentarz-wyd-iv?cm=URELATIONS> (dostęp: 7.04.2023).

⁴⁰ R.A. Stefański, dz. cyt., s. 374.

4.3.1. Zakaz przebywania w określonych środowiskach lub miejscach

Istotą omawianego zakazu jest zobowiązanie oskarżonego do niespędzania czasu w określonych środowiskach lub miejscach. Środowisko należy w tym kontekście rozumieć w kategoriach społecznych, a zatem jako określoną grupę ludzi charakteryzujących się jakąś cechą wspólną, tj. wspólnotą interesów, zainteresowań, sposobem życia, wykonywaniem tej samej pracy czy pobieraniem nauki⁴¹. Należy mieć jednak na uwadze, że orzeczenie przez sąd omawianego zakazu może co prawda ograniczyć niektóre wolności sprawcy, ale nie może ono go tych wolności całkowicie pozbawić. Z tego względu konieczne jest doprecyzowanie przez sąd w wyroku, o jakie dokładnie środowiska czy też miejsca chodzi⁴². Ustawodawca nie sformułował kryteriów, którymi powinien kierować się sąd, precyzując środowiska lub miejsca, w których skazany nie może przebywać, jednak należy przyjąć, że powinny to być te środowiska lub miejsca, w przypadku których może powstać niebezpieczeństwo ponownego popełnienia przez tego sprawcę czynu zabronionego. Jak podkreśla się w literaturze, z tego względu nie jest możliwe zakazanie skazanemu przebywania np. na terenie całej określonej miejscowości czy gminy⁴³. *Ratio legis* zakazu przebywania w określonych środowiskach lub miejscach polega nie tylko na zapobieżeniu popełnienia przez skazanego ponownie przestępstwa, ale również na objęciu ochroną pokrzywdzonego lub potencjalnych ofiar skazanego⁴⁴. Z uwagi na powyższe wskazuje się na jego dwojaką funkcję – funkcję prewencji indywidualnej oraz funkcję ochronną.

⁴¹ K. Lipiński, [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, red. J. Giezek <https://sip.lex.pl/#/commentary/587846625/644065/giezek-jacek-red-kodeks-karny-czesc-ogolna-komentarz?cm=URELATIONS> (dostęp: 7.04.2023); J. Skupiński, J. Mierzwińska-Lorencka, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. R.A. Stefański, Warszawa 2017, s. 540.

⁴² S. Szyrmer, dz. cyt., s. 58.

⁴³ K. Lipiński, dz. cyt., <https://sip.lex.pl/#/commentary/587846625/644065/giezek-jacek-red-kodeks-karny-czesc-ogolna-komentarz?cm=URELATIONS> (dostęp: 7.04.2023).

⁴⁴ M. Melezini, A. Sakowicz, *Środek karny w postaci obowiązku powstrzymania się od przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, zakazu kontaktowania się z określonymi osobami lub zakazu opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu (art. 39 pkt 2b k.k.)*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2008, z. 2, s. 208.

4.3.2. Zakaz kontaktowania się z określonymi osobami

Zakaz kontaktowania się z określonymi osobami może obejmować wszelkie formy kontaktu, a zatem kontakt osobisty i wszelkie sposoby kontaktu na odległość, w tym również za pośrednictwem Internetu. Sąd może orzec zakaz kontaktowania się zarówno z jedną wskazaną osobą, jak i z większą liczbą osób, jednak osoby te muszą zostać dokładnie wskazane w wyroku⁴⁵. Należy podkreślić, że zakaz ten obejmuje jedynie kontakt o charakterze świadomym i celowym, a nie przypadkowe spotkanie, do którego może dojść bez jakiegokolwiek inicjatywy ze strony osoby, wobec której ten zakaz został orzeczony przez sąd⁴⁶. Co więcej, w literaturze zwraca się również uwagę na to, że zgodnie z *ratio legis* komentowanego uregulowania to skazany nie może inicjować kontaktu z osobami określonymi w wyroku. Nie naruszy on jednak orzeczonego wobec niego zakazu, jeżeli kontakt z nim będzie inicjował czy wręcz prowokował sam pokrzywdzony⁴⁷. W kontekście środka karnego, jakim jest zakaz kontaktowania się z określonymi osobami, na uwagę zasługuje wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 listopada 2017 r., sygn. IV KK 382/17, w którym wskazano, że środek karny w postaci zakazu kontaktowania się z określonymi osobami orzeka się w latach, od roku do lat 15, wobec czego rażąco niesprawiedliwe byłoby utrzymanie w mocy orzeczenia zawierającego rozstrzygnięcie o bezterminowym stosowaniu wobec oskarżonej środka karnego⁴⁸.

⁴⁵ A. Ziółkowska, dz. cyt., <https://sip.lex.pl/#/commentary/587715655/740468/konarska-wrzosek-violetta-red-kodeks-karny-komentarz-wyd-iv?cm=URELATIONS> (dostęp: 7.04.2023).

⁴⁶ K. Lipiński, dz. cyt., <https://sip.lex.pl/#/commentary/587846625/644065/giezek-jacek-red-kodeks-karny-czesc-ogolna-komentarz?cm=URELATIONS> (dostęp: 11.04.2023).

⁴⁷ A. Ziółkowska, dz. cyt., <https://sip.lex.pl/#/commentary/587715655/740468/konarska-wrzosek-violetta-red-kodeks-karny-komentarz-wyd-iv?cm=URELATIONS> (dostęp: 7.04.2023).

⁴⁸ Takie samo stanowisko zostało wyrażone m.in. w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 7 lipca 2016 r., sygn. V KK 194/16, w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 17 grudnia 2020 r., sygn. I KK 170/20 czy chociażby w wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 4 grudnia 2017 r., sygn. II AKa 348/17.

4.3.3. Zakaz zbliżania się do określonych osób

Zakaz ten został przez ustawodawcę określony w sposób bardzo ogólny. To sąd dokonuje jego konkretyzacji poprzez wskazanie osoby lub osób, do których nie może zbliżać się oskarżony oraz odległości, jaką oskarżony musi zachować od wskazanej przez sąd osoby. Jak wskazuje R.A. Stefański, mając na uwadze cel i przesłanki tego zakazu, osobą taką z reguły będzie pokrzywdzony przestępstwem popełnionym z użyciem przemocy w rodzinie, albowiem powodem, dla którego sąd nakłada na sprawcę ten zakaz, jest „[...] zaoszczędzenie pokrzywdzonemu przykrych przeżyć, jakie wiążą się ze wspomnieniem przestępstwa, a wywołuje je widok sprawcy”⁴⁹. Ustawodawca nie wskazuje minimalnej ani maksymalnej odległości, na którą sprawca, na którego nałożono omawiany zakaz, nie może zbliżać się do pokrzywdzonego czy też do innej osoby. Odległość tę musi zatem doprecyzować sąd w treści wyroku.

4.3.4. Zakaz opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu

Jest to niewątpliwie zakaz, z którym wiążą się ogromne wątpliwości interpretacyjne. Choć ma on charakter niezwykle represyjny, to jego treść wydaje się zupełnie niejasna, albowiem w zasadzie każdy zwrot użyty na określenie tego zakazu jest zwrotem nieprecyzyjnym⁵⁰. Z uwagi na to, że ramy objętościowe niniejszego opracowania nie pozwalają na dokładne omówienie wątpliwości interpretacyjnych pojawiających się przy próbie odtworzenia treści tego zakazu, poprzestaną w tym miejscu jedynie na zasygnalizowaniu, że na gruncie omawianego zakazu nie jest jasne chociażby to, jak rozumieć „określone miejsce pobytu” – czy chodzi o miasto, osiedle, wyznaczony rejon, ulicę czy może mieszkanie. R.A. Stefański wskazuje w tym kontekście, że zakaz opuszczania określonego miejsca pobytu nie jest ograniczony do miejsca zamieszkania, którym to miejscem jest miejscowość, w której dana osoba przebywa z zamiarem stałego pobytu. Ustawodawca kładzie bowiem nacisk nie na stan prawny, a na stan faktyczny. Nie ma zatem znaczenia, gdzie oskarżony ma miejsce stałego zameldowania. Istotny jest jedynie

⁴⁹ R.A. Stefański, dz. cyt., s. 376.

⁵⁰ T. Pudo, *Środek karny w postaci zakazu opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu – próba analizy*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2006, z. 2, s. 79–80.

fakt jego przebywania w określonym miejscu. Jednocześnie przywołany autor zwraca uwagę na to, że zakaz ten nie może obejmować mieszkania, w którym przebywa oskarżony, ponieważ wówczas nie byłby on środkiem karnym, a aresztem domowym nieznanym polskiemu ustawodawstwu⁵¹.

Konrad Lipiński stoi na stanowisku, że zakaz opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu może obejmować całą miejscowość lub jej wydzieloną administracyjnie część⁵². Pogląd ten podziela także m.in. Magdalena Budyn-Kulik⁵³. Zdaniem Tomasza Pudy nie ma żadnego uzasadnienia dla istnienia w polskim prawie zakazu opuszczania określonego przez sąd miejsca pobytu. Zdaniem przywołanego autora zakaz ten powinien zostać usunięty, „[...]” choćby po to, żeby ograniczyć tendencję prawodawcy do tworzenia przepisów efektywnie i surowo brzmiących, nienadających się do stosowania, niesłużących niczemu, za to niezmiernie dolegliwych i w zasadzie nieliczących się z prawami człowieka, przysługującymi przecież także przestępcy”⁵⁴.

4.3.5. Nakaz okresowego opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym

Treścią omawianego środka karnego jest polecenie oskarżonemu pozostawienia lokalu zajmowanego dotychczas wspólnie z pokrzywdzonym. Szczególnie istotny jest fakt, iż zastosowanie przez sąd tego środka wobec oskarżonego nie pozbawia go prawa własności lokalu, a jedynie uniemożliwia mu czasowe faktyczne korzystanie z niego⁵⁵. W literaturze wskazuje się, że dla oceny, czy określony lokal jest lokalem mieszkalnym istotne znaczenie ma jego faktyczne wykorzystywanie, a nie jedynie jego przeznaczenie⁵⁶.

W kontekście analizowanego środka karnego na szczególną uwagę zasługują rozważania Naczelnego Sądu Administracyjnego poczynione w uzasadnieniu

⁵¹ R.A. Stefański, dz. cyt., s. 376.

⁵² K. Lipiński, dz. cyt., <https://sip.lex.pl/#/commentary/587846625/644065/giezek-jacek-red-kodeks-karny-czesc-ogolna-komentarz?cm=URELATIONS> (dostęp: 5.04.2023).

⁵³ M. Budyn-Kulik, [w:] *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Mozgawa, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587736890/748518/mozgawa-marek-red-kodeks-karny-komentarz-aktualizowany?cm=URELATIONS> (dostęp: 4.05.2023).

⁵⁴ T. Pudo, dz. cyt., s. 87.

⁵⁵ R.A. Stefański, dz. cyt., s. 376.

⁵⁶ Tamże.

wyroku z dnia 17 lutego 2017 r., sygn. II OSK 1288/15, w którym to NSA wskazał, że fakt nieorzeczenia przez sąd środka karnego z art. 39 pkt 2e k.k., czyli nakazu opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym, pozostaje bez znaczenia dla ustalenia przesłanek wymeldowania i stoi w sprzeczności z charakterem zameldowania, które służy wyłącznie celom ewidencyjnym. W dalszej części uzasadnienia przywołanego wyroku NSA wskazał, że:

Nie podziela się konstatacji jakoby wykładnia systemowa art. 15 ust. 2 ustawy z 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych nakazywała uznanie, iż skoro skazany na skutek zastosowania norm prawa karnego został odizolowany od członków jego rodziny, to również w dziedzinie prawa administracyjnego wymagana jest konsekwencja w tym zakresie. Przepis art. 15 ust. 2 ustawy nie pozwala na uzależnienie wymeldowania od poczynienia ocen, czy dana osoba powinna czy też nie przebywać pod adresem zameldowania. Takiej wykładni sprzeciwia się cel zameldowania mający wyłącznie ewidencyjny charakter.

4.4. Zasady orzekania środków karnych, o których mowa w art. 39 pkt 2b k.k. oraz w art. 39 pkt 2e k.k.

W art. 41a § 1 k.k. ustawodawca uregulował szczegółowe zasady orzekania fakultatywnego zakazu przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, kontaktowania się z określonymi osobami, zbliżania się do określonych osób lub opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu a także nakazu okresowego opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym. W myśl tego przepisu sąd może orzec zakaz przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, kontaktowania się z określonymi osobami, zbliżania się do określonych osób lub opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu, jak również nakaz okresowego opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym w razie skazania za przestępstwo przeciwko wolności seksualnej lub obyczajności na szkodę małoletniego lub inne przestępstwo przeciwko wolności oraz w razie skazania za umyślne przestępstwo z użyciem przemocy, w tym zwłaszcza przemocy wobec osoby najbliższej. Zakaz lub nakaz może być połączony z obowiązkiem zgłaszania się do Policji lub innego wyznaczonego

organu w określonych odstępach czasu, a zakaz zbliżania się do określonych osób – również kontrolowany w systemie dozoru elektronicznego.

W art. 41a § 2 mowa jest natomiast o obligatoryjnym zakazie przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, kontaktowania się z określonymi osobami, zbliżania się do określonych osób lub opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu, a także nakazie okresowego opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym. Zgodnie bowiem z art. 41a § 2 k.k. sąd orzeka zakaz przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, kontaktowania się z określonymi osobami, zbliżania się do określonych osób lub opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu, jak również nakaz okresowego opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym, w razie skazania na karę pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia jej wykonania za przestępstwo przeciwko wolności seksualnej lub obyczajności na szkodę małoletniego. Zakaz lub nakaz może być połączony z obowiązkiem zgłaszania się do Policji lub innego wyznaczonego organu w określonych odstępach czasu, a zakaz zbliżania się do określonych osób – również kontrolowany w systemie dozoru elektronicznego.

Warto też zwrócić uwagę na treść art. 41a § 3 k.k., zgodnie z którą sąd może orzec zakaz przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, kontaktowania się z określonymi osobami, zbliżania się do określonych osób lub opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu dożywotnio w razie ponownego skazania sprawcy w warunkach określonych w art. 41a § 2.

Zgodnie natomiast z tym, o czym jest mowa w art. 41a § 3a k.k., w razie orzeczenia nakazu okresowego opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym za przestępstwa określone w rozdziałach XXV k.k. (przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności) i XXVI k.k. (przestępstwa przeciwko rodzinie i opiece), sąd orzeka na ten sam okres zakaz zbliżania się do pokrzywdzonego. Jak wskazuje Damian Szeleszczuk:

Powiązanie nakazu opuszczenia lokalu z zakazem zbliżania się do pokrzywdzonego w sposób oczywisty doprowadzi do zwiększenia zakresu ochrony pokrzywdzonego poprzez poszerzenie przestrzeni, w której pokrzywdzony będzie mógł przebywać bez konieczności znoszenia obecności sprawcy. Obligatoryjny charakter tego zakazu sprawia, że sąd nie ocenia celowości jego zastosowania. O tym, że jest

to konieczne, przesądził ustawodawca, uniemożliwiając tym samym swobodę kształtowania sankcji karnej i dostosowania jej do stopnia winy i społecznej szkodliwości⁵⁷.

W literaturze wskazuje się ponadto, że środek karny w postaci nakazu opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym realizuje zadania w zakresie prewencji indywidualnej poprzez ułatwienie powstrzymywania się od popełnienia czynów zabronionych w przyszłości oraz ma uświadomić sprawcy rozmiar wyrządzonej krzywdy, a poprzez swoją dolegliwość działać również na sprawcę w warstwie emocjonalnej, a ponadto może oddziaływać odstraszająco na innych⁵⁸.

Orzekając zakaz zbliżania się do określonych osób, sąd wskazuje odległość od osób chronionych, którą skazany obowiązany jest zachować, zaś orzekając nakaz okresowego opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym, sąd określa termin jego wykonania, o czym mowa jest odpowiednio w art. 41a § 4 i § 5 k.k. Zgodnie natomiast z art. 43 k.k. zakaz, o którym mowa w art. 39 pkt 2b k.k., tj. zakaz przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, kontaktowania się z określonymi osobami, zbliżania się do określonych osób lub opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu orzeka się w latach – od 1 roku do lat 15, natomiast nakaz, o którym mowa w art. 39 pkt 2e k.k., tj. nakaz okresowego opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym, orzeka się na czas od 1 roku do lat 10.

Warto w tym miejscu powołać się na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 lutego 2022 r., sygn. IV KK 696/21, w którym to SN wskazał, że koniecznym elementem wymiaru środków karnych jest nie tylko wskazanie zachowania zakazanego czy nakazanego, ale także określenie czasu ich obowiązywania. Brak wskazania tego czasu w wyroku nakładającym na skazanego takie obowiązki stanowi rażące naruszenie przepisu art. 43 § 1 k.k., a uchybienie to ma istotny wpływ na treść wyroku. Skoro bowiem brak jest określenia czasu, a zatem w istocie końca obowiązywania środków karnych, wbrew woli ustawodawcy dochodzi do ich przekształcenia w środki bezterminowe.

⁵⁷ D. Szeleszczuk, *Środki karne w świetle nowelizacji Kodeksu karnego z dnia 20 lutego 2015 r.*, „Studia Prawnicze KUL” 2015, nr 4, s. 80–81.

⁵⁸ R.A. Stefański, *Środek karny nakazu opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 2, s. 9.

W myśl art. 43 § 2a k.k. okres, na który orzeczono zakazy, nie biegnie w czasie odbywania kary pozbawienia wolności, chociażby orzeczonej za inne przestępstwo. Taka regulacja pozwala na wydłużenie okresu izolacji sprawcy od pokrzywdzonego, albowiem jeżeli sprawca zostanie skazany na karę pozbawienia wolności, nawet za inne przestępstwo, wykonywanie środka karnego rozpoczyna się dopiero wtedy, gdy sprawca ten zakończy odbywanie orzeczonej wobec niego kary.

Warto również zwrócić uwagę na treść art. 181a k.k.w., który stanowi, że w razie orzeczenia zakazu przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, kontaktowania się z określonymi osobami, zbliżania się do określonych osób lub opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu, jak również nakazu okresowego opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym, sąd przesyła odpis wyroku jednostce Policji, a także odpowiedniemu organowi administracji rządowej lub samorządu terytorialnego właściwemu dla miejsca pobytu skazanego.

Nadzór nad wykonywaniem zakazu przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, kontaktowania się z określonymi osobami, zbliżania się do określonych osób lub opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu, jak również nakazu okresowego opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym powierza się zawodowemu kuratorowi sądowemu. W sprawach związanych z wykonywaniem zakazu przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, kontaktowania się z określonymi osobami, zbliżania się do określonych osób lub opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu, jak również nakazu okresowego opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym właściwy jest sąd rejonowy, w którego okręgu ustalono miejsce pobytu skazanego.

W ramach rozważań na temat środków karnych, których orzeczenie wobec sprawcy przez sąd ma przeciwdziałać zachowaniom wypełniającym znamiona przemocy domowej, należy również wspomnieć o treści art. 244 k.k., w którym zostało stypizowane przestępstwo niestosowania się do orzeczonych środków karnych. Jest ono zagrożone karą pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Zabronione pod groźbą kary zachowanie, o którym mowa w przywołanym przepisie polega na nierespektowaniu orzeczeń sądu nakładających na sprawcę określony zakaz, obowiązek lub nakaz, zaś bezpośrednim przedmiotem ochrony

jest poszanowanie dla rozstrzygnięć sądów w zakresie nakładanych przez nie na sprawcę środków karnych⁵⁹.

Tabela 11. Środki karne orzeczone wobec sprawców przemocy domowej w latach 2015–2021

Środki karne		Rok						
		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Zakaz przebywania w określonych środowiskach lub miejscach	ogółem	33	22	35	31	45	46	38
	kobiety	0	0	4	1	2	0	1
	mężczyźni	33	22	31	30	43	46	37
Zakaz kontaktowania się z określonymi osobami	ogółem	329	423	666	762	1021	1277	1966
	kobiety	18	11	21	21	27	30	61
	mężczyźni	311	412	645	741	994	1247	1905
Zakaz zbliżania się do określonych osób	ogółem	297	655	995	1205	1605	1953	2762
	kobiety	18	16	19	28	31	40	78
	mężczyźni	279	639	976	1177	1574	1913	2684
Nakaz opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym	ogółem	269	398	507	604	829	823	1080
	kobiety	11	9	10	8	13	15	24
	mężczyźni	258	389	497	596	816	808	1056

Źródło: opracowanie własne w oparciu o dane zamieszczone na stronach: <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdania-z-realizacji-krajowego-programu-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie---dane-statystyczne>, <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdanie-z-krajowego-programu-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie-2021> (dostęp: 1.03.2023).

⁵⁹ M. Mozgawa, [w:] *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Mozgawa, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587737107/748744/mozgawa-marek-red-kodeks-karny-komentarz-aktualizowany?cm=URELATIONS> (dostęp: 19.04.2023).

Analiza danych przedstawionych w tabeli 11 prowadzi do wniosku, że spośród zakazów (i nakazu, o którym mowa w art. 39 pkt 2c k.k.) nakładanych na sprawców przemocy domowej w ramach środków karnych w latach 2015–2021 najczęściej orzekany był zakaz zbliżania się do określonych osób. Na drugim miejscu pod względem częstotliwości orzekania należy wskazać zakaz kontaktowania się z określonymi osobami, zaś na trzecim – nakaz okresowego opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym. Najrzadziej orzekany jest natomiast zakaz przebywania w określonych środowiskach lub miejscach.

4.5. Modyfikacje zasad dotyczących orzekania środków probacyjnych wobec sprawców przemocy domowej

Jednym z instrumentów służących przeciwdziałaniu przemocy domowej są także modyfikacje zasad dotyczących orzekania środków probacyjnych wobec sprawców tego rodzaju przemocy. Choć art. 70 § 1 k.k. stanowi, że zawieszenie wykonania kary następuje na okres próby, który wynosi od 1 roku do 3 lat i biegnie od uprawomocnienia się wyroku, to jednak zgodnie z tym, o czym jest mowa w art. 70 § 2 k.k., w wypadku zawieszenia wykonania kary wobec sprawcy młodocianego oraz sprawcy, który popełnił przestępstwo z użyciem przemocy na szkodę osoby wspólnie zamieszkującej, okres próby wynosi od 2 do 5 lat, a zatem wobec takiego sprawcy ma miejsce wydłużenie okresu próby. Grzegorz Łabuda stoi na stanowisku, że wprowadzenie przez ustawodawcę odrębności co do czasu trwania okresu próby względem tych dwóch kategorii sprawców wynika z przekonania, że w odniesieniu do nich istnieje potrzeba korygowania postaw i zachowań oraz wpływania na nich celem zapobieżenia podejmowaniu zachowań sprzecznych z prawem⁶⁰.

Przepis art. 70 § 2 k.k. znajduje zastosowanie niezależnie od tego, czy między sprawcą a pokrzywdzonym, którzy wspólnie ze sobą zamieszkują, istnieją jakiegokolwiek bliższe relacje czy też nie. Znaczenie ma tylko to, że sprawca i pokrzywdzony zamieszkują wspólnie. Podkreślenia wymaga, że pojęcie osoby wspólnie

⁶⁰ G. Łabuda, [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, red. J. Giezek, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587846668/644108/giezek-jacek-red-kodeks-karny-czesc-ogolna-komentarz?cm=URELATIONS> (dostęp: 5.05.2023).

zamieszkującej nie pokrywa się z pojęciem osoby najbliższej, której definicja, jak już wcześniej wspomniano, jest zawarta w treści art. 115 § 11 k.k. Jeżeli zatem sprawca dopuści się przemocy wobec osoby najbliższej, z którą stale nie zamieszkuje, sąd, warunkowo zawieszając wobec niego wykonanie kary, nie będzie mógł wyznaczyć mu dłuższego okresu próby.

4.6. Obowiązki okresu próby

Ustawodawca, dążąc do zwiększenia skuteczności środków przeciwdziałania przemocy domowej, uznał, że również obowiązki okresu próby mogą skutecznie spełniać tę rolę. Takie przekonanie doprowadziło do rozbudowywania katalogu tych środków, a także ich modyfikacji na przestrzeni lat. W literaturze wskazuje się bowiem, że główne cele będące wspólnym mianownikiem dla wszystkich obowiązków probacyjnych to: nakierowanie na resocjalizację sprawcy poprzez wykazanie aktywnej społecznej postawy, jego wychowanie oraz zapobieżenie ponownemu popełnieniu przestępstwa⁶¹.

W art. 67 § 3 k.k. ustawodawca przewidział, że – umarzając warunkowo postępowanie karne – sąd może nałożyć na sprawcę obowiązki takie, jak: obowiązek informowania sądu lub kuratora o przebiegu okresu próby, obowiązek przeproszenia pokrzywdzonego, obowiązek wykonywania ciężącego na sprawcy obowiązku łżenia na utrzymanie innej osoby, obowiązek powstrzymania się od nadużywania alkoholu lub używania innych środków odurzających, obowiązek poddania się terapii uzależnień, obowiązek poddania się terapii, w szczególności psychoterapii lub psychoedukacji, obowiązek uczestnictwa w oddziaływaniach korekcyjno-edukacyjnych, obowiązek powstrzymania się od kontaktowania się z pokrzywdzonym lub innymi osobami w określony sposób lub zbliżania się do pokrzywdzonego lub innych osób, a także obowiązek opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym.

Artykuł 72 § 1 k.k. stanowi natomiast, że zawieszając wykonanie kary, sąd zobowiązuje, a jeżeli orzeka środek karny, może zobowiązać skazanego do:

⁶¹ B. Kolarz, M. Literski, K. Sączek, *Obowiązki probacyjne (istota, założenia, cele oraz stosowanie w praktyce sądowej)*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2018, z. 1, s. 69–70.

1) informowania sądu lub kuratora o przebiegu okresu próby, 2) przeproszenia pokrzywdzonego, 3) wykonywania ciężącego na nim obowiązku łożenia na utrzymanie innej osoby, 4) wykonywania pracy zarobkowej, do nauki lub przygotowania się do zawodu, 5) powstrzymania się od nadużywania alkoholu lub używania innych środków odurzających, 6) poddania się terapii uzależnień, 6a) poddania się terapii, w szczególności psychoterapii lub psychoedukacji, 6b) uczestnictwa w oddziaływaniach korekcyjno-edukacyjnych, 7) powstrzymania się od przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, 7a) powstrzymania się od kontaktowania się z pokrzywdzonym lub innymi osobami w określony sposób lub zbliżania się do pokrzywdzonego lub innych osób, 7b) opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym, 8) innego stosownego postępowania w okresie próby, które może zapobiec popełnieniu ponownie przestępstwa – przy czym orzeka się przynajmniej jeden z wymienionych powyżej obowiązków. W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 10 grudnia 2020 r., sygn. V KK 288/20 wskazano, że nieorzeczenie jednego z obowiązków wymienionych w art. 72 § 1 k.k. w sytuacji wymierzenia skazanemu kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania stanowi obrazę tego przepisu prawa materialnego⁶².

W kontekście katalogu obowiązków probacyjnych, zawartych w art. 72 § 1 k.k., na szczególną uwagę zasługuje środek, o którym mowa w pkt 8 przywołanego przepisu, tj. inne stosowne postępowanie w okresie próby, które może zapobiec popełnieniu ponownie przestępstwa. Warto bowiem podkreślić, że – jak słusznie wskazał Sąd Najwyższy w swoim postanowieniu z dnia 12 marca 2020 r. (sygn. V KK 19/20) – choć konstrukcja przepisu art. 72 § 1 pkt 8 k.k. jest szeroka, to jednak nie oznacza, że na podstawie tego unormowania wolno nakładać na sprawcę obowiązki o cechach penalnych, właściwych karom czy środkom karnym. W wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2019 r., sygn. II AKa 478/18 wskazano natomiast, że przy stosowaniu art. 72 § 1 pkt 8 k.k. sąd jest ukierunkowany i ograniczony przez wskazanie, że ma to być obowiązek takiego postępowania, które może w danym, konkretnym

⁶² Podobnie: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 stycznia 2020 r., sygn. IV K 202/19, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 maja 2020 r., sygn. V KK 564/19 czy wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 6 listopada 2020 r., sygn. II AKa 410/19.

przypadku sprawić, że sprawca nie powróci na drogę przestępstwa, czyli zadziałać indywidualno-prewencyjnie⁶³.

Warto w tym miejscu przywołać także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 kwietnia 2022 r., sygn. IV KK 377/21, w którym to zwrócono uwagę na to, że katalogi środków karnych z art. 39 k.k. oraz środków probacyjnych z art. 72 § 1 k.k. do pewnego stopnia się pokrywają. Jest tak chociażby w przypadku środka probacyjnego w postaci powstrzymania się od kontaktowania się z pokrzywdzonym lub innymi osobami w określony sposób lub zbliżania się do pokrzywdzonego lub innych osób (art. 72 § 1 pkt 7a k.k.) i środka karnego zakazu przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, kontaktowania się z określonymi osobami, zbliżania się do określonych osób lub opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu (art. 39 pkt 2b k.k.). Jednocześnie jednak środki te nie są identyczne i to nie tylko w przestrzeni zakresu przedmiotowego, ale i kategorii sformułowania – „zakaz” i „obowiązek powstrzymywania się”. Z pewnością zatem stwierdzić trzeba, że środki te nie są ze sobą tożsame nie tylko ze względu na stanowczość sformułowania, ale przede wszystkim na otoczenie normatywne. Artykuł 41a k.k. określa przypadki, kiedy taki środek karny może być orzeczony. Z kolei art. 72 § 1 k.k. nie zawiera żadnych konkretnych ograniczeń dla orzeczenia omawianego środka. Najistotniejsze jednak jest to, że art. 43 § 1 k.k. zakreśla możliwy okres stosowania środków karnych, natomiast przepisy określające zasady stosowania środków probacyjnych takiego ograniczenia czasowego nie zawierają. Wskazywanie takiego ograniczenia w tym drugim przypadku jest zbędne, gdyż z istoty swojej środki probacyjne są środkami wykonywanymi w okresie próby przy zawieszeniu wykonywania kary pozbawienia wolności.

Należy zwrócić uwagę na to, że zgodnie z art. 74 § 1 k.k., czas i sposób wykonania obowiązków probacyjnych wymienionych w art. 72 k.k. sąd określa po wysłuchaniu skazanego, przy czym nałożenie obowiązków takich jak obowiązek poddania się terapii uzależnień oraz obowiązek poddania się terapii, w szczególności psychoterapii lub psychoedukacji, wymaga nadto zgody skazanego. Wprowadzony przez ustawodawcę wymóg uzyskania zgody skazanego

⁶³ Podobnie: wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 13 lipca 2017 r., sygn. II AKa 222/17, wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 29 czerwca 2021 r., sygn. II AKa 17/21, 13, czy wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 18 marca 2022 r., sygn. II AKa 382/21.

na zobowiązanie go do poddania się wspomnianym oddziaływaniom terapeutycznym jest związany ze słusznym założeniem, że wdrażanie jakiejkolwiek terapii bez zgody osoby, która ma zostać jej poddana częstokroć nie przynosi pożądaných skutków.

Zgodnie z tym, o czym jest mowa w art. 72 § 1a k.k., nakładając obowiązek powstrzymania się od kontaktowania się z pokrzywdzonym lub innymi osobami w określony sposób lub zbliżania się do pokrzywdzonego lub innych osób, sąd wskazuje minimalną odległość od osób chronionych, którą skazany obowiązany jest zachować, a w myśl art. 72 § 1b k.k., nakładając na sprawcę przestępstwa popełnionego z użyciem przemocy lub groźby bezprawnej wobec osoby najbliższej obowiązek opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym, sąd określa sposób kontaktu skazanego z pokrzywdzonym.

Podkreślenia wymaga, że zawieszając warunkowo wykonanie kary, sąd może w okresie próby oddać skazanego pod dozór kuratora lub osoby godnej zaufania, stowarzyszenia, instytucji albo organizacji społecznej, do której działalności należy troska o wychowanie, zapobieganie demoralizacji lub pomoc skazanym, jednakże wobec sprawcy, który popełnił przestępstwo z użyciem przemocy na szkodę osoby wspólnie zamieszkującej, w razie warunkowego zawieszenia wykonania kary, dozór jest obowiązkowy, co wynika wprost z treści art. 73 § 2 k.k.

Artykuł 75 k.k. w sposób bardzo szczegółowy reguluje zagadnienie zarządzenia przez sąd wykonania kary warunkowo zawieszzonej, precyzując tym samym, kiedy owo zarządzenie jest obligatoryjne, kiedy zaś fakultatywne. W art. 75 § 1 k.k. mowa jest o tym, że sąd zarządza wykonanie kary, jeżeli skazany w okresie próby popełnił podobne przestępstwo umyślne, za które orzeczono prawomocnie karę pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia jej wykonania. W kontekście rozważań stanowiących główny przedmiot niniejszego opracowania, należy jednak w tym miejscu przywołać treść art. 75 § 1a k.k., albowiem zgodnie z tym przepisem, sąd obligatoryjnie zarządza wykonanie kary warunkowo zawieszzonej, jeżeli skazany za przestępstwo popełnione z użyciem przemocy lub groźby bezprawnej wobec osoby najbliższej lub innej osoby małoletniej zamieszkujących wspólnie ze sprawcą w okresie próby rażąco narusza porządek prawny, ponownie używając przemocy lub groźby bezprawnej wobec osoby najbliższej lub innej osoby małoletniej zamieszkujących wspólnie ze sprawcą.

Należy zwrócić uwagę na to, że warunkiem zarządzenia wykonania kary na podstawie art. 75 § 1a k.k. nie jest skazanie za przestępstwo, ale samo zachowanie

sprawcy skazanego wcześniej za przestępstwo popełnione z użyciem przemocy lub groźby bezprawnej wobec osoby najbliższej lub innej osoby małoletniej zamieszkujących wspólnie ze sprawcą, polegające na ponownym użyciu przemocy lub groźby bezprawnej wobec osoby najbliższej lub innej osoby małoletniej zamieszkujących wspólnie z nim, niezależnie od tego, czy zostało wszczęte postępowanie karne w takiej sprawie przeciwko temu skazanemu ani tym bardziej, czy doszło do jego ponownego skazania.

Nie sposób nie zauważyć, że regulacja art. 75 § 1a k.k. zapewnia szerszą ochronę pokrzywdzonym aniżeli art. 75 § 1 k.k., ponieważ dla zarządzenia przez sąd wykonania warunkowo zawieszony kary nie jest konieczne ponowne skazanie tego sprawcy w warunkach, o których mowa w tym przepisie. Dzięki takiemu ukształtowaniu warunków obligatoryjnego zarządzenia wykonania kary reakcja sądu względem sprawcy, który w okresie próby rażąco narusza porządek prawny, ponownie używając przemocy lub groźby bezprawnej wobec osoby najbliższej lub innej osoby małoletniej zamieszkujących wspólnie z nim, może być wręcz natychmiastowa. Wystarczające jest samo powzięcie przez sąd informacji o tym, że skazany użył przemocy lub groźby bezprawnej w warunkach, o których mowa w art. 75 § 1a k.k., aby zarządzić względem niego wykonanie kary warunkowo zawieszony. Oznacza to *de facto*, że dla obligatoryjnego zarządzenia wykonania kary wystarczy niebudzące wątpliwości stwierdzenie zaistnienia takiego faktu, np. przez wezwaną na interwencję Policję, która udokumentowała je w ramach procedury „Niebieskie Karty”⁶⁴.

Zdaniem M. Budyn-Kulik przy wprowadzaniu do kodeksu karnego przepisu art. 75 § 1a celem ustawodawcy było „wymuszenie” na sądach zasądzenia kary wobec sprawcy, o którym mowa w tym przepisie, oraz uniezależnienie zarządzenia wykonania kary od ponownego jego skazania⁶⁵. Violetta Konarska-Wrzosek stwierdza z kolei, że „uczynienie z ponownego użycia przemocy lub groźby bezprawnej przesłanki obligującej sąd do zarządzenia wykonania zawieszony kary stanowi wyraz bezkompromisowej walki ze stosowaniem przemocy

⁶⁴ V. Konarska-Wrzosek, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. V. Konarska-Wrzosek, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587715699/740518/konarska-wrzosek-violetta-red-kodeks-karny-komentarz-wyd-iv?cm=URELATIONS> (dostęp: 5.05.2023).

⁶⁵ M. Budyn-Kulik, dz. cyt., <https://sip.lex.pl/#/commentary/587736890/748518/mozgawa-marek-red-kodeks-karny-komentarz-aktualizowany?cm=URELATIONS> (dostęp: 4.05.2023).

w rodzinie i chęci realnej ochrony osób najbliższych oraz wszystkich dzieci [...] zamieszkujących wspólnie ze sprawcą, które są lub mogą stać się jego ofiarą”⁶⁶.

W literaturze wskazuje się także, że zachowanie sprawcy w okresie próby nie musi wcale godzić w dobra osoby pokrzywdzonej przestępstwem, którego dotyczy okres próby – wystarczy, aby sprawca ponownie użył przemocy lub groźby bezprawnej wobec osoby najbliższej lub innej osoby małoletniej zamieszkujących wspólnie z nim⁶⁷. Jeżeli jednak skazany nie zamieszkuje wspólnie z pokrzywdzonym, np. w przypadku orzeczenia wobec niego obowiązku opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym na podstawie art. 72 § 1 pkt 7b k.k., a rażąco narusza porządek prawny w warunkach opisanych w art. 75 § 1a k.k., to nie dochodzi do zaktualizowania się przesłanki będącej podstawą do zarządzenia wykonania warunkowo zawieszony kary.

W ramach rozważań na temat środków probacyjnych nie należy zapominać o tym, że obowiązki okresu próby wymienione w art. 72 § 1 k.k. mogą zostać nałożone przez sąd także w razie zastosowania środka probacyjnego, jakim jest warunkowe przedterminowe zwolnienie z odbycia kary pozbawienia wolności, co wynika z treści art. 159 § 1 k.k.w. W kontekście mechanizmów, jakimi dysponuje sąd wobec sprawcy przemocy domowej, należy wskazać ponadto, że zgodnie z art. 160 § 2 k.k. sąd penitencjarny odwołuje warunkowe zwolnienie, jeżeli zwolniony, skazany za przestępstwo popełnione z użyciem przemocy lub groźby bezprawnej wobec osoby najbliższej lub innej osoby małoletniej zamieszkujących wspólnie ze sprawcą, w okresie próby rażąco narusza porządek prawny, ponownie używając przemocy lub groźby bezprawnej wobec osoby najbliższej lub innej osoby małoletniej zamieszkujących wspólnie ze sprawcą.

Z uwagi na ograniczone ramy objętościowe niniejszego opracowania w tym miejscu zostaną omówione w kilku słowach tylko te obowiązki okresu próby, których nałożenie przez sąd na sprawcę odgrywa szczególnie istotną rolę z punktu widzenia przeciwdziałania przemocy domowej, tj. obowiązek powstrzymania się od nadużywania alkoholu lub używania innych środków odurzających, obowiązek poddania się terapii uzależnień, obowiązek poddania

⁶⁶ V. Konarska-Wrzosek, dz. cyt., <https://sip.lex.pl/#/commentary/587715699/740518/konarska-wrzosek-violetta-red-kodeks-karny-komentarz-wyd-iv?cm=URELATIONS> (dostęp: 5.05 2023).

⁶⁷ J. Lachowski, [w:] *Kodeks karny. Część ogólna*, t. 2, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Warszawa 2011, s. 581.

się terapii, w szczególności psychoterapii lub psychoedukacji, a także obowiązek uczestnictwa w oddziaływaniach korekcyjno-edukacyjnych. Nie sposób nie zauważyć, że również takie obowiązki probacyjne jak obowiązek powstrzymania się od przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, obowiązek powstrzymania się od kontaktowania się z pokrzywdzonym lub innymi osobami w określony sposób lub zbliżania się do pokrzywdzonego lub innych osób czy obowiązek opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym odgrywają niezwykle doniosłą rolę w kontekście przeciwdziałania przemocy domowej, jednak ich treść odpowiada treści zakazów i nakazu, o których mowa odpowiednio w art. 39 pkt 2b oraz 2e k.k., które to były już omawiane w części niniejszego opracowania poświęconej problematyce środków karnych, które sądy mogą stosować wobec sprawców przemocy domowej.

4.6.1. Obowiązek powstrzymania się od nadużywania alkoholu lub używania innych środków odurzających

W literaturze słusznie zwraca się uwagę na to, że obowiązek ten został przez ustawodawcę określony w sposób wysoce nieprecyzyjny, w związku z czym rodzi on poważne problemy natury interpretacyjnej. Problemy te wynikają przede wszystkim z posłużenia się słowem „nadużywanie”, które jest pojęciem nieostrym, a zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny, jego „[...] ocenność jest aż nazbyt rażąca”⁶⁸. Trudno jest bowiem ocenić, kiedy mamy do czynienia jeszcze z używaniem alkoholu, kiedy natomiast zaczyna się już jego nadużywanie. Jak wskazują Jan Skupiński oraz Joanna Mierzwińska-Lorencka, „Ocena, kiedy kończy się używanie alkoholu, a kiedy zaczyna jego nadużywanie, jest oceną nie tylko biologiczną, ale również moralną, społeczną i obyczajową. Wszystkie one są wysoce względne i zależne od obyczajów przyjętych w danej, większej lub mniejszej społeczności, a ponadto wysoce subiektywne”⁶⁹.

Na szczególną uwagę w kontekście rozważań dotyczących omawianego obowiązku probacyjnego zasługuje wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 1970 r., sygn. akt V KRN 419/70, w którym to SN podkreślił, że nałożenie na sprawcę obowiązku polegającego na powstrzymaniu się od nadużywania

⁶⁸ J. Skupiński, J. Mierzwińska-Lorencka, dz. cyt., s. 536.

⁶⁹ Tamże.

alkoholu „[...] może być uzasadnione tylko wtedy, gdy w danej sprawie zostanie ustalone, że sprawca nadużywał alkoholu przed popełnieniem przestępstwa, albo wtedy, gdy popełnił on przestępstwo w stanie nietrzeźwości, poprzedzonej nadużyciem alkoholu”.

Szczególnie istotne jest jednak to, że na podstawie art. 72 § 1 pkt 5 k.k. sąd nie może zakazać sprawcy używania alkoholu w ogóle. Inaczej przedstawia się natomiast sytuacja w zakresie innych środków odurzających, co do których sąd posiada kompetencję zakazania sprawcy ich całkowitego używania⁷⁰. Warto jednak wskazać, że całkowicie prohibicyjny zakaz używania innych niż alkohol środków odurzających ma związek z przyjętym w naszym systemie prawnym prohibicyjnym modelem przeciwdziałania narkomanii⁷¹.

4.6.2. *Obowiązek poddania się terapii uzależnień, terapii, w szczególności psychoterapii lub psychoedukacji*

Obowiązki probacyjne wymienione w art. 72 § 1 pkt 6 oraz 6a k.k. zostaną w tym miejscu opracowania omówione łącznie, ponieważ – jak częstokroć wskazuje się w literaturze – terapia uzależnień, o której mowa w art. 72 § 1 pkt 6 k.k., jest rodzajem terapii wymienionej z kolei w art. 72 § 1 pkt 6a k.k., wobec czego wyodrębnianie tych obowiązków probacyjnych w oddzielnych punktach w ramach art. 72 § 1 k.k. wydaje się zabiegiem zbytecznym⁷².

Poddanie się terapii oznacza wykonywanie obowiązku stawiennictwa w określonych terminach w wyznaczonej sprawcy placówce (np. przy terapii uzależnień w placówce leczenia odwykowego) i poddanie się leczeniu uzależnienia od alkoholu, środka odurzającego lub innego podobnie działającego środka (przy terapii uzależnień), farmakoterapii (dla obniżenia popędu seksualnego), psychoterapii i psychoedukacji (przy terapii) – stosowanych przez lekarza (terapia

⁷⁰ G. Łabuda, dz. cyt., <https://sip.lex.pl/#/commentary/587846668/644108/giezek-jacek-red-kodeks-karny-czesc-ogolna-komentarz?cm=URELATIONS> (dostęp: 21.05.2023).

⁷¹ J. Skupiński, J. Mierzwińska-Lorencka, dz. cyt., s. 536.

⁷² M. Budyn-Kulik, dz. cyt., <https://sip.lex.pl/#/commentary/587736890/748518/mozgawa-marek-red-kodeks-karny-komentarz-aktualizowany?cm=URELATIONS> (dostęp: 21.05.2023).

uzależnień), lekarza psychiatrę, seksuologa i terapeutę (terapia) – co w założeniu ma służyć poprawie funkcjonowania sprawcy w społeczeństwie⁷³.

Choć – jak już wyżej wspomniano – nałożenie na sprawcę obowiązków takich jak obowiązek poddania się terapii uzależnień oraz obowiązek poddania się terapii, w szczególności psychoterapii lub psychoedukacji wymaga zgody skazanego, to jednak należy mieć na uwadze treść art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (u.p.n.), w którym to mowa jest o tym, że w razie skazania osoby uzależnionej za przestępstwo pozostające w związku z używaniem środka odurzającego, substancji psychotropowej lub nowej substancji psychoaktywnej na karę pozbawienia wolności, której wykonanie warunkowo zawieszono, sąd zobowiązuje skazanego do poddania się leczeniu lub rehabilitacji w podmiocie leczniczym w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej i oddaje go pod dozór wyznaczonej osoby, instytucji lub stowarzyszenia. W sytuacji wskazanej w przywołanym przepisie sąd obligatoryjnie, niezależnie od zgody skazanego, zobowiązuje go do poddania się leczeniu lub rehabilitacji w podmiocie leczniczym i oddaje go pod dozór wyznaczonej osoby, instytucji lub stowarzyszenia, co *de facto* oznacza, że art. 71 ust. 1 u.p.n. stanowi *lex specialis* względem art. 74 § 1 k.k.⁷⁴

4.6.3. Obowiązek uczestnictwa w oddziaływaniach korekcyjno-edukacyjnych

W kontekście obowiązków probacyjnych, jakie mogą zostać nałożone przez sąd na sprawcę przemocy domowej, szczególną uwagę w literaturze poświęca się uczestnictwu w oddziaływaniach korekcyjno-edukacyjnych. Wskazuje się bowiem, że celem tego środka jest „dopomożenie sprawcy w zmianie postawy w stosunku do członków rodziny”⁷⁵. R.A. Stefański zwraca uwagę m.in. na to, że nałożony na sprawcę obowiązek uczestnictwa w programach korekcyjno-edukacyjnych jest nastawiony na sprawcę, albowiem jego udział w zajęciach korekcyjno-edukacyjnych ma doprowadzić do zmiany jego zachowania

⁷³ G. Łabuda, dz. cyt., <https://sip.lex.pl/#/commentary/587846668/644108/giezek-jacek-red-kodeks-karny-czesc-ogolna-komentarz?cm=URELATIONS> (dostęp: 21.05.2023).

⁷⁴ G. Łabuda, dz. cyt., <https://sip.lex.pl/#/commentary/587846668/644108/giezek-jacek-red-kodeks-karny-czesc-ogolna-komentarz?cm=URELATIONS> (dostęp: 21.05.2023).

⁷⁵ R.A. Stefański, *Nowe środki probacyjne*, „Prokuratura i Prawo” 2006, nr 4, s. 25.

i zrozumienia, jakże odmienną rolę ma pełnić w rodzinie”⁷⁶. Idea oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych stosowanych wobec sprawców przemocy domowej wywodzi się z przekonania, że z uwagi na fakt, iż zachowania przemocowe w rodzinie są wyuczone i przejmowane z pokolenia na pokolenie, istnieje możliwość korekty takich zachowań, która byłaby połączona z edukacją niezbędną do uświadomienia sprawcy, że realizowane przez niego zachowania mają tak naprawdę charakter przemocy wobec osoby najbliższej⁷⁷.

Szczegółowe zagadnienia związane z oddziaływaniami korekcyjno-edukacyjnymi reguluje rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 20 czerwca 2023 r. w sprawie programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc domową. Rozporządzenie to określa standard prowadzenia programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc domową oraz wymagania kwalifikacyjne wobec osób prowadzących programy korekcyjno-edukacyjne dla osób stosujących przemoc domową.

Zgodnie z § 2 wspomnianego rozporządzenia standard prowadzenia programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc domową obejmuje: 1) zmianę przekonań odbiorców programów korekcyjno-edukacyjnych dotyczących stosowania przemocy domowej; 2) powstrzymanie osoby stosującej przemoc domową przed dalszym stosowaniem przemocy; 3) rozwijanie umiejętności samokontroli i współżycia, w tym bardziej efektywne radzenie sobie z emocjami, w tym złością lub poczuciem krzywdy w sytuacjach trudnych; 4) zmniejszenie przez uczestników programu skali zachowań opartych na sile i przemocy; 5) wzrost świadomości na temat zjawiska przemocy domowej i konsekwencji jej stosowania; 6) poszerzenie katalogu zachowań osób stosujących przemoc domową o zachowania alternatywne do krzywdzących w celu budowania relacji interpersonalnych opartych na poszanowaniu domowników i postawie partnerskiej; 7) kształtowanie umiejętności w zakresie wychowania dzieci bez użycia przemocy domowej; 8) uznanie przez osobę stosującą przemoc domową swojej odpowiedzialności za stosowanie przemocy; 9) uzyskanie informacji o możliwościach podejmowania działań terapeutycznych.

⁷⁶ Tamże.

⁷⁷ M. Lewoc, *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie – kompleksowy informator dla sędziów, prokuratorów i kuratorów sądowych*, „Probacja” 2013, nr 4, s. 46.

W § 4 rozporządzenia wskazano natomiast, że programy korekcyjno-edukacyjne dla osób stosujących przemoc domową prowadzi się w formie spotkań indywidualnych lub grupowych, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach mogą być one prowadzone z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiającym porozumiewanie się na odległość. W myśl § 3 przywołanego aktu wykonawczego w programach korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc domową mogą uczestniczyć osoby uzależnione od alkoholu lub innych substancji psychoaktywnych po zakończonym programie psychoterapii uzależnień.

Tabela 12. Obowiązki okresu próby orzeczone wobec sprawców przemocy domowej w latach 2015–2021

Obowiązki okresu próby		Rok						
		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Powstrzymanie się od przebywania w określonych środowiskach lub miejscach	ogółem	73	53	77	59	59	60	69
	kobiety	4	4	8	3	7	6	5
	mężczyźni	69	49	69	56	52	54	64
Powstrzymanie się od kontaktowania się z pokrzywdzonym lub innymi osobami	ogółem	506	514	554	533	438	460	614
	kobiety	20	19	26	22	16	10	19
	mężczyźni	486	495	528	511	422	450	595
Powstrzymanie się od zbliżania się do pokrzywdzonego lub innych osób	ogółem	304	324	313	346	374	372	469
	kobiety	12	7	11	8	16	8	12
	mężczyźni	292	317	302	338	358	364	457

Opuszczenie lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym	ogółem	455	338	384	362	328	312	394
	kobiety	8	6	14	7	10	4	8
	mężczyźni	447	332	370	355	318	308	386
Uczestnictwo w oddziaływaniach korekcyjno-edukacyjnych	ogółem	821	819	703	656	616	521	627
	kobiety	37	42	40	43	51	42	67
	mężczyźni	784	777	663	613	565	479	560

Źródło: opracowanie własne w oparciu o dane zamieszczone na stronach: <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdania-z-realizacji-krajowego-programu-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie---dane-statystyczne>, <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdanie-z-krajowego-programu-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie-2021> (dostęp: 1.03.2023).

W tabeli 12 zestawiono dane na temat częstotliwości nakładania przez sądy w latach 2015–2021 obowiązków okresu próby wobec sprawców, w stosunku do których sądy zdecydowały się na zastosowanie środków probacyjnych, tj. warunkowego umorzenia postępowania karnego, warunkowego zawieszenia wykonania kary czy warunkowego przedterminowego zwolnienia z odbycia reszty kary.

Najczęściej nakładanym na sprawców obowiązkiem okresu próby w analizowanym przedziale czasowym był obowiązek uczestnictwa w oddziaływaniach korekcyjno-edukacyjnych. Drugim pod względem częstotliwości orzekania był obowiązek powstrzymania się od kontaktowania się z pokrzywdzonym lub innymi osobami w określony sposób, trzecim – obowiązek opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym, zaś czwartym – obowiązek powstrzymania się od zbliżania się do pokrzywdzonego lub innych osób. Najrzadziej nakładanym obowiązkiem okresu próby był natomiast obowiązek powstrzymania się od przebywania w określonych środowiskach lub miejscach.

Tabela 13. Częstotliwość orzekania obowiązku uczestnictwa w oddziaływaniach korekcyjno-edukacyjnych wobec sprawców przemocy domowej skazanych na karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania w latach 2015–2021

Rok	Liczba sprawców, wobec których warunkowo zawieszono wykonanie kary pozbawienia wolności	Liczba sprawców, wobec których orzeczono obowiązek uczestnictwa w oddziaływaniach korekcyjno-edukacyjnych	Procent
2015	9574	821	8,6
2016	6158	819	13,3
2017	5535	703	12,7
2018	5374	656	12,2
2019	5189	616	11,9
2020	4345	521	12,0
2021	5527	627	11,3

Źródło: opracowanie własne w oparciu o dane zamieszczone na stronach: <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdania-z-realizacji-krajowego-programu-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie---dane-statystyczne>, <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdanie-z-krajowego-programu-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie-2021> (dostęp: 1.03.2023).

Dane zaprezentowane w tabeli 13 wyraźnie dowodzą, że częstotliwość orzekania przez sądy obowiązku uczestnictwa w oddziaływaniach korekcyjno-edukacyjnych wobec sprawców przemocy domowej skazanych na karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania jest niewielka. Wynosi ona od 8,6% w roku 2015 do 13,3% w roku 2016. Oznacza to, że zaledwie wobec nieco ponad 1/10 sprawców przemocy domowej skazanych na karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania sądy orzekają obowiązek uczestnictwa w oddziaływaniach korekcyjno-edukacyjnych. Biorąc pod uwagę fakt, że rzeczony obowiązek probacyjny nastawiony jest na wywołanie zmiany zachowania sprawcy, a w konsekwencji na powstrzymanie go przed zachowaniami wypełniającymi znamiona przemocy domowej, stwierdzić należy, że powinien być on orzekany przez sądy zdecydowanie częściej, aniżeli ma to miejsce obecnie.

5. Podsumowanie

Reasumując, należy raz jeszcze wskazać, że liczba osób dotkniętych przemocą domową w Polsce w latach 2015–2021 oscylowała wokół 200 000 i w kolejnych latach utrzymywała się ona na porównywalnym poziomie. Procentowy udział skazań za stosowanie przemocy domowej w ogólnej liczbie osób oskarżonych o stosowanie przemocy domowej utrzymywał się w analizowanym przedziale czasowym na względnie stałym poziomie – od 81,4% w 2021 r. do 83,3% w 2020 r. Należy mieć na uwadze także to, że w sprawach dotyczących przemocy domowej dość często stosowany był przez sądy orzekające środek probacyjny w postaci warunkowego umorzenia postępowania karnego (ok 9%).

Przedstawione w niniejszym rozdziale dane statystyczne świadczą bez wątpienia o tym, że problem przemocy domowej pozostaje wciąż aktualny, w związku z czym konieczne jest podejmowanie stosownych działań mających na celu przeciwdziałanie temu zjawisku. Choć zachowania stanowiące przemoc domową mogą wypełniać znamiona rozmaitych czynów zabronionych, o których mowa jest w kodeksie karnym, to jednak najczęściej występującym czynem zabronionym, z którym mamy do czynienia w kontekście przemocy domowej jest znęcanie się, tj. czyn, o którym mowa w art. 207 k.k. Skazania za czyny wypełniające znamiona znęcania stanowią około 3/4 skazań za stosowanie przemocy domowej.

W zdecydowanej większości przypadków osobami dotkniętymi przemocą domową są dorośli, przy czym wśród tych dorosłych zdecydowanie dominują kobiety. Szczególne zaniepokojenie wzbudza jednak fakt, że wśród ofiar przemocy domowej stosunkowo duży jest także udział dzieci. Wśród skazanych za stosowanie przemocy domowej dominują natomiast mężczyźni. Ich udział w skazaniach utrzymuje się na poziomie około 95%.

Choć przemoc domowa może przybierać różne formy, to niezależnie od tego, z jakim rodzajem przemocy mamy do czynienia, jej skutki są zawsze daleko idące i można je zaobserwować na wielu płaszczyznach. Konieczne jest zatem podejmowanie skutecznych działań mających na celu jej przeciwdziałanie. Wymaga to odpowiednich reakcji ze strony różnego rodzaju podmiotów, począwszy od najbliższego otoczenia sprawcy i ofiary, poprzez instytucje z zakresu pomocy społecznej oraz organy ścigania takie jak Policja czy prokuratura, aż po sądy, które dysponują całym szeregiem instrumentów reakcji prawnokarnej na popełniony przez sprawcę czyn zabroniony wypełniający znamiona przemocy domowej.

Należy mieć na uwadze fakt, że w sprawach dotyczących przemocy domowej szczególną rolę odgrywają instrumenty, które pozwalają na odizolowanie sprawcy przemocy od pokrzywdzonego. Służą one zapewnieniu osobie dotkniętej przemocą bezpieczeństwa, zapobiegając jednocześnie jej dalszemu krzywdzeniu przez sprawcę. Pozostające w dyspozycji sądu środki, które z jednej strony stanowią reakcję na zachowanie sprawcy stanowiące przemoc domową, z drugiej natomiast pozwalają na przeciwdziałanie tego rodzaju przemocy, a zatem cechują się oddziaływaniem prospektywnym, można podzielić na kilka kategorii takich jak: kary, środki zapobiegawcze, środki karne, obowiązki okresu próby, a także modyfikacje zasad dotyczących orzekania środków probacyjnych wobec sprawców przemocy domowej.

Z danych przedstawionych w niniejszym rozdziale wynika, że w latach 2015–2021 najczęściej wymierzaną karą wobec sprawców przemocy domowej była kara pozbawienia wolności, przy czym zdecydowanie częściej wymierzano karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania aniżeli kara bezwzględna. Na drugim miejscu wśród kar najczęściej wymierzanych sprawcom przemocy domowej znalazła się kara ograniczenia wolności. Kara grzywny była natomiast karą najrzadziej wymierzaną.

Spośród zakazów (i nakazu, o którym mowa w art. 39 pkt 2e k.k.) nakładanych na sprawców przemocy domowej w ramach środków karnych w latach 2015–2021 najczęściej orzekany był zakaz zbliżania się do określonych osób. Na drugim miejscu pod względem częstotliwości orzekania należy wskazać zakaz kontaktowania się z określonymi osobami, zaś na trzecim – nakaz opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym. Najrzadziej orzekany był natomiast zakaz przebywania w określonych środowiskach lub miejscach.

Jeśli wziąć pod uwagę obowiązki okresu próby, to stwierdzić należy, że najczęściej nakładanym na sprawców obowiązkiem probacyjnym w analizowanym przedziale czasowym obejmującym lata 2015–2021 był obowiązek uczestnictwa w oddziaływaniach korekcyjno-edukacyjnych. Drugim pod względem częstotliwości orzekania był obowiązek powstrzymania się od kontaktowania się z pokrzywdzonym lub innymi osobami w określony sposób, trzecim – obowiązek opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym, zaś czwartym – obowiązek powstrzymania się od zbliżania się do pokrzywdzonego lub innych osób. Najrzadziej nakładanym obowiązkiem okresu próby był natomiast

obowiązek powstrzymania się od przebywania w określonych środowiskach lub miejscach.

Analiza danych obrazujących częstotliwość orzekania przez sądy środków karnych (tabela 11) oraz danych obrazujących częstotliwość nakładania na sprawców poszczególnych obowiązków okresu próby (tabela 12) prowadzi do wniosku, że zarówno środki karne, jak i obowiązki okresu próby orzekane są przez sądy zdecydowanie rzadziej, niż mogłoby to mieć miejsce. Być może taki stan rzeczy wynika z błędnego przekonania, że najbardziej adekwatną reakcją na popełnione przez sprawcę przestępstwo jest orzeczenie wobec niego kary, połączonego jednocześnie z fałszywym i niczym nieuzasadnionym założeniem, że zastosowanie środków karnych wobec sprawców czynów zabronionych nie jest w stanie przynieść oczekiwanych rezultatów.

Z uwagi jednak na specyfikę zjawiska przemocy domowej oraz fakt, że zachowania przemocowe w rodzinie są częstokroć wyuczone i przejmowane z pokolenia na pokolenie, wydaje się, że wobec sprawców stosujących przemoc domową na pierwszy plan wysuwa się konieczność osiągnięcia rezultatu w postaci zmiany ich zachowania. Nie ulega wątpliwości, że właśnie z uwagi na specyfikę przestępstw wypełniających znamiona przemocy domowej nie tylko kary, ale także środki karne czy obowiązki probacyjne są w stanie wywrzeć realny wpływ na zmianę zachowania sprawcy, na której to przecież zazwyczaj najbardziej zależy ofiarom przemocy domowej będącymi częstokroć osobami najbliższymi względem sprawcy. Sam fakt wymierzenia sprawcy kary niekoniecznie jest bowiem w stanie przynieść rezultat w postaci długofalowej zmiany jego zachowania.

Aby wyeliminować albo chociażby możliwie jak najbardziej zmniejszyć ryzyko tego, że sprawca raz już skazany za stosowanie przemocy domowej powróci do jej stosowania, należy przede wszystkim podjąć działania zmierzające do zmiany jego postawy. Nie do przecenienia w tym zakresie są chociażby oddziaływania korekcyjno-edukacyjne, albowiem udział sprawcy w tych oddziaływaniach ma doprowadzić do uświadomienia sobie, że jego zachowania *de facto* stanowią przemoc domową, a w konsekwencji do zmiany tych zachowań. Być może warto byłoby zatem rozważyć możliwość obligatoryjnego orzekania wobec sprawców przemocy domowej obowiązku uczestnictwa w oddziaływaniach korekcyjno-edukacyjnych i jedynie w szczególnie uzasadnionych wypadkach dopuścić nieorzeczenie przez sądy tego środka. Jak bowiem wynika z danych zaprezentowanych w tabeli 13, obecnie zaledwie wobec nieco ponad

1/10 sprawców przemocy domowej skazanych na karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania sądy orzekają obowiązek uczestnictwa w oddziaływaniach korekcyjno-edukacyjnych. Zwiększenie częstotliwości orzekania przez sądy tego obowiązku wydaje się jak najbardziej pożądane.

Choć obowiązujące przepisy stwarzają sądom orzekającym w sprawach karnych całe spektrum możliwości w zakresie stosowania mechanizmów służących przeciwdziałaniu przemocy domowej – od środków zapobiegawczych poprzez kary, środki karne po obowiązki okresu próby, to jednak w praktyce sądy stosunkowo rzadko stosują wobec sprawców tego typu instrumenty, w szczególności bardzo rzadko orzekane są przez sądy środki karne. Ponadto należy wskazać, że choć ustawodawca w art. 72 § 1 k.k. przyznał sądom możliwość nakładania na sprawców, wobec których zastosowano dobrodziejstwo warunkowego zawieszenia wykonania kary, całego szeregu obowiązków okresu próby, które mogą być nakładane na sprawców kumulatywnie i w dodatku w różnych konfiguracjach, to również i te instrumenty nie są przez sądy zbyt często stosowane, choć *de facto* są one nakierowane na resocjalizację sprawcy poprzez wzbudzenie w nim aktywnej społecznej postawy, jego wychowanie oraz zapobieżenie ponownemu popełnieniu przestępstwa.

Z uwagi na to, iż – jak już wskazano w niniejszym opracowaniu – w przypadku spraw, w których mamy do czynienia z przemocą domową, bardzo często po stronie sprawców pojawia się problem uzależnienia od alkoholu, wydaje się także, że zobowiązanie sprawcy do poddania się terapii uzależnień, jak również nałożenie na sprawcę obowiązku powstrzymania się od nadużywania alkoholu mogłoby przynieść wymierne skutki w zakresie oddziaływania indywidualno-prewencyjnego. Aby móc we właściwy sposób stosować ten obowiązek wobec sprawców przemocy domowej, konieczne byłoby dokładne weryfikowanie przez sądy, czy w przypadku konkretnego sprawcy występuje problem uzależnienia od alkoholu albo innych środków odurzających i czy w związku z tym pojawia się potrzeba poddania go terapii uzależnień. Nieodzowne w tym wypadku byłoby powoływanie biegłego, który byłby w stanie ustalić, czy po stronie danego sprawcy takie uzależnienie występuje i czy w konsekwencji zachodzi potrzeba poddania go stosownej terapii. Oczywiście – jak już wyżej wspomniano – nałożenie obowiązków takich jak obowiązek poddania się terapii uzależnień oraz obowiązek poddania się terapii – w szczególności psychoterapii lub psychoedukacji – wymaga zgody skazanego, jednakże nie można wykluczyć takiej sytuacji,

w której to sprawca przemocy domowej będący osobą uzależnioną od alkoholu lub innego środka odurzającego sam nie podjąłby decyzji o rozpoczęciu terapii – chociażby z uwagi na nieuświadomienie sobie faktu bycia uzależnionym – zaś uświadomienie mu tego faktu przez odpowiednio wykwalifikowanych specjalistów mogłoby skłonić go do rozpoczęcia właściwej terapii.

Należy wyraźnie podkreślić, że orzekanie przez sądy środków karnych czy też obowiązków probacyjnych powinno zostać poprzedzone dokładną analizą konkretnego przypadku, aby orzeczone środki czy obowiązki najpełniej pozwalały osiągnąć rezultat w postaci oddziaływania indywidualno-prewencyjnego na konkretnego sprawcę przemocy domowej i w konsekwencji prowadziły do zmiany jego zachowania na takie, które nie będzie polegać na stosowaniu przemocy domowej w przyszłości. Aby taki stan rzeczy mógł zostać osiągnięty, poszczególne przypadki przemocy domowej w żadnym razie nie mogą być traktowane rutynowo. Konieczna jest każdorazowa wnikliwa diagnoza sytuacji, albowiem każdy przypadek stosowania przez sprawcę przemocy domowej jest inny i wymaga on indywidualnego potraktowania, a w konsekwencji zastosowania przez sądy takich mechanizmów, które z jednej strony najpełniej będą oddziaływać na sprawcę, kształtując we właściwy sposób jego postawę, z drugiej zaś strony, zapewnią ofierze przemocy domowej pełne bezpieczeństwo.

Bibliografia

Orzecznictwo

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 1970 r., sygn. akt V KRN 419/70, OSNKW 1971/2/26.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 lipca 2016 r., sygn. V KK 194/16, Lex nr 2067794.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 listopada 2017 r., sygn. IV KK 382/17, Lex nr 2420340.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 stycznia 2020 r., sygn. IV K 202/19, Lex nr 3220588.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 maja 2020 r., sygn. V KK 564/19, Lex nr 3217343.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 grudnia 2020 r., sygn. V KK 288/20, Lex nr 3093361.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 grudnia 2020 r., sygn. I KK 170/20, Lex nr 3168903;

- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2022 r., sygn. IV KK 550/21, Lex nr 3391506;
 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 lutego 2022 r., sygn. IV KK 696/21, Lex nr 3405192;
 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 kwietnia 2022 r., sygn. IV KK 377/21, OSNK
 2022/4/14.
 Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2020 r., sygn. V KK 19/20, Lex
 nr 3009110.
 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 lutego 2017 r., sygn. II OSK
 1288/15, Lex nr 2342104.
 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 29 czerwca 2021 r., sygn. II AKA
 17/21, Lex nr 3240534.
 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 18 marca 2022 r., sygn. II AKA 382/21,
 Lex nr 3398669.
 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 13 lipca 2017 r., sygn. II AKA 222/17,
 Lex nr 2440653;
 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 4 grudnia 2017 r., sygn. II AKA 348/17,
 Lex nr 2418163.
 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2019 r., sygn. II AKA
 478/18, Lex nr 2683095.
 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 6 listopada 2020 r., sygn. II AKA 410/19,
 Lex nr 3101540.

Literatura

- Budyn-Kulik M., [w:] *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Mozgawa.
 Burdziej S., Branicka Z., Hofman D., *Wymiar Sprawiedliwości wobec przemocy domowej.
 Raport z badań empirycznych*, Toruń 2022.
 Dudka K., [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. K. Dudka, Warszawa 2023.
 Eichstaedt K., [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*. t. 1, red. D. Świecki,
 Warszawa 2022.
 Helios J., Jedlecka W., *Współczesne oblicza przemocy. Zagadnienia wybrane*,
 Wrocław 2017.
 Hołyst B., *Kryminologia*, Warszawa 2009.
 Jedlecka W., *Formy i rodzaje przemocy*, [w:] *Przemoc w prawie i polityce*, red. M. Sadow-
 ski, A. Spychalska, K. Sadowa, Wrocław 2017, s. 13–29.
 Kiziukiewicz P., *Problematyka zgodności z Konstytucją RP środka karnego obowiązku
 powstrzymania się od przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, zakazu
 kontaktowania się z określonymi osobami lub zakazu opuszczania określonego miejsca
 pobytu bez zgody sądu (cz. 1)*, „Palestra” 2009, nr 11–12, s. 40–49.

- Kolarz B., Literski M., Sączek K., *Obowiązki probacyjne (istota, założenia, cele oraz stosowanie w praktyce sądowej)*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2018, z. 1, s. 67–89.
- Konarska-Wrżosek V., [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. V. Konarska-Wrżosek.
- Kowalczyk A., *Stosowanie instytucji warunkowego umorzenia postępowania karnego wobec sprawców przemocy domowej*, „Prokurator” 2008, nr 2–3, s. 141–143.
- Kozioł T., *Przestępstwo z użyciem przemocy jako przesłanka orzeczenia środka karnego z art. 41a § 1 Kodeksu karnego*, „Przegląd Sądowy” 2013, nr 11–12, s. 26–35.
- Kuć M., *Indywidualizacja wykonywania kary pozbawienia wolności*, Lublin 2007.
- Kwieciński A., *Prawnokarne aspekty terapii skazanych uzależnionych od alkoholu*, „Ius Novum” 2014, nr 3, s. 28–41.
- Lachowski J., [w:] *Kodeks karny. Część ogólna*, t. 2, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Warszawa 2011.
- Lewoc M., *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie – kompleksowy informator dla sędziów, prokuratorów i kuratorów sądowych*, „Probacja” 2013, nr 4, s. 45–61.
- Lipiński K., [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, red. J. Giezek.
- Łabuda G., [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, red. J. Giezek.
- Melezini M., Sakowicz A., *Środek karny w postaci obowiązku powstrzymania się od przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, zakazu kontaktowania się z określonymi osobami lub zakazu opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu (art. 39 pkt 2b k.k.)*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2008, z. 2, s. 195–211.
- Mozgawa M., [w:] *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Mozgawa.
- Pudo T., *Środek karny w postaci zakazu opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu – próba analizy*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2006, z. 2, s. 79–88.
- Romańczuk-Grącka M., *Syndrom wyuczonej bezradności w kontekście przestępstwa znęcania się*, „Studia Prawnicze KUL” 2022, nr 3, s. 77–92.
- Sienkiewicz Z., [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. M. Filar, Warszawa 2008.
- Siwek M., *Wykonanie niektórych środków karnych*, „Prokuratura i Prawo” 2010, nr 11.
- Skupiński J., Mierzwińska-Lorencka J., [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. R.A. Stefański, Warszawa 2017.
- Spurek S., *Isolacja sprawcy przemocy w rodzinie od ofiary*, „Prokuratura i Prawo” 2013, nr 7–8.
- Stefański R.A., [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, R.A. Stefański, Warszawa 2017.
- Stefański R.A., *Nowe środki probacyjne*, „Prokuratura i Prawo” 2006, nr 4.
- Stefański R.A., *Środek karny nakazu opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 2.
- Szeleszczuk D., *Środki karne w świetle nowelizacji Kodeksu karnego z dnia 20 lutego 2015 r.*, „Studia Prawnicze KUL” 2015, nr 4, s. 75–87.
- Szumski A., *Funkcja prewencyjna tymczasowego aresztowania*, „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 7–8.

Szyrmer S., *Nowelizacja prawa karnego w świetle ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego i ustawy – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 163, poz. 1363)*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2006, z. 1, s. 53–69.

Tarnowska D., *Pozaprocusowa funkcja środków zapobiegawczych*, „Prokuratura i Prawo” 2002, nr 11.

Ziółkowska A., [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. V. Konarska-Wrzošek.

Żbikowska M., *Warunkowy dozór Policji*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 7–8.

Netografia

[http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruku/3639/\\$file/3639.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruku/3639/$file/3639.pdf)

<https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdania-z-realizacji-krajowego-programu-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie---dane-statystyczne>,

<https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdanie-z-krajowego-programu-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie-2021>

BIOGRAM

Paulina Banaszak-Grzechowiak – adiunkt w Sekcji Prawa i Procesu Karnego Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości w Warszawie oraz asystent w Katedrze Prawa Karnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego. Jest autorką artykułów naukowych z zakresu prawa karnego oraz współautorką monografii *Zabójstwa kwalifikowane w kodeksie karnym z 1997 r. Naukowa i sądowa wykładnia znamion kwalifikujących*. Brała udział w licznych projektach badawczych z zakresu prawa karnego materialnego oraz postępowania karnego. Jej zainteresowania naukowe obejmują prawo karne materialne ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień dotyczących nauki o przestępstwie. ORCID: 0000-0002-7367-0860

dr Konrad Burdziak

UNIwersytet Szczeciński

Instytut Wymiaru Sprawiedliwości

Przeciwdziałanie przemocy domowej w perspektywie karnoprawnej praktyki prokuratorskiej

1. Wprowadzenie

Przemoc domowa może być rozumiana (i definiowana) na wiele sposobów. Wskazać wystarczy, że polski ustawodawca jeszcze przed 22 czerwca 2023 r. rozumiał ją jako jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie naruszające prawa lub dobra osobiste członków rodziny, w szczególności narażające te osoby na niebezpieczeństwo utraty życia, zdrowia, naruszające ich godność, nietykalność cielesną, wolność, w tym seksualną, powodujące szkody na ich zdrowiu fizycznym lub psychicznym, a także wywołujące cierpienia i krzywdy moralne u osób dotkniętych przemocą (art. 2 pkt 2 p.p.r.¹), od 22 czerwca 2023 r. rozumie ją zaś jako:

jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie, wykorzystujące przewagę fizyczną, psychiczną lub ekonomiczną, naruszające prawa lub dobra osobiste osoby doznającej przemocy domowej, w szczególności: a) narażające tę osobę na niebezpieczeństwo utraty

¹ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2021 r. poz. 1249 ze zm.).

życia, zdrowia lub mienia, b) naruszające jej godność, nietykalność cielesną lub wolność, w tym seksualną, c) powodujące szkody na jej zdrowiu fizycznym lub psychicznym, wywołujące u tej osoby cierpienie lub krzywdę, d) ograniczające lub pozbawiające tę osobę dostępu do środków finansowych lub możliwości podjęcia pracy lub uzyskania samodzielności finansowej, e) istotnie naruszające prywatność tej osoby lub wzbudzające u niej poczucie zagrożenia, poniżenia lub udręczenia, w tym podejmowane za pomocą środków komunikacji elektronicznej” (art. 2 ust. 1 pkt 1 p.p.d.²).

Zdaniem Rady Europy przemoc domową rozumieć należy z kolei jako wszelkie akty przemocy fizycznej, seksualnej, psychologicznej lub ekonomicznej zdarzające się w rodzinie lub gospodarstwie domowym, lub między byłymi, lub obecnymi małżonkami, lub partnerami, niezależnie od tego, czy sprawca i ofiara dzielą lub dzielili miejsce zamieszkania czy nie (art. 3 lit. b k.s.³).

Już na pierwszy rzut oka wymienione wyżej definicje różnią się od siebie. Z łatwością można dostrzec, że: 1) definicje polskie zwracają uwagę na problematykę strony podmiotowej zachowania się sprawcy, podczas gdy w definicji zaproponowanej w konwencji stambulskiej problematyka ta w ogóle nie została uwzględniona; 2) nowsza z polskich definicji zwraca uwagę na konieczność wystąpienia po stronie sprawcy i wykorzystania przezeń przewagi fizycznej, psychicznej lub ekonomicznej nad pokrzywdzonym, podczas gdy w definicji zaproponowanej w konwencji stambulskiej mowa o wszelkich aktach przemocy fizycznej, seksualnej, psychologicznej lub ekonomicznej; 3) definicje polskie wymagają wystąpienia określonego skutku (naruszenia prawa lub dobra osobistej określonej osoby), podczas gdy w konwencji stambulskiej problematyka

² Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1249 ze zm.).

³ 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 ze zm.), określana dalej również konwencją stambulską.

ta w ogóle nie została uwzględniona. Różnice powyższe wpływają przy tym istotnie na możliwość uznania danego zachowania za przejaw przemocy domowej; definicja zaproponowana w konwencji stambulskiej jest w tym zakresie szerszą definicją w porównaniu do definicji polskich, które – z uwagi na stawiane przez ustawodawcę dodatkowe warunki – uznać należy za definicje stosunkowo wąskie (acz precyzyjniejsze).

Niezależnie jednak od sposobu rozumienia czy definiowania przemocy domowej oczywistą pozostaje okoliczność, że jest to zjawisko niepożądane o złożonym charakterze, wymagające podejmowania kompleksowych działań prewencyjnych i zaradczych przez różne, współpracujące ze sobą instytucje⁴. W kwestii konieczności podejmowania kompleksowych działań służących przeciwdziałaniu przemocy domowej wskazać wystarczy, że zdaniem Centers of Disease Control and Prevention⁵ same działania prewencyjne mogłyby i powinny przybrać postać następujących strategii: 1) uczenia umiejętności bezpiecznych i zdrowych relacji; 2) angażowania wpływowych dorosłych i rówieśników; 3) przerywania ścieżek rozwojowych prowadzących do przemocy ze strony partnera; 4) tworzenia środowisk ochronnych; 5) wzmocnienia wsparcia ekonomicznego dla rodzin; 6) wspierania ofiar w celu zwiększenia bezpieczeństwa i zmniejszenia szkód (zob. tabela 1)⁶.

⁴ Zob. M. Notko, M. Husso, S. Piippo, M. Fagerlund i J. Houtsonen, *Intervening in domestic violence: interprofessional collaboration among social and health care professionals and the police*, „Journal of Interprofessional Care” 2022, nr 36, s. 15–23, DOI: 10.1080/13561820.2021.1876645.

⁵ Centers of Disease Control and Prevention jest krajową agencją zdrowia publicznego Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej. Jest to agencja federalna, podlegająca Departamentowi Zdrowia i Opieki Społecznej, z siedzibą w Atlancie w stanie Georgia (zob. więcej w: Centers of Disease Control and Prevention, *About CDC*, <https://www.cdc.gov/about/index.html>, dostęp: 20.07.2023).

⁶ Zob. Centers of Disease Control and Prevention, *Intimate Partner Violence: Prevention Strategies*, <https://www.cdc.gov/violenceprevention/intimatepartnerviolence/prevention.html> (dostęp: 20.07.2023).

Tabela 1. Działania prewencyjne służące przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie

Strategia	Metoda
Uczenie bezpiecznych i zdrowych relacji	Programy edukacji społeczno-emocjonalnej dla młodzieży
	Programy zdrowych relacji dla par
Zaangażowanie wpływowych dorosłych i rówieśników	Mężczyźni i chłopcy jako sojusznicy w profilaktyce
	Upodmiotowienie i edukacja osób postronnych
	Programy rodzinne
Zakłócanie ścieżek rozwoju w kierunku przemocy partnerskiej	Wizyty domowe we wczesnym dzieciństwie
	Wzbogacanie oferty przedszkolnej z zaangażowaniem rodziny
	Programy umiejętności rodzicielskich i relacji rodzinnych
	Terapia dla zagrożonych dzieci, młodzieży i rodzin
Tworzenie środowisk ochronnych	Poprawa klimatu i bezpieczeństwa w szkole
	Poprawa polityki organizacyjnej i klimatu w miejscu pracy
	Modyfikacja fizycznego i społecznego charakteru środowiska sąsiedzkiego
Wzmocnienie wsparcia ekonomicznego dla rodzin	Wzmocnienie bezpieczeństwa finansowego gospodarstw domowych
	Wzmocnienie wsparcia praca-rodzina
Wspieranie pokrzywdzonych w celu zwiększenia bezpieczeństwa i zmniejszenia szkód	Usługi skoncentrowane na ofercie
	Programy mieszkaniowe
	Pierwsza pomoc i cywilna ochrona prawna
	Podjęcie skoncentrowane na pacjencie

Źródło: Centers of Disease Control and Prevention, Intimate Partner Violence: Prevention Strategies, <https://www.cdc.gov/violenceprevention/intimatepartnerviolence/prevention.html> (dostęp: 20.07.2023).

Wśród działań prewencyjnych i zaradczych, służących przeciwdziałaniu przemocy domowej swoje miejsce powinny mieć i mają, przynajmniej w Polsce, również działania podejmowane przez prokuratorów. Nic w tym zresztą dziwnego. Wszak zachowania się sprawców przemocy domowej stanowią niejednokrotnie jednoczesną realizację znamion poszczególnych typów czynów zabronionych pod groźbą kary, przewidzianych przez polskie ustawodawstwo karne. Zgodnie zaś z art. 2 Prawa o prokuraturze⁷: „Prokuratura wykonuje zadania w zakresie ścigania przestępstw oraz stoi na straży praworządności”. Powyższe oznacza, że to właśnie przestrzeganie prawa, ze szczególnym naciskiem na przestrzeganie prawno-karnych norm sankcjonowanych, powinno być (i miejmy nadzieję – jest) głównym przedmiotem troski prokuratorów. Realizacja wskazanych obowiązków Prokuratury następuje oczywiście poprzez wykonywanie szeregu – wymienionych w art. 3 p.o.p. – zadań, z których nie wszystkie dotyczą szeroko pojętej walki z przestępczością, jej zapobieganiem i zwalczaniem. Zadania o innym niż przeciwdziałanie przestępczości charakterze należą jednak do mniejszości. Słusznie wskazuje się w literaturze, że: „Poza problematykę walki z przestępczością wykracza tu jedynie w określonym stopniu udział prokuratora w postępowaniu cywilnym, a ponadto podejmowanie przezeń przewidzianych prawem środków w postępowaniu w sprawach o wykroczenia i administracyjnym oraz w innego rodzaju postępowaniach”⁸. Co więcej, to właśnie w zakresie przeciwdziałania przestępczości prokuratorzy dysponują najdalej idącymi kompetencjami. Stąd też problematykę przeciwdziałania przemocy domowej w ramach działalności prokuratorów rozpatrywać należy przede wszystkim z perspektywy ich uprawnień i obowiązków w zakresie przeciwdziałania (zwłaszcza zwalczania) naruszaniu prawno-karnych norm sankcjonowanych⁹. Na tej też perspektywie oparte zostanie niniejsze opracowanie, przy czym skupimy się przede wszystkim

⁷ Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2022 r. poz. 1247 ze zm.).

⁸ A. Kiełtyka, W. Kotowski, A. Ważny, *Komentarz do art. 3 p.o.p.*, [w:] *Prawo o prokuraturze. Komentarz*, A. Kiełtyka, W. Kotowski, A. Ważny, Warszawa 2021, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587740247/648631/kiełtyka-andrzej-kotowski-wojciech-wazny-andrzej-prawo-o-prokuraturze-komentarz-wyd-ii?cm=URELATIONS> (dostęp: 20.07.2023).

⁹ Jak wynika z danych Prokuratury Krajowej: „w 2021 prokuratorzy wnieśli przeciwko 15 067 osobom o zarzucane im przestępstwa przemocy w rodzinie: 14 853 aktów oskarżenia, 657 wniosków wskazanych w art. 335 § 1 kpk, 625 wniosków w trybie art. 335 § 2 kpk oraz 320 wniosków o warunkowe umorzenie postępowanie w stosunku do sprawców przestępstw zakwalifikowanych jako przemoc w rodzinie” (Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, *Sprawozdanie z Realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy*

na postulatach *de lege ferenda*, których wcielenie w życie będzie mogło przynieść poprawę w zakresie skuteczności przeciwdziałania przez prokuratorów przemocy domowej.

2. Cel pracy i metoda badawcza

Jak wskazano wyżej, celem niniejszego opracowania jest analiza problematyki przeciwdziałania przemocy domowej z perspektywy karnoprawnej praktyki prokuratorskiej. Podkreślenia wymaga jednak, że w opracowaniu nie skupiono się na omówieniu aktualnego stanu prawnego i przytaczaniu treści poszczególnych przepisów, lecz podjęto próbę pójścia o krok dalej i przefiltrowano aktualne rozwiązania prawne i faktyczne pod kątem możliwości ich zmodyfikowania w sposób zapewniający skuteczniejsze przeciwdziałanie przez prokuratorów przemocy domowej. Co za tym idzie – opracowaniu nadano możliwie nowatorski, a jednocześnie konkluzyjny charakter. Opracowania sprawozdawcze, choć z pewnością cenne, nie mogą wpłynąć w istotny sposób na praktykę stosowania prawa, a co za tym idzie – nie są najbardziej pożądanymi.

Ogólną metodą badawczą wykorzystaną w niniejszym opracowaniu jest metoda kontekstowa, a to z uwagi na dwie okoliczności. Otóż: 1) pozwala ona na wielostronne ujmowanie badanych zjawisk; 2) zmierza ona do określenia wszystkich istotnych kontekstów: genetycznych, historycznych, funkcjonalnych, logicznych, aksjologicznych i innych¹⁰.

Szczegółową metodą badawczą wykorzystaną w opracowaniu jest natomiast (przede wszystkim) metoda dogmatyczno-prawna. Badania problematyki przeciwdziałania przemocy domowej z perspektywy działalności prokuratorów dokonano więc poprzez możliwie kompleksową i wszechstronną analizę materiału normatywnego odnoszącego się do wszystkich poruszanych kwestii, w tym w szczególności następujących aktów prawnych¹¹: 1) ustawy z dnia 29 lipca

w Rodzinie w Roku 2021 za okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2021 r., <https://www.gov.pl/attachment/e804fa59-704b-46bc-9359-cff4f7a9a165> (dostęp: 20.07.2023).

¹⁰ Zob. R. Tokarczyk, *Komparatystyka prawnicza*, Warszawa 2008, s. 74.

¹¹ Akty prawne wymieniono w kolejności, odpowiadającej kolejności, w jakiej autor opracowania odnosi się do nich w tekście głównym.

2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2021 r. poz. 1249 ze zm.); 2) Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzonej w Stambule dnia 11 maja 2011 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 961 ze zm.); 3) ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2022 r. poz. 1247 ze zm.); 4) ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.); 5) ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.). Analizy tej dokonano – dodajmy – przy wykorzystaniu derywacyjnej koncepcji wykładni prawa autorstwa Macieja Zielińskiego¹².

3. Analiza prawna ze szczególnym uwzględnieniem postulatów *de lege ferenda*

Jak wspomniano we wprowadzeniu, w niniejszym opracowaniu skupiono się przede wszystkim na postulatach *de lege ferenda*, które mogą przynieść wymierne korzyści w zakresie prokuratorskiej praktyki przeciwdziałania przemocy domowej i przyczynić się – w konsekwencji – do wzmocnienia ochrony jednostek przed naruszaniem ich chronionych prawem dóbr, w tym w szczególności dóbr w postaci ich życia i zdrowia; zdrowia – dodajmy – nie tylko fizycznego, ale również psychicznego.

Rozważania podzielone zostaną na trzy części, dotyczące kolejno: 1) podstaw prowadzenia przez prokuratorów działań w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej; 2) źródeł informacji stanowiących podstawę do prowadzenia przez prokuratorów działań w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej; 3) sposobu prowadzenia działań przez prokuratorów w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej.

¹² Więcej na temat tej koncepcji i jej zalet zob. M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2012; M. Zieliński, *Derywacyjna koncepcja wykładni jako koncepcja zintegrowana*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, nr 3, s. 93 i n.

3.1. Podstawy prowadzenia przez prokuratorów działań w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej

Podstawą prowadzenia przez prokuratorów działań w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej jest uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa powiązane w jakikolwiek sposób ze wskazanym zjawiskiem (zob. art. 303 k.p.k.¹³). Jeżeli takie podejrzenie zaistnieje, prokurator wydaje postanowienie o wszczęciu śledztwa (zob. art. 305 k.p.k.) bądź postanowienie o wszczęciu dochodzenia (zob. art. 325e k.p.k.) i prowadzi to postępowanie bądź sprawuje nad nim nadzór w zakresie, w jakim sam go nie prowadzi (zob. art. 326 k.p.k.).

W przypadku przemocy domowej uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa wiązało się będzie najczęściej z realizacją przez sprawcę znamion typu (a w zasadzie – typów) czynu zabronionego pod groźbą kary określonego w art. 207 § 1 k.k.¹⁴, zgodnie z którym: „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”. Jak widać, mamy tu do czynienia z przestępstwem (a w z zasadzie z przestępstwami), którego można dopuścić się wyłącznie umyślnie (zdaniem wielu wyłącznie w zamiarze bezpośrednim¹⁵) poprzez zadawanie cierpień ciału lub psychice innego człowieka¹⁶ w drodze wielokrotnych zachowań niekoniecznie tego samego rodzaju (choć wyjątkowo może to być nawet jedno zdarzenie, zwarte czasowo i miejscowo, i odznaczające się odpowiednią intensywnością¹⁷).

Postępowań przygotowawczych prowadzonych w kontekście wskazanego przestępstwa jest stosunkowo dużo. Jak wynika z danych Policji za 2021 rok: 1) liczba postępowań wszczętych w kontekście art. 207 k.k. wyniosła 28 835; 2) liczba postępowań zakończonych odmową wszczęcia postępowania wyniosła 13 982; 3) liczba postępowań zakończonych przez sporządzenie aktu oskarżenia

¹³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.).

¹⁴ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.).

¹⁵ Zob. A. Muszyńska, *Komentarz do art. 207 k.k.*, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, red. J. Giezek, Warszawa 2021, teza 27, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587881133/678573/giezek-jacek-red-kodeks-karny-czesc-szczegolna-komentarz?pit=2023-06-16&cm=URELATIONS> (dostęp: 20.07.2023).

¹⁶ Zob. tamże, tezy 11 i 12.

¹⁷ Zob. tamże, teza 14.

wyniosła 14 050; zaś 4) liczba postępowań zakończonych przez umorzenie postępowania wyniosła 16 233¹⁸. Jak jednocześnie twierdzi Paweł Ostaszewski:

liczba postępowań przygotowawczych o przestępstwa z art. 207 Kodeksu karnego (znęcanie się) i liczba przestępstw z tego artykułu stwierdzonych przez Policję nie podlegała w analizowanym okresie [tj. w latach 2011–2021 – K.B.] analogicznym zmianom [...] – nie licząc niewielkiego spadku w 2015 r. (związanego z wprowadzoną, a następnie cofniętą reformą postępowania karnego na model kontradyktoryjny) liczby te utrzymują się zasadniczo na tym samym poziomie. Oznaczałoby to, że poprawa ogólnej sytuacji związanej ze zmniejszającym się rozprzestrzenieniem przemocy domowej w Polsce nie dotyczy jej najpoważniejszych przejawów, które znajdują swój finał w postępowaniach karnych o przestępstwo znęcania się – jak widać ich liczba nie zmniejsza się¹⁹.

Kwalifikacja powyższa (według art. 207 k.k.) nie obejmuje wszakże wszystkich zachowań mogących wchodzić w skład przemocy domowej. Przemoc domowa może mieć wiele twarzy. Jak wskazują Women Against Abuse²⁰, najczęstszymi przejawami przemocy domowej są: 1) przemoc fizyczna (w tym bicie, policzkowanie, uderzanie, kopanie, przypalanie, duszenie, niszczenie własności osobistej, odmowa opieki medycznej i/lub kontrolowanie leków, zmuszanie partnera do nadużywania substancji); 2) przemoc emocjonalna (w tym wyzywanie, obrażanie, obwinianie partnera za wszystko, skrajna zazdrość, zastraszanie,

¹⁸ Zob. Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, *Sprawozdanie z Realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie w Roku 2021 za okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2021 r.*, <https://www.gov.pl/attachment/e804fa59-704b-46bc-9359-cff-4f7a9a165> (dostęp: 20.07.2023).

¹⁹ P. Ostaszewski, *Przemoc domowa w świetle danych statystycznych procedury „Niebieskiej Karty”*, Warszawa 2022, s. 13.

²⁰ Women Against Abuse to agencja non-profit, będąca jedną z największych agencji zajmujących się przemocą domową w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej. Misją organizacji jest zapewnienie wysokiej jakości, współczujących i nieoceniających usług, wspierających szacunek do samego siebie i niezależność osób doświadczających przemocy ze strony partnera, oraz prowadzenie walki o zakończenie przemocy domowej poprzez rzecznictwo i edukację społeczności. Zob. <https://www.womenagainstabuse.org/about-us/our-mission-and-services> (dostęp: 20.07.2023).

zawstydzanie, upokarzanie, izolacja, prześladowanie); 3) przemoc seksualna (w tym zmuszanie partnera do uprawiania seksu z innymi osobami, dążenie do aktywności seksualnej, gdy ofiara nie jest w pełni świadoma lub boi się odmówić, fizyczne zranienie partnera podczas seksu, zmuszanie partnera do uprawiania seksu bez zabezpieczenia); 4) przemoc technologiczna (w tym włamywanie się do poczty elektronicznej i kont osobistych partnera, korzystanie z urządzeń śledzących w telefonie komórkowym partnera w celu monitorowania jego lokalizacji, połączeń telefonicznych i wiadomości, monitorowanie interakcji za pośrednictwem mediów społecznościowych, żądanie poznania haseł partnera); 5) przemoc finansowa (w tym wyrządzenie krzywdy fizycznej lub spowodowanie obrażeń, które uniemożliwiłyby danej osobie uczęszczanie do pracy, nękanie partnera w miejscu pracy, kontrolowanie aktywów finansowych i skuteczne zmuszanie partnera do pobierania zasiłku, niszczenie zdolności kredytowej partnera)²¹.

Większość z wyżej wymienionych zachowań to zachowania zabronione pod groźbą kary na gruncie aktualnego Kodeksu karnego. Przypadki naruszenia nietykalności cielesnej mogą być kwalifikowane według art. 217 § 1 k.k., przypadki spowodowania uszczerbku na zdrowiu mogą być kwalifikowane według art. 157 czy art. 156 k.k., wyzywanie czy obrażanie mogą być kwalifikowane według art. 216 § 1 k.k., zastraszanie może być kwalifikowane według art. 190 § 1 k.k., prześladowanie może być kwalifikowane według art. 190a § 1 k.k., przypadki przemocy seksualnej mogą być kwalifikowane według odpowiednich regulacji rozdziału XXV k.k., włamywanie się do poczty elektronicznej celem przeczytania maili może być kwalifikowane według art. 267 § 1 k.k. itd. Wskazane regulacje uznać należy przy tym za wystarczające z perspektywy konieczności przeciwdziałania poszczególnym, odpowiadającym im przejawom przemocy domowej przez prawo karne.

Za niewystarczające uznać należy jednak regulacje dotyczące prawnokarnej ochrony przed przypadkami potencjalnej finansowej (ekonomicznej) przemocy domowej. Nie znajdziemy w aktualnym Kodeksie karnym regulacji wystarczająco jednoznacznie odnoszących się, np. do złośliwego ograniczania dostępu jednego z małżonków do budżetu rodzinnego czy uniemożliwiania małżonkowi podejmowania pracy zarobkowej. W tym zakresie zmiany wymagałaby

²¹ Zob. Women Against Abuse, *Types of abuse*, <https://www.womenagainstabuse.org/education-resources/learn-about-abuse/types-of-domestic-violence> (dostęp: 20.07.2023).

regulacja art. 207 § 1 k.k. poprzez nadanie jej następującej treści: „Kto znęca się fizycznie, psychicznie lub ekonomicznie 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”. Rzecz jasna, można by twierdzić tak, jak to czyni Jan Kluza, że:

Na gruncie art. 207 k.k. nie ma wątpliwości co do tego, że opisane wśród znamion projektowanego art. 115 § 25 k.k. zachowania [tj. zachowania 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, lub zasobami finansowymi, lub majątkowymi wspólnego gospodarstwa domowego, lub poprzez ograniczenie możliwości nabywania przez tę osobę zasobów finansowych lub majątkowych – K.B.] mieszczą się w kategorii przemocy psychicznej, o jakiej mowa w tym przepisie. Jest to bowiem określenie na tyle szerokie, że obejmuje elementy nie tylko fizycznego oddziaływania sprawcy na drugą osobę, których celem jest wyrządzenie krzywdy, a przy tym konstrukcja przestępstwa znęcania się wymaga także istnienia specyficznych więzi między sprawcą a pokrzywdzonym²².

O ile jednak rację przyznać należy wskazanemu autorowi, że przemoc psychiczna może być traktowana w literaturze i w orzecznictwie w sposób szeroki i obejmować swoim zakresem także przemoc ekonomiczną, o tyle nie można zapominać o zasadniczym sposobie oddziaływania prawa karnego na społeczeństwo, jakim jest motywacyjne oddziaływanie za pośrednictwem prawnokarnej normy sankcjonowanej²³, który to sposób nie będzie i nie jest realizowany w kontekście finansowej przemocy domowej w należyty sposób na gruncie aktualnego stanu prawnego, oraz o potencjalnych wątpliwościach interpretacyjnych, jakie mogą pojawiać się w przypadku braku doprecyzowania, że

²² J. Kluza, *Przestępstwo przemocy ekonomicznej*, „Prokuratura i Prawo” 2019, nr 9, s. 110.

²³ Zob. K. Burdziak, *Osoba niepoczytalna a prawnokarzna norma sankcjonowana*, Warszawa 2021, s. 33 i n.

przemoc psychiczna obejmuje swym zakresem również przemoc ekonomiczną. W kontekście tego ostatniego stwierdzenia warto przytoczyć jeden z wyników badania empirycznego przeprowadzonego przez Court Watch Polska²⁴, zgodnie z którym:

Konstrukcja art. 207 kk powoduje, że organy prowadzące postępowanie karne w praktyce często pomijają inne formy przemocy niż znęcanie się fizyczne i psychiczne lub wymieniają je tylko zdawkowo jako inne sposoby działania sprawcy. W konsekwencji uwadze wymiaru sprawiedliwości umyka w szczególności przemoc ekonomiczna, której przejawy osoby pokrzywdzone często wskazują już w pierwszych zeznaniach²⁵.

Być może zatem nowe brzmienie regulacji art. 207 § 1 k.k. nie dałoby prokuratorom dodatkowego narzędzia przeciwdziałania przemocy domowej, ale z pewnością usunęłoby ich potencjalne wątpliwości co do tego, czy przemoc ekonomiczna może być ścigana z wykorzystaniem rzeczonyj regulacji.

Niezależnie od powyższego, należy również zwrócić uwagę, że wzmiankowane wcześniej regulacje prawne, inne niż art. 207 k.k., stanowiące potencjalną podstawę reakcji na rozmaite przejawy przemocy domowej, mogą nie być związane przez prokuratorów z rzeczonym zjawiskiem, choć mogą stanowić ważny czynnik sugerujący jego wystąpienie. Ważne jest w związku z tym wyczulenie prokuratorów na powyższą okoliczność oraz na potencjalne czynniki ryzyka wystąpienia dyskutowanego zjawiska²⁶.

Rozważyć można również wprowadzenie do Kodeksu karnego rozwiązania analogicznego do art. 248 kodeksu karnego Kosowa, zgodnie z którym:

²⁴ Fundacja Court Watch Polska to organizacja non-profit, działająca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, do której celów należą m.in.: 1) działalność na rzecz urzeczywistniania zasad demokratycznego państwa prawnego; 2) działalność edukacyjna i naukowa w zakresie prawa, praworządności i wymiaru sprawiedliwości; 3) działalność na rzecz poprawy jakości prawa oraz instytucji wymiaru sprawiedliwości (zob. Statut Fundacji CWP, https://courtwatch.pl/wp-content/uploads/2010/10/FCWP_statut1.pdf (dostęp: 20.07.2023)).

²⁵ S. Burdziej, Z. Branicka, D. Hofman, *Wymiar sprawiedliwości wobec przemocy domowej. Raport z badań empirycznych*, Toruń 2022, s. 70.

²⁶ Zob. np. A. Herbert, J. Heron, C. Barter i in., *Risk factors for intimate partner violence and abuse among adolescents and young adults: findings from a UK population-based cohort*, „Wellcome Open Res” 2021, nr 5, DOI: 10.12688/wellcomeopenres.16106.3.

1. Whoever commits physical, psychological or economic violence or mistreatment with the intent to violate the dignity of another person within a domestic relationship²⁷ shall be punished by fine and imprisonment of up to three (3) years. 2. When any act in the Criminal Code is committed within a domestic relationship, it will be considered an aggravating circumstance. 3. Every member of the family who exerts physical, psychological, sexual or economic violence or mistreatment against another member of his/her family, shall be punished by a fine and imprisonment of up to three (3) years. 3.1. „Domestic relationship” for the purpose of this provision is in accordance with the definition in Article 113 of this Code. 3.2. domestic violence, physical, psychological, sexual or economic violence, for purposes of this Code shall be the same as defined in provision of Article 2 sub-paragraph 1.2. of the Law no. 03/L-182 Law on Protection against Domestic Violence²⁸.

Ewentualna polska regulacja mogłaby przybrać następującą postać:

Artykuł 207 § 1. Kto dopuszcza się przemocy fizycznej, psychicznej, seksualnej lub ekonomicznej lub znęca się nad inną osobą, pozostając z nią w relacji określonej w art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1249 ze zm.) lub w innym stałym lub przemijającym stosunku

²⁷ „Domestic relationship” rozumiana jest przy tym jako „the relationship between: 25.1. who are engaged or were engaged or are married or are in extra marital union or were in extra marital union or are co-habiting in a common household or were co-habiting in a common household; 25.2. who use a common house and who are related by blood, marriage, adoption, in-law or are in a guardian relationship, including parents, grandparents, children, grandchildren, siblings, aunts, uncles, nieces, nephews, cousins; or 25.3. who are the parents of a common child” – art. 113 Kodeksu karnego Kosowa, <https://md.rks-gov.net/desk/inc/media/A5713395-507E-4538-BED6-2FA2510F3FCD.pdf> (dostęp: 20.07.2023).

²⁸ Wprowadzenie wskazanej regulacji do Kodeksu karnego Kosowa nastąpiło przy wsparciu regionalnego programu na rzecz zakończenia przemocy wobec kobiet na Bałkanach Zachodnich i w Turcji, „Wdrażanie norm, zmiana poglądów”, finansowanego przez Unię Europejską (zob. UN Women, *Recognizing domestic violence as a criminal offence, a big step towards justice for women in Kosovo*, <https://eca.unwomen.org/en/news/stories/2020/6/recognizing-domestic-violence-as-a-criminal-offence-a-big-step-towards-justice-for-women-in-kosovo> (dostęp: 20.07.2023).

zależności, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. § 1a. Kto dopuszcza się czynu określonego w § 1 wobec osoby nieporadnej 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.

Wprowadzenie tego rodzaju regulacji do Kodeksu karnego w sposób jednoznaczny zakazywałoby przemocy domowej na poziomie kluczowego z perspektywy polskiego prawa karnego aktu prawnego, traktując ją przy tym w sposób możliwie szeroki²⁹ i w związku z tym odpowiednio zabezpieczający dobro prawne w postaci dobra rodziny. Jednocześnie regulacja tego rodzaju stanowiłaby dla prokuratorów jednoznaczną sugestią, że zaistnienie przypadku przemocy fizycznej, psychicznej czy ekonomicznej wymaga rozważenia, czy nie stanowi on przypadkiem przejawu szerszego zjawiska, jakim jest przemoc domowa, a co za tym idzie, czy nie należałoby zastosować odpowiednich do charakteru tego zjawiska sposobów i środków postępowania.

Razem z ewentualnym wprowadzeniem nowej regulacji należałoby jednocześnie rozważyć dokonanie zmiany w art. 240 § 1 k.k. i uzupełnienie przewidzianego w rzeczonym przepisie katalogu czynów zabronionych, o których należy niezwłocznie zawiadomić organ powołany do ścigania przestępstw, o przestępstwo (a w zasadzie – przestępstwa) przemocy domowej. Stanowiłoby to istotny, choć – rzecz jasna – tylko dodatkowy krok w kierunku przełamania problemu przemocy domowej jako tabu społecznego.

Oczywiście można by uznać, że wystarczające jest w tym zakresie rozwiązanie art. 12 p.p.d., zgodnie z którym: 1) osoby, które w związku z wykonywaniem swoich obowiązków służbowych lub zawodowych powzięły podejrzenie

²⁹ Znamiona typów podstawowych można byłoby zrealizować w każdej postaci zamiaru (zamiar bezpośredni i ewentualny), a jednocześnie bez konieczności wywołania jakiegokolwiek skutku (czy to w świecie zewnętrznym, czy wewnętrznym drugiego człowieka).

o popełnieniu ściganego z urzędu przestępstwa z użyciem przemocy domowej³⁰, obowiązane są niezwłocznie zawiadomić o tym Policję lub prokuratora; 2) osoby będące świadkami przemocy w rodzinie³¹ powinny zawiadomić o tym Policję, prokuratora lub inny podmiot działający na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Podkreślenia wymaga jednak, że obowiązek nałożony na obywateli w art. 12 ust. 2 u.p.d. ma charakter wyłącznie społeczny (a nie prawny), a jego niedopełnienie nie może nieść za sobą żadnych konsekwencji, natomiast obowiązek z art. 12 ust. 1 u.p.d., obowiązek – dodajmy – o charakterze prawnym, został nałożony wyłącznie na ograniczoną grupę osób i dotyczy li tylko przestępstw (i to tylko takich, które ścigane są z urzędu). Wskazane regulacje są w związku z tym nieporównywalnie słabsze w zakresie motywacyjnego oddziaływania na obywateli w porównaniu do potencjalnego nowego obowiązku, który wynikałby z art. 240 § 1 k.k.

3.2. Źródła informacji stanowiących podstawę do prowadzenia przez prokuratorów działań w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej

Przemoc domowa to zjawisko, o którego wystąpieniu wie zazwyczaj wyłącznie wąska grupa osób (sprawcy, pokrzywdzeni, ewentualnie przypadkowi

³⁰ Niezależnie od powyższego sugeruje się wprowadzenie zmiany w treści art. 12 ust. 1 u.p.d. Sformułowanie „przestępstwo z użyciem przemocy domowej” niepotrzebnie ogranicza zakres obowiązku nałożonego na członków społeczeństwa li tylko do przestępstw (nie obejmując już np. wykroczeń), co więcej – niepotrzebnie komplikuje proces wykładni; nie wiadomo wszakże, czym jest przestępstwo z użyciem przemocy domowej, na czym owo użycie przemocy domowej miałyby polegać (przemoc domowa sama w sobie jest przecież pewnym zachowaniem noszącym znamiona czynu zabronionego pod groźbą kary). Dużo bardziej przejrzystym rozwiązaniem byłoby nadanie art. 12 ust. 1 u.p.d. następującej treści: „Osoby, które w związku z wykonywaniem swoich obowiązków służbowych lub zawodowych powzięły podejrzenie o popełnieniu czynu zabronionego pod groźbą kary, stanowiącego element przemocy domowej, niezwłocznie zawiadamiają o tym Policję lub prokuratora”.

³¹ Niezależnie od powyższego sugeruje się wprowadzenie zmiany w treści art. 12 ust. 2 u.p.d. celem dostosowania wskazanej regulacji do wprowadzonych w ustawie zmian terminologicznych. Nowa treść art. 12 ust. 2 u.p.d. mogłaby przybrać następującą postać: „Osoby będące świadkami przemocy domowej powinny zawiadomić o tym Policję, prokuratora lub inny podmiot działający na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie”.

świadkowie w osobach, np. sąsiadów), które albo nie będą chciały, albo nie będą mogły ujawnić informacji o fakcie wystąpienia diskutowanego zjawiska osobom czy instytucjom trzecim, w tym zwłaszcza organom ścigania. Uzyskanie przez prokuratora informacji o wystąpieniu powiązanego z przemocą domową czynu zabronionego będzie zatem co najmniej niezwykle utrudnione i będzie ograniczało się przede wszystkim do sytuacji, w której to sam pokrzywdzony zdecyduje się przełamać i wyjawić dramat, którego doświadcza. Jak wynika z badania Court Watch Polska:

osoby doznające przemocy w zdecydowanej większości przypadków muszą samodzielnie zabiegać o pomoc. Rzadko otrzymują ją od osób ze swego otoczenia lub stosownych instytucji. Jeśli sprawa rozpoczęła się od interwencji policji, notatka urzędowa stanowiąca pisemne potwierdzenie przeprowadzonych czynności na ogół wskazywała również, że osoba pokrzywdzona została wezwana na komisariat w celu złożenia zeznań. W aktach sprawy często znajdowały się zeznania kończące się formułką: „Ja [imię i nazwisko] składam wniosek o ściganie i ukaranie X [imię i nazwisko] za stosowanie przemocy psychicznej wobec mnie” lub „Ja [imię i nazwisko] się go boję i obawiam się, że w końcu zrobi mi krzywdę. Żądam ścigania i ukarania [imię i nazwisko] za znęcanie się nade mną”. Dopiero po takim oficjalnym zawiadomieniu złożonym przez osobę pokrzywdzoną i zawierającym wniosek o ściganie, a nie po fakcie powzięcia informacji o podejrzeniu popełnienia przestępstwa w momencie interwencji, następowało wszczęcie postępowania w sprawie³².

Stan powyższy może oczywiście – przynajmniej w pewnym zakresie – ulec zmianie w momencie pełnego wykorzystania możliwości przewidzianych w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy domowej, przewidującej uczestnictwo (czy możliwość uczestnictwa) prokuratorów w zespołach interdyscyplinarnych (i grupach diagnostyczno-pomocowych)³³, których zadaniem jest m.in.:

³² S. Burdziej, Z. Branicka, D. Hofman, dz. cyt., s. 42.

³³ W kontekście współpracy prokuratorów z innymi podmiotami na uwagę zasługuje także tworzona od paru lat baza danych osób nadzorujących lub koordynujących w urzędach wojewódzkich, sądach okręgowych, jednostkach penitencjarnych, komendach

1) diagnozowanie problemu przemocy domowej na poziomie lokalnym; 2) inicjowanie działań profilaktycznych, edukacyjnych i informacyjnych mających na celu przeciwdziałanie przemocy domowej i powierzenie ich wykonania właściwym podmiotom; 3) inicjowanie działań w stosunku do osób doznających przemocy domowej oraz osób stosujących przemoc domową; 4) opracowanie projektu gminnego programu przeciwdziałania przemocy domowej oraz ochrony osób doznających przemocy domowej; czy 5) rozpowszechnianie informacji o instytucjach, osobach i możliwościach udzielenia pomocy w środowisku lokalnym (art. 9b ust. 2 p.p.d.), oraz obowiązki przewidziane we wspomnianym wcześniej art. 12 p.p.d.³⁴

Podkreślenia wymaga jednak, że są inne jeszcze, niedoceniane chyba (niestety), źródła uzyskania przez prokuratora wiadomości o potencjalnej przemocy domowej, które mogą okazać się niezwykle skuteczne w zakresie wykrywania dyskutowanego zjawiska. Chodzi o postępowania w sprawach nieletnich prowadzone w oparciu o regulacje ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich³⁵, w których prokurator uczestniczy jako strona. Na tej też problematyce skupimy się w niniejszej części opracowania, licząc, że proponowane niżej zmiany w zakresie praktyki prokuratorskiej w wydatny sposób przyczynią do zwiększenia skuteczności Prokuratury w przeciwdziałaniu przemocy domowej.

Rozpocznijmy od przypomnienia, że na gruncie ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich postępowania prowadzone są z dwóch powodów: albo z powodu popełnienia przez nieletniego czynu karalnego (czynu zabronionego jako przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie bądź wykroczenie skarbowe), albo z powodu zachowania się przez nieletniego w sposób, mogący

wojewódzkich policji, prokuraturach apelacyjnych oraz kuratoriach oświaty pracę służb wykonujących zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, ośrodków świadczących pomoc osobom dotkniętym przemocą w rodzinie, placówek specjalistycznego poradnictwa oraz placówek zapewniających miejsca noclegowe (zob. Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, *Sprawozdanie z Realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie w Roku 2021 za okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2021 r.*, <https://www.gov.pl/attachment/e804fa59-704b-46bc-9359-cff4f7a9a165> (dostęp: 20.07.2023)).

³⁴ Na temat rozwiązań polskich w kontekście porównawczym zob. P. Kruszyński, K. Właźlak, *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie na tle porównawczym*, „Prokuratura i Prawo” 2017, nr 5, s. 37–55.

³⁵ Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich (Dz. U. poz. 1700 ze zm.), określana dalej skrótem u.w.r.

sugerować jego demoralizację (zob. art. 2 u.w.r.). W kontekście tych ostatnich zachowań wskazać należy, że ustawodawca przewiduje w ustawie katalog ich przykładowych form, zaliczając do nich dopuszczenie się czynu zabronionego, naruszanie zasad współżycia społecznego, uchylanie się od obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki, używanie alkoholu, środków odurzających, substancji psychotropowych, ich prekursorów, środków zastępczych lub nowych substancji psychoaktywnych czy uprawianie nierządu (art. 4 u.w.r.).

Wszystkie z wymienionych wyżej zachowań jako podejmowane przez osoby młode czy bardzo młode (w wieku od 10 lat do pełnoletności) mogą sugerować, że osobowość sprawcy rozwija się w sposób nieprawidłowy i że w związku z tym niezbędne jest udzielenie mu pomocy i ochrony (wsparcia), a być może także zapewnienie resocjalizacji. Z perspektywy dobra nieletniego, którego zapewnienie i ochrona jest naczelną dyrektywą postępowania w jego sprawie (zob. art. 3 u.w.r.), kluczowe jest nie tylko ustalenie w toku postępowania prowadzonego w oparciu o ustawę o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich jego potencjalnej demoralizacji i jej stopnia, ale również – a być może przede wszystkim – przyczyn owej demoralizacji, bo tylko wtedy możliwe będzie jej skuteczne przeciwdziałanie, a nie tylko „łagodzenie objawów”³⁶. Przyczyny demoralizacji mogą być tymczasem albo wynikiem czynników o charakterze endogennym (tkwiących w samym nieletnim), albo czynników o charakterze egzogennym (tkwiących poza nieletnim, np. w jego środowisku rodzinnym czy szkolnym). Do czynników egzogennych, powiązanych z rodziną nieletniego, należeć może zaś stosowana wobec niego bądź innych członków jego rodziny przemoc domowa, która wywołuje przemożny wpływ na psychikę i zachowanie młodego człowieka. W literaturze wskazuje się na przykład, że u starszych dzieci potencjalne wskaźniki przemocy domowej obejmują obwinianie się, depresję, samookaleczenia, myśli samobójcze, nadużywanie substancji, zachowania ryzykowne, zachowania przestępcze, słabe sieci społeczne, zniechęcenie do edukacji czy zaburzenia odżywiania. Dziewczęta częściej wykazują przy tym objawy

³⁶ Przyczyny demoralizacji ustalić należy także w trakcie postępowania prowadzonego na gruncie art. 10 § 2 k.k. Podkreślenia wymaga bowiem, że o ile na gruncie prawa karnego istotne jest wymierzenie sprawiedliwości (tak z perspektywy pokrzywdzonego, społeczeństwa, jak i sprawcy), o tyle art. 53 k.k. wyraźnie wskazuje, że równie istotne jest indywidualnoprewencyjne oddziaływanie na skazanego; to ostatnie nie będzie tymczasem możliwe bez kompleksowego odpoznania przyczyny dopuszczenia się przez sprawcę czynu zabronionego pod groźbą kary.

w postaci wycofania, lęku i depresji, a chłopcy – w postaci przemocy wobec rówieśników lub zachowań antyspołecznych³⁷.

Jak widać, niewłaściwe zachowanie się nieletniego, mające na przykład postać czynu karalnego, może być wynikiem doświadczania przezeń przemocy domowej. Zaangażowanie prokuratora w sprawę nieletniego powinno służyć więc ustaleniu prawdy nie tylko o dopuszczeniu się przez nieletniego określonego zachowania, ale także o przyczynach tego zachowania. Tylko w przypadku ustalenia rzeczywistych przyczyn demoralizacji nieletniego czy popełnienia przez niego czynu karalnego możliwe będzie podjęcie stosownych działań zaradczych (przeciwdziałanie tym zjawiskom), w tym zastosowanie wobec nieletniego czy jego rodziców odpowiednich środków reakcji przewidzianych w ustawie o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich. Udział prokuratora w postępowaniu w sprawie nieletniego nie powinien być w związku z tym (jedyne) możliwością, lecz obowiązkiem, a zaangażowanie prokuratora w postępowanie nie powinno być fikcją³⁸, lecz faktem.

Sugeruje się w związku z powyższym nadanie art. 69 ust. 2 u.w.r. następującego brzmienia:

O terminie rozprawy zawiadamia się strony, obrońcę nieletniego, pokrzywdzonego oraz pełnomocników. Ich niestawiennictwo nie tamuje rozpoznania sprawy, chyba że sąd rodzinny postanowi inaczej. W przypadkach, o których mowa w art. 38 ust. 1 i 2, udział obrońcy w rozprawie jest obowiązkowy. Udział prokuratora w rozprawie jest obowiązkowy.

Sugeruje się również zamieszczenie w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania

³⁷ Zob. M. Lloyd, *Domestic Violence and Education: Examining the Impact of Domestic Violence on Young Children, Children, and Young People and the Potential Role of Schools*, "Frontiers in Psychology" 2018, nr 9, s. 4, DOI: 10.3389/fpsyg.2018.02094.

³⁸ Jak wskazuje P. Górecki: „Dotychczasowa praktyka sądowa wykazywała nikłą aktywność prokuratora w postępowaniu w sprawach nieletnich” (P. Górecki, *Komentarz do art. 35 u.w.r.*, [w:] *Wspieranie i resocjalizacja nieletnich. Komentarz*, red. V. Konarska-Wrzošek, Warszawa 2023, teza 7, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587927164/724604/konarska-wrzošek-violetta-red-wspieranie-i-resocjalizacja-nieletnich-komentarz?cm=URELATIONS> (dostęp: 20.07.2023)).

powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz. U. z 2023 r. poz. 1115 ze zm.) przepisu § 364a o następującej treści:

1. W toku postępowania w sprawie nieletniego prowadzonego w oparciu o regulacje ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich (Dz. U. poz. 1700 ze zm.) prokurator zmierza do ustalenia, czy nieletni dopuścił się czynu karalnego lub wykazuje przejawy demoralizacji, oraz do wsparcia sądu w podjęciu decyzji o zastosowaniu wobec nieletniego określonych środków reakcji, służących dobru nieletniego i uwzględniających interes społeczny. 2. W toku postępowania, o którym mowa w ust. 1, prokurator zmierza do ustalenia przyczyn popełnienia przez nieletniego czynu karalnego lub przyczyn jego demoralizacji. 3. W przypadku stwierdzenia czynników uzasadniających podejrzenie, że zachowanie nieletniego wynika z doświadczanej przez niego przemocy domowej, prokurator rozważa możliwość zastosowania środków przewidzianych przez ustawę z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.) lub ustawę z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1359 ze zm.)³⁹.

Powyższe regulacje mogą przyczynić się do większej aktywności prokuratorów w postępowaniach w sprawach nieletnich, a w konsekwencji również do wykrywania większej liczby przypadków przemocy domowej.

3.3. Sposób prowadzenia działań przez prokuratorów w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej

Sposób działania prokuratorów w ramach prowadzonych przez nich postępowań karnych dotyczących rozmaitych czynów zabronionych, będących przejawami

³⁹ Nie powinno zamieszczać się wskazanej regulacji w Dziale V. Udział prokuratora w postępowaniu sądowym w sprawach karnych, z uwagi na fakt, że postępowania w sprawach nieletnich prowadzone na gruncie ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich nie mają karnoprawnego charakteru i nie wiążą się z odpowiedzialnością (zwłaszcza karną) nieletnich.

przemocy domowej, powinien uwzględniać specyfikę tego rodzaju przestępstw, które z jednej strony wymagają oczywiście konieczności dążenia do tego, by sprawca przestępstwa został wykryty i pociągnięty do odpowiedzialności karnej, a osoba niewinna nie poniosła tej odpowiedzialności, z drugiej strony jednak wymagają odpowiedniego traktowania pokrzywdzonych, zapobiegającego chociażby ich wtórnej wiktyimizacji. Ważne i zasadne dyrektywy w tym zakresie wynikają z wydawanych przez Ministra Sprawiedliwości wytycznych dotyczących zasad postępowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie⁴⁰. Zgodnie z wytycznymi prokurator prowadzący czy nadzorujący sprawę powiązaną z problematyką przemocy w rodzinie, obowiązany jest m.in. do tego, by poinformować pokrzywdzonego o wszelkich formach pomocy udzielanej osobom pokrzywdzonym przemocą w rodzinie, realizowanych w ramach gminnych, powiatowych i wojewódzkich programów przeciwdziałania przemocy w rodzinie; ponadto informuje o działalności innych, najbliższych ze względu na miejsce zamieszkania pokrzywdzonego placówek pomocy dla osób pokrzywdzonych przestępstwem oraz wskazuje zakres ich działania i świadczonych przez nie form pomocy oraz powiadamia o działalności organizacji pozarządowych na danym terenie, świadczących pomoc pokrzywdzonym przemocą w rodzinie.

Wzmiankowane wytyczne dotyczą wszakże przede wszystkim kompetencji twardych (odpowiednia wiedza z zakresu prawa karnego i procesu karnego, odpowiednie doświadczenie zawodowe) i wykonywania przez prokuratorów poszczególnych czynności w ściśle określony sposób, gwarantujący z formalnego punktu widzenia jak najlepszą realizację wolności i praw pokrzywdzonego przemocą domową; nie dotyczą zaś – mimo że powinny – innych istotnych kwestii, w tym w szczególności konieczności posiadania przez prokuratorów, prowadzących postępowania karne powiązane z przemocą domową, kompetencji twardych z zakresu psychologii, pedagogiki, kryminologii (w tym w szczególności na temat wskaźników występowania przemocy domowej) i socjologii, a także kompetencji miękkich, z których na czoło wysuwa się problematyka

⁴⁰ Wytyczne Prokuratora Generalnego z dnia 22.02.2016 r. dotyczące zasad postępowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, http://szczecin.pr.gov.pl/wp-content/uploads/2016/03/wytyczne_2016.pdf (dostęp: 20.07.2023).

empatii. To właśnie ta ostatnia kwestia jawi się wręcz jako warunek *sine qua non* właściwego postępowania z osobami pokrzywdzonymi przemocą domową.

Empatia to reakcja na położenie drugiego człowieka (przemijający stan psychiczny wywołany sytuacją drugiego człowieka) oraz stała cecha (zdolność do wczuwania się w położenie innych osób). U ludzi dorosłych empatia ma charakter niejednorodny i oznaczać może:

Po pierwsze, emocjonalne współbrzmienie i współczucie dla innej osoby w opresji czy wręcz odczuwanie tych samych emocji, co ona. [...] [R]eakcja empatyczna ma charakter natychmiastowy i automatyczny (jak u noworodków), nie wymaga więc żadnych przemyśleń i decyzji. Po drugie, wczuwanie się w innego człowieka może oznaczać bardziej przemyślane przyjmowanie jego punktu widzenia i patrzenie na sprawy z cudzej perspektywy. Wymaga to pewnych zdolności i umiejętności „zawieszenia” własnej perspektywy, czyli jest reakcją rozwojowo późniejszą. Po trzecie, empatia oznacza własne cierpienie na widok innej osoby znajdującej się w opresji⁴¹.

Takiego właśnie wczuwania się w innego człowieka, zdolności przyjmowania jego punktu widzenia i patrzenia na sprawy z jego perspektywy wymaga praca prokuratorów w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej. Nie jest jednak tak (niestety!), że empatia jest czymś, co charakteryzuje każdego człowieka. Jak wskazuje Simon Baron-Cohen, empatia stanowi pewne kontinuum (od poziomu niskiego do wysokiego), na którym każdy człowiek zajmuje pewne miejsce. W zależności od tego, ile w nas empatii, znajdować się będziemy bliżej jednego albo drugiego z jego krańców⁴². Przywołany autor przygotował wraz z zespołem skalę, którą nazwał współczynnikiem empatii (Empathy Quotient, EQ), pozwalającą na odróżnienie ludzi mających trudności z empatią od tych, którzy ich nie mają. W oparciu o wyniki jej zastosowania doszedł jednocześnie

⁴¹ B. Wojciszke, *Psychologia społeczna*, Warszawa 2020, s. 230. Na temat empatii zob. też np. A. Nowogrodzka, *Zdolność do rozpoznawania emocji i odczuwania empatii u osób popełniających przestępstwa*, „Profilaktyka Społeczna i Resocjalizacja” 2014, nr 23, s. 7–17.

⁴² Zob. S. Baron-Cohen, *Teoria zła. O empatii i genezie okrucieństwa*, Sopot 2014, s. 34 (wersja e-book). Podsumowanie ustaleń zaprezentowanych w książce można znaleźć w: M. Banasik, *Od dewiacji do poszanowania prawa, czyli uwagi na tle braku empatii w ujęciu Simona Barona-Cohana*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2014, nr 3, s. 5–21.

do wniosku, że wyróżnić możemy siedem potencjalnych ustawień „mechanizmu empatii”, od 0 do 6⁴³. I tak:

o) Osoba znajdująca się na poziomie 0 nie ma ani odrobiny empatii. [...] Część ludzi znajdujących się na poziomie 0 staje się zdolna do popełniania przestępstw, między innymi zabójstwa, napaści z użyciem przemocy, torturowania i gwałtu. Na szczęście nie wszyscy ludzie lokujący się na tym poziomie dopuszczają się okrutnych czynów – niektórzy doświadczają wprawdzie poważnych trudności w relacjach z innymi, ale nie chcą krzywdzić innych⁴⁴; 1) Na poziomie 1 człowiek nadal może być zdolny do krzywdzenia innych, ale w pewnym stopniu jest w stanie zastanawiać się nad tym, co zrobił, i odczuwać żal. Problem w tym, że nie potrafi się powstrzymać. Najwyraźniej empatia nie stanowi u niego wystarczająco silnego hamulca, który przeciwdziałałby niewłaściwym zachowaniom⁴⁵; 2) Na poziomie 2 człowiek nadal ma poważne trudności z empatią, ale w wystarczającym stopniu zdaje sobie sprawę z tego, co czułaby druga osoba, by powstrzymać się przed agresją fizyczną. Może bez zahamowań krzyknąć na innych lub ranić ich słowami, ale ma wystarczająco dużo empatii, by zdawać sobie sprawę, że zrobił coś złego, kiedy druga osoba czuje się zraniona. Zwykle jednak potrzebuje jasnego komunikatu od niej samej lub od postronnego obserwatora, aby uświadomić sobie, że posunął się za daleko⁴⁶.

Wraz ze wzrostem poziomu wrasta, rzecz jasna, poziom empatii, aż na poziomie 6 osiąga ona poziom najwyższy, a osoby, które charakteryzują się takim poziomem „cały czas skupiają się na uczuciach innych, troszczą się o ich dobre samopoczucie i dokładają starań, aby udzielać im wsparcia”⁴⁷. To właśnie osoby z najwyższą (a przynajmniej z wysoką) punktacją na „skali empatii” powinny zajmować się problematyką przemocy domowej. Dopiero tak wysoki poziom

⁴³ Zob. S. Baron-Cohen, dz. cyt., s. 38–40.

⁴⁴ Tamże, s. 40–41.

⁴⁵ Tamże, s. 41.

⁴⁶ Tamże, s. 41.

⁴⁷ Tamże, s. 43. Powyższe ustalenia dotyczące empatii zaprezentowano uprzednio w monografii: B. Wach, K. Burdziak, *Eutanazja w psychiatrii. Aspekty bioetyczne i prawne*, Gorzów Wielkopolski 2022, s. 138–139.

empatii połączony z wiedzą i doświadczeniem z zakresu prawa, psychologii itd. gwarantować będzie, że czynności prokuratorów, prowadzone w oparciu o odpowiednie regulacje ustawowe, zagwarantują pokrzywdzonym odpowiednią pomoc, a nie tylko formalnie zapewnią zrealizowanie celów postępowania karnego⁴⁸.

Prokuratorzy zajmujący się problematyką przemocy domowej muszą być wobec powyższego nie tylko osobami o dużej wiedzy i doświadczeniu z zakresu prawa, ale również osobami należycie, interdyscyplinarnie wyszkolonymi i charakteryzującymi się odpowiednimi cechami osobowości. Powinny to być – dodatkowo – osoby wyspecjalizowane w tej problematyce (najlepiej zajmujące się tylko nią), podlegające wstępnym i okresowym szkoleniom z zakresu psychologii, socjologii, kryminologii itd., a jednocześnie zdolne do zgromadzenia wokół siebie zespołu osób – specjalistów z poszczególnych dziedzin (psychologów, psychiatrów itd.) – które w każdym momencie służyłyby wsparciem w zakresie podejmowanych w związku z przeciwdziałaniem przemocy domowej działań. Jak wskazuje się w National Domestic Violence Prosecution – Best Practices Guide:

victims should [...] receive comprehensive wraparound support services to help alleviate their psychological, social, and financial fears. A multidisciplinary approach may help ensure that a victim is treated respectfully, compassionately, and with dignity. A multidisciplinary approach may also help secure defendant accountability and community safety. Multidisciplinary collaboration should be prosecutor-led and should

⁴⁸ Być może należałoby wręcz wymagać przy rekrutacji na aplikację prokuratorską spełniania przez wszystkich potencjalnych kandydatów na prokuratorów pewnych stałych właściwości sterowniczych w postaci: 1) dużych stałych indywidualnych cech osobowości w dziedzinie funkcji intelektualnych (chodzi tutaj o przetwarzalność i odtwarzalność) 2) odpowiednich cech w dziedzinie stosunków interpersonalnych, ze szczególnym uwzględnieniem podatności (która powinna być mała lub średnia), oraz – to jest dla nas w tym momencie najbardziej interesujące – tolerancji, która powinna się mieścić w przedziale od średniej do dużej. Duża tolerancja sprzyja bowiem m.in.: umiejętnościom interpersonalnym, cierpliwości, bezkonfliktowym relacjom z innymi ludźmi i dobrej współpracy z nimi, zawieraniu kompromisów oraz empatii (zob. J. Wilsz, *Właściwości sterownicze osób wykonujących zawody prawnicze pożądane ze względu na efektywne funkcjonowanie zawodowe*, [w:] *Edukacja, tradycje, rzeczywistość, przyszłość*, red. C. Plewka, Szczecin 2005).

include, but not be limited to, law enforcement, judges and court staff, medical and mental health communities, victim and witness services within and outside the prosecutor's office, domestic violence survivors, clergy, probation and parole, corrections, civil attorneys, and child welfare services⁴⁹.

Autorowi opracowania chodzi jednak nie o zespoły na kształt zespołów interdyscyplinarnych czy grup diagnostyczno-pomocowych, o których mowa w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy domowej, lecz o zespoły, które powinny mieć mniej formalny charakter i działać *ad hoc* w kontekście poszczególnych spraw, powiązanych z problematyką przemocy w rodzinie, i być połączone osobą prokuratora i jego dobrymi stosunkami z poszczególnymi specjalistami. Szybka, elastyczna i interdyscyplinarna reakcja takich zespołów na dany przypadek czynu zabronionego pod groźbą kary, stanowiącego element przemocy domowej, może przynieść pokrzywdzonemu przemocą domową zdecydowanie większą korzyść niż działanie grup sformalizowanych, opartych na odpowiednich regulaminach i procedurach działania.

Mając na względzie powyższe rozważania, sugeruje się – jako minimum – wprowadzenie następujących regulacji do:

1. rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury:

§ 29. [...] 2. W prokuraturze okręgowej mogą być utworzone działy obejmujące zakresem swojej właściwości: 1) prowadzenie i nadzorowanie spraw dotyczących błędów medycznych, których skutkiem jest ciężkie uszkodzenie ciała człowieka; 2) prowadzenie i nadzorowanie spraw o przestępstwa z wykorzystaniem Internetu oraz zaawansowanych technologii i systemów informatycznych (cyberprzestępczość): a) o skomplikowanym stanie faktycznym lub b) jeżeli wartość szkody wyrządzonej przestępstwem przekracza kwotę, o której mowa w art. 115

⁴⁹ National District Attorneys Association. Women Prosecutors Section, *National Domestic Violence Prosecution – Best Practices Guide*, 2017, s. 35–36, https://ndaa.org/wp-content/uploads/WPS-Best-Practice-Guide_Domestic-Violence-Jan.-2021-REVISED.pdf (dostęp: 20.07.2023).

§ 5 k.k.; 3) prowadzenie i nadzorowanie spraw o przestępstwa, co do których istnieje podejrzenie, że stanowią element przemocy domowej.

§ 59. [...] 6. Przy podziale czynności należy uwzględnić kwalifikacje, uzdolnienia i doświadczenie zawodowe poszczególnych prokuratorów, a także przestrzegać zasady równomiernego obciążenia ich pracą. Prokuratorzy odpowiedzialni za prowadzenie i nadzorowanie spraw o przestępstwa, co do których istnieje podejrzenie, że stanowią element przemocy domowej, muszą posiadać wiedzę i kompetencje z zakresu psychologii, pedagogiki i kryminologii, a także odpowiednie cechy osobowościowe umożliwiające im sprawne prowadzenie tego typu spraw z poszanowaniem godności pokrzywdzonego;

2. ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze:

Artykuł 98. Prokurator jest obowiązany stale podnosić kwalifikacje zawodowe, w tym uczestniczyć w szkoleniach i innych formach doskonalenia zawodowego. Prokuratorzy odpowiedzialni za prowadzenie i nadzorowanie spraw o przestępstwa, co do których istnieje podejrzenie, że stanowią element przemocy domowej, obowiązani są podnosić swoją wiedzę i kompetencje także z zakresu psychologii, pedagogiki i kryminologii.

Oczywiście można by uznać, że proponowane wyżej zmiany w zakresie, w jakim chodzi o „szkolenia” dla prokuratorów, są niepotrzebne; wszak, jak wskazuje się w uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 535)⁵⁰:

Dotychczasowe brzmienie art. 6 ust. 6 pkt 4 uzupełnione zostaje o obowiązkowe szkolenia dla członków zespołu interdyscyplinarnego oraz

⁵⁰ *Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw*, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2799> (dostęp: 20.07.2023).

grup diagnostyczno-pomocowych. Z punktu widzenia projektodawcy istotne jest, aby członkowie zespołu interdyscyplinarnego, którzy dotychczas nie uczestniczyli w jego pracach, mieli możliwość zdobycia lub uzupełnienia wiedzy z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej. Celem powyższej regulacji jest podniesienie kompetencji służb, co istotnie wpłynie na jakość i skuteczność podejmowanych działań⁵¹.

Podkreślenia wymaga jednak – po pierwsze – że w skład zespołów interdyscyplinarnych prokuratorzy tylko „mogą” (a nie „muszą”) wchodzić, a w skład grup diagnostyczno-pomocowych wchodzić będą zasadniczo tylko wyjątkowo (zob. art. 9a u.p.d.). Po drugie zaś – zgodnie z art. 9a ust. 5a u.p.d. – „Członkowie zespołu interdyscyplinarnego, w terminie 12 miesięcy od dnia ich powołania w skład zespołu interdyscyplinarnego, przechodzą obowiązkowe szkolenie, o którym mowa w art. 6 ust. 6 pkt 4”;⁵² powyższe oznacza, że prokurator, nawet wówczas, gdy wejdzie ostatecznie w skład zespołu interdyscyplinarnego, będzie mógł przez prawie rok funkcjonować w jego ramach bez odpowiedniego szkolenia, co jest rozwiązaniem trudnym do zaakceptowania.

W kontekście propozycji wyodrębnienia wyspecjalizowanej grupy prokuratorów odpowiedzialnych za prowadzenie i nadzorowanie spraw o przestępstwa, co do których istnieje podejrzenie, że stanowią element przemocy domowej, rozważenia wymaga nadto wprowadzenie wymogu ich współpracy z zespołami interdyscyplinarnymi i grupami diagnostyczno-pomocowymi, o których mowa w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy domowej. Proponuje się w związku z tym nadanie art. 9a ust. 3 u.p.d. następującego brzmienia:

W skład zespołu interdyscyplinarnego wchodzi przedstawiciele:

- 1) jednostek organizacyjnych pomocy społecznej; 2) gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych; 3) Policji; 3a) Prokuratury, w osobach właściwych miejscowo prokuratorów odpowiedzialnych za

⁵¹ Pamiętać należy również – rzecz jasna – o tym, że problematyka przemocy w rodzinie jest elementem szkolenia w ramach aplikacji prokuratorskiej (zob. Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, *Sprawozdanie z Realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie w Roku 2021 za okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2021 r.*, <https://www.gov.pl/attachment/e804fa59-704b-46bc-9359-cff4f7a9a165> (dostęp: 20.07.2023)).

prowadzenie i nadzorowanie spraw o przestępstwa, co do których istnieje podejrzenie, że stanowią element przemocy domowej; 4) oświaty; 5) ochrony zdrowia; 6) organizacji pozarządowych⁵².

Zmianie winien ulec również art. 9a ust. 11c u.p.d.; sugerowana nowa treść wskazanej regulacji mogłaby brzmieć w sposób następujący:

W skład grupy diagnostyczno-pomocowej mogą także wchodzić: 1) pracownik socjalny specjalistycznego ośrodka wsparcia dla osób doświadczających przemocy domowej; 2) asystent rodziny; 3) nauczyciel wychowawca będący wychowawcą klasy lub nauczyciel znający sytuację domową małoletniego; 4) osoby wykonujące zawód medyczny, w tym lekarz, pielęgniarka, położna lub ratownik medyczny; 5) przedstawiciel gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych; 6) właściwy miejscowo prokurator odpowiedzialny za prowadzenie i nadzorowanie spraw o przestępstwa, co do których istnieje podejrzenie, że stanowią element przemocy domowej.

4. Potencjalne ograniczenia w zakresie możliwości wprowadzenia proponowanych zmian prawnych

Proponowane rozwiązania *de lege ferenda* w zakresie, w jakim chodzi o wprowadzenie nowych regulacji prawnych bądź modyfikację regulacji dotychczasowych, nie niosą za sobą zasadniczo daleko idących problemów związanych z ich potencjalną implementacją. Wyjątkiem jest propozycja, by prokuratorzy zajmujący się problematyką przemocy domowej byli osobami wyspecjalizowanymi w tej problematyce (najlepiej zajmującymi się tylko nią), podlegającymi wstępnym i okresowym szkoleniom z zakresu psychologii, socjologii, kryminologii itd.,

⁵² W przypadku wprowadzenia sugerowanej wyżej zmiany modyfikacji winna ulec również treść art. 9a ust. 5 u.p.d. Wskazanej regulacji winno się nadać wówczas następujące brzmienie: „W skład zespołu interdyscyplinarnego mogą wchodzić także przedstawiciele innych podmiotów niż określone w ust. 3–4, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej”.

a jednocześnie zdolnymi do zgromadzenia wokół siebie zespołu osób, specjalistów z poszczególnych dziedzin (psychologów, psychiatrów itd.), które w każdym momencie służyłyby wsparciem w zakresie podejmowanych w związku z przeciwdziałaniem przemocy domowej działań. W kontekście wskazanej propozycji mogą dać o sobie znać następujące problemy: 1) personalne, w tym w szczególności: a) braki kadrowe wynikające z niedostatecznej liczby prokuratorów i konieczność uzupełnienia tych braków; b) braki w zakresie kompetencji miękkich i twardych aktualnych prokuratorów; a także c) braki w zakresie możliwych do wykorzystania specjalistów z zakresu psychologii czy psychiatrii; 2) finansowe, w tym w szczególności: a) konieczność ponoszenia wysokich kosztów szkoleń aktualnych i przyszłych prokuratorów zajmujących się problematyką przemocy domowej; b) konieczność ponoszenia kosztów współpracy z licznymi specjalistami, m.in. z zakresu psychologii czy psychiatrii.

Poniesienie kosztów, o których mowa powyżej, jawi się jednak jako niezbędne i w ostatecznym rozrachunku opłacalne (zwłaszcza z perspektywy ewentualnych pokrzywdzonych przemocą domową).

5. Możliwość wykorzystywania algorytmów w przeciwdziałaniu przemocy domowej

Niezależnie od wyżej wymienionych zmian prawnych rozważenia wymaga jeszcze wyposażenie prokuratorów w narzędzie (bądź narzędzia) ułatwiające im rozpoznanie, czy w danym, konkretnym przypadku, mogą mieć do czynienia z przemocą domową, a jeżeli mogą mieć z nią do czynienia, to jak duże potencjalne zagrożenia mogą być związane z jej wystąpieniem w danej, konkretnej sprawie. Narzędzie – podkreślmy – ułatwiające prokuratorom dokonanie oceny, zwiększające obiektywizm dokonywanej przez nich oceny, ale nie zastępujące ich w tym procesie⁵³.

⁵³ Tego rodzaju narzędzia mogłyby ułatwić prokuratorom na przykład podejmowanie decyzji w kwestii zastosowania środka przewidzianego w art. 275a § 1 k.p.k. Przypomnijmy bowiem, że zgodnie ze wskazaną regulacją: „Tytułem środka zapobiegawczego można nakazać oskarżonemu o przestępstwo popełnione z użyciem przemocy na szkodę osoby wspólnie zamieszkującej okresowe opuszczenie lokalu zajmowanego wspólnie

Narzędzie, o którym mowa wyżej, musiałyby być z jednej strony proste w użyciu, z drugiej strony – efektywne i adekwatne. Musiałoby ono uwzględniać wszystkie niezbędne wskaźniki oraz zostać opracowane w taki sposób, by ograniczyć liczbę wyników fałszywie pozytywnych i negatywnych do minimum, a jednocześnie musiałyby ono przekazywać wyniki w sposób możliwy do zrozumienia i weryfikacji przez podmioty stosujące narzędzie i osoby, wobec których narzędzie to zastosowano. Musiałoby to być narzędzie możliwie odporne na potencjalne błędy i uprzedzenia (związane na przykład z narodowością człowieka czy jego płcią bądź rasą) po stronie osób wprowadzających dane, a jednocześnie – na analogiczne błędy i uprzedzenia po stronie podmiotów tworzących algorytm. Musiałoby to być narzędzie poddawane bieżącej ewaluacji przez niezależnych specjalistów, a dane na jego temat musiałyby być publicznie dostępne i na tyle przejrzyste, by umożliwiały podmiotom, wobec których narzędzie zastosowano, ewentualną ochronę swoich praw.

Wskazane narzędzie mogłoby mieć postać programu komputerowego, będącego czymś na kształt elektronicznego ustrukturyzowanego systemu oceny (kwestionariusza), obejmującego odpowiednie pytania opisujące daną osobę lub odpowiednie czynniki ryzyka. Pytania zawarte w kwestionariuszu mogłyby mieć przy tym charakter zamknięty z odpowiedziami tak/nie bądź z odpowiedziami w postaci skal, choć – rzecz jasna – mogłyby również występować zagadnienia wymagające oceny opisowej. Wprowadzone do systemu dane byłyby podstawiane pod wypracowany w drodze badań, oparty na danych statystycznych, algorytm matematyczny i prowadziłyby do określonego wyniku, sugerującego na przykład mniejsze bądź większe, być może określone procentowo, ryzyko wystąpienia przemocy domowej⁵⁴.

Dyskutowane narzędzie nie byłoby – podkreślmy – niczym nowym. Tego rodzaju narzędzia stosowane są w wielu miejscach, w tym w szczególności w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, ale także w Europie – chociażby w Wielkiej Brytanii czy Estonii – w procedurze warunkowego przedterminowego

z pokrzywdzonym, jeżeli zachodzi uzasadniona obawa, że oskarżony ponownie popełni przestępstwo z użyciem przemocy wobec tej osoby, zwłaszcza gdy popełnieniem takiego przestępstwa groził”. Aktualnie prokuratorzy nie dysponują narzędziami pozwalającymi im na dokonanie zobiektywizowanej oceny, czy „uzasadniona obawa” zachodzi czy też nie. Wprowadzenie dyskutowanych narzędzi mogłoby to zmienić.

⁵⁴ Zob. K. Burdziak, E. Rützel, *Prognoza kryminologiczna. Porównanie rozwiązań estońskich i polskich*, Lublin 2022, s. 58–61.

zwolnienia z odbycia reszty kary pozbawienia wolności (acz nie tylko w tej procedurze), a wyniki ich stosowania są obiecujące (choć nie są to oczywiście narzędzia idealne, a ich wyniki mogą być podawane w wątpliwość). Ich wprowadzenie w Polsce nie byłoby jednak proste. Wymagałoby nie tylko podjęcia decyzji w tym zakresie, ale również dalszych działań w postaci albo transferu polityki (przeniesienia do Polski narzędzia wykorzystywanego za granicą po uprzednim dokonaniu odpowiednich adaptacji), albo wypracowania własnego narzędzia po uprzednich długotrwałych i kosztownych badaniach⁵⁵. Nie jest to zatem rozwiązanie, które mogłoby zostać wprowadzone szybko; z pewnością jednak mogłoby ono przyczynić się do zobiektywizowania i zwiększenia efektywności działań poszczególnych służb pod warunkiem – rzecz jasna – wprowadzenia odpowiednich zabezpieczeń przed potencjalnymi negatywnymi konsekwencjami stosowania algorytmów (które mogłyby wynikać z wad samych narzędzi opartych na algorytmach bądź nieprzemyślanego ich wykorzystywania). Zgodzić się należy z Matthew Blandem, że:

Algorithms are already operating in law enforcement and show promise in improving the capability of police forces to predict future serious domestic abuse before it occurs. At face value this is an exciting development, particularly given the current context. However, there is the potential to cause waste, de-skill professionals and focus interventions inappropriately. While all of these issues are arguably present in the status quo, there is little to be gained from swapping one set of ills for another. Instead, there is a need to construct a meaningful framework of regulation and control, which enforces the principles set out in Oswald et al. and establishes a set of minimum standards for the development and inclusion of specialist capabilities, transparency, accountability and evaluation⁵⁶.

⁵⁵ Szeroko na ten temat: tamże, s. 124.

⁵⁶ M. Bland, *Algorithms Can Predict Domestic Abuse, But Should We Let Them?*, [w:] *Policing in the era of AI and smart societies*, red. H. Jahankhani, B. Akhgar, P. Cochrane, Cham 2020, s. 152, https://www.researchgate.net/publication/343026304_Algorithms_Can_Predict_Domestic_Abuse_But_Should_We_Let_Them (dostęp: 20.07.2023).

Rozważenia wymaga również wykorzystywanie przez prokuratorów narzędzi z grupy „structured professional judgment” takich jak na przykład SARA (Spousal Assault Risk Assessment) czy B-SAFER (Brief Spousal Assault Form for the Evaluation of Risk). Jak wskazują P. Randall Kropp i Stephen D. Hart, w przypadku tego rodzaju narzędzi oceniający musi przeprowadzić ocenę zgodnie z wytycznymi, które odzwierciedlają aktualną wiedzę teoretyczną, zawodową i empiryczną na temat przemocy, i zapewniają minimalny zestaw czynników ryzyka⁵⁷, koniecznych do wzięcia pod uwagę w każdym przypadku, a jednocześnie zawierają zalecenia dotyczące gromadzenia informacji (np. korzystania z wielu źródeł i wielu metod), przekazywania opinii i wdrażania strategii zapobiegania przemocy. Z jednej strony jest to podejście bardziej ustrukturyzowane niż stosowane zazwyczaj, w tym także w Polsce, podejście kliniczne (opierające się na profesjonalnym uznaniu danego podmiotu i uzasadnione zazwyczaj kwalifikacjami i doświadczeniem specjalisty, który dokonuje oceny), z drugiej strony zaś – bardziej elastyczne w porównaniu do narzędzi opartych na algorytmach – jako że etap łączenia czynników ryzyka nie jest wykonywany algorytmicznie⁵⁸. Wprowadzenie tego rodzaju narzędzi, podobnie jak narzędzi opartych na algorytmach, wymagałoby jednak – obok prostej decyzji politycznej – odpowiednich dodatkowych działań, w tym na przykład transferu polityki.

⁵⁷ Jak wskazuje Urszula Nowakowska: „Czynniki ryzyka najczęściej uwzględniane w kwestionariuszach to: historia, eskalacja przemocy, ogólnie agresywne zachowanie, naruszenie wydanych przez prokuratora lub sąd postanowień, groźby zabójstwa lub ciężkiego uszkodzenia ciała, groźby użycia lub użycie broni, podduszenie, kontrolowanie zachowań partnerki, skrajna zazdrość, nękanie, nadużywanie alkoholu, narkotyków, zaburzenia psychiczne sprawcy (wśród nich depresja), groźby popełnienia samobójstwa, separacja/rozwód, sprawa o kontakty z dziećmi, dzielenie mieszkania z pasierbem/pasierbicą, przemoc stosowana wobec partnerki w ciąży. Zostały one potwierdzone w badaniach empirycznych” – U. Nowakowska, *Ocena ryzyka w sprawach o przemoc w rodzinie*, [w:] *Jak skutecznie chronić ofiary przemocy w rodzinie*, red. L. Mazowiecka, Warszawa 2013, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369283799/62?keyword=lidia%20mazowiecka&tocHit=1&cm=SREST> (dostęp: 20.07.2023).

⁵⁸ Zob. P.R. Kropp, S.D. Hart, *The Development of the Brief Spousal Assault Form for the Evaluation of Risk (B-SAFER): A Tool for Criminal Justice Professionals*, s. 4–5, https://canada.justice.gc.ca/eng/rp-pr/fl-lf/famil/rro5_fv1-rro5_vf1/rro5_fv1.pdf, (dostęp: 20.07.2023).

6. Podsumowanie

W niniejszym opracowaniu zaproponowano kilka nowych rozwiązań prawnych, których wprowadzenie w przekonaniu autora może poprawić skuteczność Prokuratury w przeciwdziałaniu przemocy domowej.

Wzmiankowane rozwiązania dotyczą trzech grup zagadnień: 1) podstaw prowadzenia przez prokuratorów działań w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej; 2) źródeł informacji stanowiących podstawę do prowadzenia przez prokuratorów działań w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej; 3) sposobu prowadzenia działań przez prokuratorów w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej.

Niezależnie jednak od tego, czy proponowane rozwiązania zostaną uwzględnione przez prawodawcę czy też nie, pamiętać należy o tym, że nie stanowią one remedium na wszelkie bolączki związane z przeciwdziałaniem przemocy domowej. Skuteczne przeciwdziałanie przemocy domowej wymaga bowiem rozwiązań kompleksowych, interdyscyplinarnych i multiagencyjnych, w ramach których prokuratorzy stanowiąc będą tylko jeden z trybików większej maszyny.

Bibliografia

Źródła prawa

- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1249 ze zm.).
- 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 ze zm.).
- Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2022 r. poz. 1247 ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich (Dz. U. poz. 1700 ze zm.).

Kodeks karny Kosowa, <https://md.rks-gov.net/desk/inc/media/A5713395-507E-4538-BED6-2FA2510F3FCD.pdf> (dostęp: 20.07.2023).

Literatura

- Banasik M., *Od dewiacji do poszanowania prawa, czyli uwagi na tle braku empatii w ujęciu Simona Barona-Cohana*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2013, nr 3, s. 5–21.
- Baron-Cohen S., *Teoria zła. O empatii i genezie okrucieństwa*, Sopot 2014.
- Bland M., *Algorithms Can Predict Domestic Abuse, But Should We Let Them?*, [w:] *Policing in the Era of AI and Smart Societies*, red. H. Jahankhani, B. Akhgar, P. Cochrane, Cham 2020, s. 139–155.
- Burdziak K., *Osoba niepoczytalna a prawno-karna norma sankcjonowana*, Warszawa 2021.
- Burdziak K., Rüütel E., *Prognoza kryminologiczna. Porównanie rozwiązań estońskich i polskich*, Lublin 2022.
- Burdziej S., Branicka Z., Hofman D., *Wymiar sprawiedliwości wobec przemocy domowej. Raport z badań empirycznych*, Toruń 2022.
- Centers of Disease Control and Prevention, *About CDC*, <https://www.cdc.gov/about/index.html> (dostęp: 20.07.2023).
- Centers of Disease Control and Prevention, *Intimate Partner Violence: Prevention Strategies*, <https://www.cdc.gov/violenceprevention/intimatepartnerviolence/prevention.html> (dostęp: 20.07.2023).
- Górecki P., *Komentarz do art. 35 u.w.r.*, [w:] *Wspieranie i resocjalizacja nieletnich. Komentarz*, red. V. Konarska-Wrzosek, Warszawa 2023.
- Herbert A., Heron J., Barter C. i in., *Risk factors for intimate partner violence and abuse among adolescents and young adults: findings from a UK population-based cohort*, „Wellcome Open Res” 2021, nr 5, DOI: 10.12688/wellcomeopenres.16106.3.
- Kiełtyka A., Kotowski W., Ważny A., *Komentarz do art. 3 p.o.p.*, [w:] *Prawo o prokuraturze. Komentarz*, A. Kiełtyka, W. Kotowski, A. Ważny, LEX/el. 2021.
- Kluza J., *Przestępstwo przemocy ekonomicznej*, „Prokuratura i Prawo” 2019, nr 9, s. 99–113.
- Kropp P.R., Hart S.D., *The Development of the Brief Spousal Assault Form for the Evaluation of Risk (B-SAFER): A Tool for Criminal Justice Professionals*.
- Kruszyński P., Właźlak K., *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie na tle porównawczym*, „Prokuratura i Prawo” 2017, nr 5, s. 37–55.
- Lloyd M., *Domestic Violence and Education: Examining the Impact of Domestic Violence on Young Children, Children, and Young People and the Potential Role of Schools*, „Frontiers in Psychology” 2018, nr 9, DOI: 10.3389/fpsyg.2018.02094, s. 1–11.
- Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, *Sprawozdanie z Realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie w Roku 2021 za okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2021 r.*, <https://www.gov.pl/attachment/e804fa59-704b-46bc-9359-cff4f7a9a165> (dostęp: 20.07.2023).

- Muszyńska A., *Komentarz do art. 207 k.k.*, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, red. J. Giezek, Warszawa 2021.
- National District Attorneys Association. Women Prosecutors Section, *National Domestic Violence Prosecution – Best Practices Guide*, 2017.
- Notko M., Husso M., Piippo S., Fagerlund M., Houtsonen J., *Intervening in domestic violence: interprofessional collaboration among social and health care professionals and the police*, „Journal of Interprofessional Care” 2022, nr 36, s. 15–23, DOI: 10.1080/13561820.2021.1876645.
- Nowakowska U., *Ocena ryzyka w sprawach o przemoc w rodzinie*, [w:] *Jak skutecznie chronić ofiary przemocy w rodzinie*, red. L. Mazowiecka, Warszawa 2013.
- Nowogrodzka A., *Zdolność do rozpoznawania emocji i odczuwania empatii u osób popełniających przestępstwa*, „Profilaktyka Społeczna i Resocjalizacja” 2014, nr 23, s. 7–17.
- Ostaszewski P., *Przemoc domowa w świetle danych statystycznych procedury „Niebieskiej Karty”*, Warszawa 2022.
- Statut Fundacji CWP, https://courtwatch.pl/wp-content/uploads/2010/10/FCWP_statutu.pdf (dostęp: 20.07.2023).
- Tokarczyk R., *Komparatystryka prawnicza*, Warszawa 2008.
- UN Women, *Recognizing domestic violence as a criminal offence, a big step towards justice for women in Kosovo*, <https://eca.unwomen.org/en/news/stories/2020/6/recognizing-domestic-violence-as-a-criminal-offence-a-big-step-towards-justice-for-women-in-kosovo> (dostęp: 20.07.2023).
- Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw*, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2799> (dostęp: 20.07.2023).
- Wach B., Burdziak K., *Eutanazja w psychiatrii. Aspekty bioetyczne i prawne*, Gorzów Wielkopolski 2022.
- Wilsz J., *Właściwości sterownicze osób wykonujących zawody prawnicze pożądanee ze względu na efektywne funkcjonowanie zawodowe*, [w:] *Edukacja, tradycje, rzeczywistość, przyszłość*, red. C. Plewka, Szczecin 2005.
- Wojciszke B., *Psychologia społeczna*, Warszawa 2020.
- Women Against Abuse, *Types of abuse*, <https://www.womenagainstabuse.org/education-resources/learn-about-abuse/types-of-domestic-violence> (dostęp: 20.07.2023).
- Wytyczne Prokuratora Generalnego z dnia 22.02.2016 r. dotyczące zasad postępowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, http://szczecin.pr.gov.pl/wp-content/uploads/2016/03/wytyczne_2016.pdf (dostęp: 20.07.2023).
- Zieliński M., *Derywacyjna koncepcja wykładni jako koncepcja zintegrowana*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, nr 3, s. 93–101.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2012.

<https://www.womenagainstabuse.org/about-us/our-mission-and-services> (dostęp: 20.07.2023).

<https://md.rks-gov.net/desk/inc/media/A5713395-507E-4538-BED6-2FA2510F3FCD.pdf> (dostęp: 20.07.2023).

BIOGRAM

Konrad Burdziak – doktor habilitowany nauk prawnych, certyfikowany suicydolog. Wieloletni pracownik instytucji naukowo-badawczych (Uniwersytetu Szczecińskiego; Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości), odbył trzymiesięczny staż naukowy w Uniwersytecie w Tallinnie (Estonia) i dwutygodniową kwerendę w Wielkiej Brytanii. Autor lub współautor kilkudziesięciu publikacji naukowych (w tym 8 monografii naukowych) i ponad 30 referatów na ogólnopolskich i międzynarodowych konferencjach naukowych. Uczestniczy w polskich i międzynarodowych projektach badawczych (m.in. Polsko-Węgierskiej Platformie Badawczej czy projekcie *Algorithms used in the field of criminal sciences* finansowanym przez Visegrad Grants), jest członkiem International Association of Penal Law, ekspertem przy Centre for Advanced Research on Integrity, Rights and Inclusion of the Child (Estonia), ekspertem-konsultantem w ramach spotkań European Institute for Gender Equality. Współpracuje ze specjalistami z Polski i z zagranicy.

ORCID: 0000-0002-0696-1174

Zakończenie

Analiza przeciwdziałania przemocy domowej przeprowadzona przez autorów w poszczególnych rozdziałach niniejszego opracowania skłania do wniosku, że w zakresie jurydycznym kompleksowe przeciwdziałanie przemocy domowej wymaga równoległego odniesienia się do wielu gałęzi prawa. Z jednej strony wynika to ze złożonego i skomplikowanego charakteru tego negatywnego zjawiska, a z drugiej ze znacznego rozproszenia norm odnoszących się do przeciwdziałania przemocy domowej. Koordynacja stosowania całego instrumentarium narzędzi prawnych przewidzianych w wielu gałęziach prawa powinna się przyczynić do zwiększenia stopnia skuteczności owego przeciwdziałania. Zmiany w prawie powinny zatem być skierowane na ową koordynację z perspektywy nie tylko danej gałęzi prawa, ale również całego systemu prawnego. Niewątpliwie same regulacje ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej jako ustawy mającej *explicite* regulować przedmiotowe zagadnienie nie mają charakteru kompleksowego. Choć trudno oczekiwać, że ustawa ta będzie miała taką postać, to warto, aby w celu zintensyfikowania przeciwdziałania przemocy domowej była ona zmodyfikowana wraz z innymi aktami normatywnymi zgodnie z propozycjami przedstawionymi przez autorów opracowania.

Punktem wyjścia dla proponowanego kierunku zmian powinna być aksjologia i prawa człowieka, które stanowią wspólną podstawę dla całego polskiego porządku prawnego. Aksjologia i prawa człowieka nie tylko wyznaczają ramy prawa, ale również powinny mieć wpływ na jego interpretację w procesie stosowania prawa. Przemoc domowa nie jest akceptowana społecznie w coraz większym stopniu i zakresie. W konsekwencji uregulowania prawne nie tylko nie zawierają akceptacji dla tego typu zjawiska, ale też mają na celu skutecznie mu przeciwdziałać. Z przeprowadzonej analizy wynika, że normy regulujące

przeciwdziałanie przemocy domowej wynikają i powinny wynikać zarówno z aksjologii konstytucyjnej, jak również uniwersalnych i regionalnych aktów międzynarodowych. Już w samej ustawie zasadniczej odnaleźć można normy, które umożliwiają przeciwdziałanie przemocy domowej w bezpośredni lub pośredni sposób. Pozostałe akty normatywne powinny być zgodne z normami wyższej rangi. Odniesienie się podmiotów stosujących prawo do zawartego w ustawie zasadniczej katalogu podstawowych idei, wartości i zasad prawa kluczowych dla całego systemu prawnego powinno pozwolić na pełniejszą realizację praw osób doznających przemocy domowej. Kluczową kwestią jest identyfikacja człowieka jako podmiotu prawa i rzeczywiste uznanie jego godności. Pewnym zagrożeniem może być w tym zakresie niejednokrotnie rutynowe działanie podmiotów publicznych. Standardy międzynarodowe w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej wymagają m.in.: zapobiegania nadużyciom, stworzenia odpowiednich mechanizmów reagowania na realne zagrożenie, jak również udzielenia kompleksowej pomocy ofiarom przemocy domowej. Przeciwdziałanie przemocy domowej powinno zatem mieć miejsce na wszystkich etapach tego zjawiska. Aksjologia konstytucyjna i prawa człowieka odnoszące się do przeciwdziałania przemocy domowej powinny być więc uwzględniane w odpowiednich normach polskiego porządku prawnego, odnoszących się do przeciwdziałania przemocy domowej. W tym zakresie warto wymienić przede wszystkim prawo karne, na którym przez długi okres spoczywał niemal jedyny ciężar w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej, jak również odpowiednio prawo rodzinne i administracyjne.

Prawo karne nadal odgrywa istotną rolę w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej. Jednakże stosowanie wyłącznie prawa karnego, jak się okazuje, nie jest odpowiednio skuteczne w zakresie tego przeciwdziałania – co zostało już podkreślone w samym uzasadnieniu projektu ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej. Prawo karne w kontekście przeciwdziałania przemocy domowej jawi się jednak nadal jako nieodzowne. Trudno wyobrazić sobie efektywne przeciwdziałanie przemocy domowej bez jakichkolwiek sankcji karnych w ramach danego porządku prawnego. W zakresie materialnego prawa karnego potrzebna jest analiza i zmiana niektórych norm. Analiza tegoż dotycząca przeciwdziałania przemocy domowej prowadzi przede wszystkim do wniosku, że definicja przemocy domowej zawarta w ustawie o przemocy domowej nie jest zbieżna z pojęciem przemocy rozumianym karnistycznie. Z przeprowadzonej w niniejszym opracowaniu analizy wynika także nieadekwatność

rzeczonyj definicji w kwestii wyznaczania kręgu podmiotów stosujących przemoc domową w rozumieniu wskazanej ustawy. Materialne prawo karne poprzez wiele norm służy przeciwdziałaniu przemocy domowej, choć wymagają one odpowiednich zmian, m.in. rozszerzających odpowiedzialność karną wobec sprawców stosujących przemoc ekonomiczną. Prawo karne dostarcza organom wymiaru sprawiedliwości szeroką gamę środków prawnokarnej reakcji o dużym potencjale efektywnego oddziaływania zarówno na polu retrybutywnym, jak i prewencyjnym. Jednak jego odpowiednia modyfikacja zgodnie z propozycjami zawartymi w niniejszym opracowaniu powinna pozwolić na wyższy stopień efektywności w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej. Niestety środki te są niejednokrotnie niewykorzystywane w ramach stosowania prawa.

Powyższa szeroka gama środków stanowi m.in. element praktyki prokuratorskiej w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej. Prokuratura ma obowiązek nie tylko ścigać sprawców przemocy domowej popełniających przestępstwa, ale również przeciwdziałać przemocy domowej i to nie tylko w ramach postępowania karnego. Same regulacje kodeksu karnego zostały ocenione w opracowaniu generalnie jako wystarczające z perspektywy praktyki prokuratorskiej i konieczności przeciwdziałania poszczególnym, odpowiadającym im przejawom przemocy domowej przez prawo karne. W aspekcie proceduralnym postulowana jest zmiana przepisów w kierunku obligatoryjnego udziału prokuratora w innych postępowaniach aniżeli tylko w postępowaniu karnym. Istotne znaczenie powinny mieć również szkolenia dla prokuratorów – w szczególności tych wchodzących w skład zespołów interdyscyplinarnych – oraz wyodrębnienie wyspecjalizowanej grupy prokuratorów odpowiedzialnych za prowadzenie i nadzorowanie spraw o przestępstwa, co do których istnieje podejrzenie, że stanowią element przemocy domowej, oraz wprowadzenie wymogu udziału tak wyspecjalizowanych prokuratorów w pracach zespołów interdyscyplinarnych oraz grup diagnostyczno-pomocowych. Pomocne w praktyce prokuratorskiej może być również wykorzystanie odpowiednich algorytmów w przeciwdziałaniu przemocy domowej, które mogłyby przyczynić się do zobiektywizowania i zwiększenia efektywności działań. Warto w tym miejscu dodać, że nowoczesne technologie – w tym tzw. sztuczna inteligencja – mogą mieć charakter pomocniczy w praktyce prokuratorskiej. Stosowanie tego typu pomocnych narzędzi może przyczynić się do przyspieszenia postępowania, co z perspektywy osób doznających przemocy domowej ma niejednokrotnie kluczowe znaczenie.

Przeciwdziałanie przemocy domowej pojawia się również w praktyce sądowej, albowiem w dyspozycji sądów znajduje się szerokie spektrum różnego rodzaju instrumentów i mechanizmów, które mogą przeciwdziałać zjawisku przemocy domowej. Sądy dysponują najszerszym zakresem środków, które mogą być stosowane wobec sprawców przemocy domowej. Z przeprowadzonej analizy orzecznictwa sądów orzekających w sprawach karnych wynika, że liczba skazanych za przemoc domową jest niestety od kilku lat stabilna i podejmowane od lat działania, ukierunkowane na zapobieganie temu zjawisku, nie przynoszą oczekiwanych rezultatów. Liczba osób dotkniętych przemocą domową w Polsce w latach 2015–2021 wynosiła ok. 200 000 rocznie. Najczęściej występującym czynem zabronionym w kontekście przemocy domowej jest czyn, o którym mowa w art. 207 k.k., a skazania za ten czyn stanowią około 3/4 skazań za stosowanie przemocy domowej, tj. ok. 10 000 skazanych rocznie. W latach 2015–2021 najczęściej wymierzaną karą wobec sprawców przemocy domowej była kara pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania. W tym okresie sądy w ramach środków karnych orzekały najczęściej zakaz zbliżania się do określonych osób, następnie kontaktowania się z określonymi osobami oraz nakaz okresowego opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym, natomiast najrzadziej orzekany był zakaz przebywania w określonych środowiskach lub miejscach. Z przeprowadzonej analizy wynika również, że środki karne czy obowiązki probacyjne mogą w większym stopniu skutkować zmianą zachowania osoby stosującej przemoc aniżeli kara. Istnieje dysproporcja między ilością orzekanych kar, a ilością orzekanych środków karnych czy obowiązków probacyjnych. W praktyce sądy stosunkowo rzadko stosują wobec sprawców tego typu instrumenty. W szczególności zobowiązanie sprawcy do poddania się terapii uzależnień, jak również nałożenie na sprawcę obowiązku powstrzymania się od nadużywania alkoholu mogłoby przynieść wymierne skutki w zakresie oddziaływania indywidualno-prewencyjnego. Stosowanie tych instrumentów powinno być poprzedzone dokładną analizą konkretnego przypadku. Warto w tym miejscu dodać, że strony postępowania nie powinny być bierne i mogą proponować sądom stosowanie w danej sprawie konkretnych instrumentów, odpowiednio to uzasadniając, chociażby powołując się na statystyczną skuteczność stosowania danego środka.

Przeciwdziałanie przemocy domowej jest również obowiązkiem zawartym w prawie rodzinnym, pomimo tego, że w kodeksie rodzinnym i opiekuńczym

nie odniesiono się *expressis verbis* do przemocy domowej. Przeciwdziałanie takie można jednak wywieść ze stosowania zasad ogólnych (np. zasady dobra dziecka), zakazów generalnych (np. zakazu stosowania kar cielesnych) czy też rozwiązań szczególnych (np. ograniczenia utrzymywania kontaktów z dzieckiem). Ponadto sama ustawa o przeciwdziałaniu przemocy domowej umożliwia odebranie dziecka z rodziny. Ten środek wymaga wobec jego aktualnej konstrukcji doprecyzowania w aspekcie formalnym i organizacyjnym. Należy również zwrócić uwagę, że w postępowaniu przed sądami opiekuńczymi w sprawach pieczy rodzicielskiej długotrwałe postępowanie dowodowe może w sprawach dotyczących przemocy domowej skutkować zagrożeniem poczucia bezpieczeństwa dzieci. Jednocześnie warto dodać, że w prawie rodzinnym środki chroniące dzieci przed przemocą dorosłych zdecydowanie przeważają nad środkami odnoszącymi się do przemocy między osobami dorosłymi.

Wymóg przeciwdziałania przemocy domowej odnosi się również do prawa administracyjnego, w którym – jak wynika z przeprowadzonej analizy – można zauważyć szczególne rozproszenie podstaw administracyjnoprawnych w zakresie tego przeciwdziałania, co utrudnia rekonstrukcję systemu tych unormowań, a przez to ich stosowanie w powiązaniu ze sobą. Sama ustawa o przeciwdziałaniu przemocy domowej ze względu na przyjętą metodę regulowania stosunków społecznych może być uznana za ustawę z zakresu materialnego i ustrojowego prawa administracyjnego. Należy zwrócić uwagę, że w zakresie prawa administracyjnego struktura aksjologiczna uzasadniająca przeciwdziałanie przemocy domowej jest niezwykle bogata. W konsekwencji możliwe jest pojawienie się konfliktów między wartościami, a ich rozstrzygnięcie stanowi wyzwanie dla organów administracji publicznej działających w sferze przeciwdziałania przemocy domowej. Ponadto z analizy tej wynika, że ocena charakteru prawnego czynności organów realizujących zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej z perspektywy teorii prawnych form działania administracji jest w wielu przypadkach utrudniona. Oprócz kilku jednoznacznych upoważnień do wydania rozporządzeń wykonawczych oraz przewidzianych wyjątkowo, i to tylko w ustawie o pomocy społecznej, podstaw prawnych decyzji administracyjnych, wszystkie inne przepisy kompetencyjne wymagają bardziej zaawansowanych zabiegów interpretacyjnych celem ustalenia natury prawnej danej czynności administracyjnej. Należy zauważyć, że uzyskane w ten sposób wyniki wykładni mogą być kwestionowane jako niewyłączne. Ponadto ustawodawca

w ramach przeciwdziałania przemocy domowej wykorzystuje w szerokim zakresie konstrukcję prawną więzi w administracji, co zasługuje na pełną aprobatę z uwagi na potrzebę interdyscyplinarnego podejścia do analizowanego zjawiska społecznego, wymagającego współdziałania wielu wyspecjalizowanych podmiotów, przy jednoczesnym zagwarantowaniu państwu, działającemu za pomocą bezpośrednio reprezentujących je organów administracji rządowej, stosownych możliwości wpływania na prawidłowość realizacji zadań przeciwdziałania przemocy domowej przez samorząd terytorialny i podmioty niepubliczne.

Działania podmiotów publicznych i niepublicznych nie powinny jednak być odizolowane względem siebie. Z przeprowadzonej analizy wynika, że przeciwdziałanie w zakresie przemocy domowej w ramach współdziałania podmiotów publicznych i niepublicznych jest ugruntowane w polskim porządku prawnym. Warto wskazać, że w aspekcie historycznym dotychczasowe normy pozwalały na powyższe przeciwdziałanie w pierw *implicite*, a następnie także *explicite* w ramach zasady współdziałania, która jest sformułowana w różny sposób. Obecnie współdziałanie podmiotów publicznych i niepublicznych w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej wynika *implicite* lub *explicite* z norm rangi konstytucyjnej, międzynarodowej, wspólnotowej i ustawowej. Sam katalog podmiotów publicznych i niepublicznych, które mogą prowadzić współdziałanie w zakresie przemocy domowej, jest szeroki. Zdecydowanie więcej podmiotów pod względem kryterium rodzaju odnaleźć można po stronie niepublicznej, które mogą przeciwdziałać przemocy domowej w ramach działalności pożytku publicznego lub działalności charytatywno-opiekuńczej. Katalog podmiotów publicznych i niepublicznych, mogących współdziałać w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej, nie zamyka się wyłącznie w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy domowej i uzupełniają go inne normy rangi ustawowej, jak również międzynarodowej i konstytucyjnej. Pod względem podmiotowym możliwe są różne konfiguracje współdziałania, tj. dwustronne lub wielostronne. Zakres przedmiotowy współdziałania podmiotów publicznych i niepublicznych jest szeroki i istnieje wiele potencjalnych pól współdziałania w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej. Odnośnie do przedmiotu współdziałania podmioty niepubliczne są bardziej elastyczne, albowiem do zmiany zakresu działalności wymagane jest zmodyfikowanie dokumentu wewnętrznego. Takiej elastyczności nie mają natomiast podmioty publiczne z uwagi na zasadę legalizmu. W aspekcie formalnym współdziałanie zazwyczaj polega na finansowaniu przez podmioty

publiczne wykonywania zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej przez podmioty niepubliczne na podstawie umowy lub udzieleniu im stosownej dotacji. Dotychczasowe normy w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej w kontekście współdziałania podmiotów publicznych i niepublicznych wymagają doprecyzowania i uzupełnienia pomimo swej całej złożoności (i jednocześnie niepotrzebnego rozproszenia). Przede wszystkim warto w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy domowej wymienić zasady tego współdziałania i katalog przykładowych form współdziałania w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej.

Zawarcie zasady współdziałania w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy domowej nie powinno być jednak traktowane jako przyznanie się struktur publicznych do nieskuteczności walki z przemocą domową, ale jako realne podejście do zjawiska. Należy przypuszczać, że im większy stopień tego współdziałania, tym mniejsze będzie zjawisko przemocy domowej.

Przeciwdziałanie przemocy domowej wymaga zatem z jednej strony odpowiedniej dynamiki zmian legislacyjnych zaproponowanych w niniejszym opracowaniu, w szczególności z uwagi na zmieniające się formy przemocy domowej wraz ze zmianami społecznymi. Zmiany te nie powinny jednak dotyczyć wyłącznie poszczególnych gałęzi prawa bez analizy pozostałych norm dotyczących przeciwdziałania przemocy domowej. W przeciwnym wypadku może dojść do niepotrzebnego swoistego powtarzania się rozwiązań prawnych, np. w zakresie opuszczenia wspólnie zamieszkiwanego lokalu przez osobę stosującą przemoc domową i osobę, która tą przemocą jest dotknięta. Takie dublowanie rozwiązań może spowodować brak odpowiedniej reakcji na przemoc domową. Istotne znaczenie ma ujednoczenie pojęcia przemocy domowej tak, aby miało ono odpowiednie zastosowanie w prawie karnym, cywilnym i administracyjnym. Autonomiczne rozumienie przemocy w ramach poszczególnych gałęzi prawa nie przyczynia się do odpowiedniej koordynacji działań i wykorzystywania środków prawnych.

Prawo odnoszące się do przeciwdziałania przemocy domowej musi być odpowiednio nie tylko stanowione, ale i stosowane. Szczególne znaczenie powinno mieć należyte przygotowanie merytoryczne i doświadczenie osób sprawujących funkcje w podmiotach publicznych w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej. Następnie należy koordynować czynności tych osób zgodnie z przyjętymi procedurami, zwracając szczególną uwagę na komunikację i wymianę

informacji między nimi, normując chociażby kwestie ochrony danych osobowych czy tajemnicy zawodowej. Problemem może być jednak autonomia poszczególnych postępowań, m.in.: karnego, cywilnego i administracyjnego, oraz niejednokrotny brak ich wzajemnej relacji. Warto rozważyć wprowadzenie odpowiednich norm regulujących równoległe prowadzenie postępowań w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej. W postępowaniach tych pomocne może okazać się również działanie podmiotów niepublicznych według przyjętych standardów. Warto również podkreślić konieczność doprecyzowania norm, które potwierdzają możliwość współdziałania podmiotów publicznych i niepublicznych w ramach przeciwdziałania przemocy domowej.

Pomocne w intensyfikacji przeciwdziałania przemocy domowej mogą być różnego rodzaju opracowania naukowe, ale także poradniki skierowane do osób dotkniętych przemocą – ze szczególnym uwzględnieniem wzorów pism. Warto rozważyć również wprowadzenie urzędowych wzorów w postaci zestawu odpowiednich formularzy do uzupełnienia zawartych w odpowiednich aktach wykonawczych.

Rozproszenie norm dotyczących przeciwdziałania przemocy domowej przedstawionych w niniejszym opracowaniu skłania również do refleksji nad odpowiednią zmianą prawa w kierunku ustanawiania z urzędu obligatoryjnego pełnomocnika osób dotkniętych przemocą domową i odpowiednio obrońcy sprawy na etapie sądowym, ale również na etapie przedsądowym. Strony mogłyby ewentualnie zrezygnować z pomocy takich prawników. To rozwiązanie wydaje się potrzebne z wielu względów. Przede wszystkim taki prawnik specjalizowałby się w sprawach z zakresu przemocy domowej i to w kontekście wielu postępowań wraz ze wzrastającym doświadczeniem zawodowym. Mógłby on udzielać kompleksowej pomocy prawnej, a nie tylko koncentrować się na jednym rodzaju postępowania. Ponadto taki prawnik jeszcze na etapie przedsądowym – jako osoba zaufana – mógłby na podstawie okoliczności danej sprawy nakłaniać do ewentualnego pozasądowego sposobu rozwiązania konfliktu. Ważkie znaczenie ma również szybkie udzielenie pomocy prawnej stronom postępowania. Jednocześnie w ramach przeciwdziałania przemocy domowej należy zachować odpowiedni balans między stronami tego zjawiska, nie zapominając o prawie do obrony. Warto wskazać, że w sprawach dotyczących znęcania się w latach 2015–2021 w ok. 2% spośród nich (ok. 300 osób rocznie) miały miejsce uniewinnienia. W tym zakresie należy dodać, że choć obecnie istnieje wiele możliwości

otrzymania bezpłatnej pomocy prawnej, to mankamentem tego typu pomocy jest jej fragmentaryczny charakter. Prowadzenie wielu postępowań w związku z aktualnym rozproszeniem poszczególnych środków służących przeciwdziałaniu przemocy domowej wymaga przyjęcia odpowiedniej strategii działania i dynamiki podejmowanych czynności.

Na koniec rozważań można dojść do wniosku, że choć wyeliminowanie przemocy domowej wydaje się obecnie iluzoryczne, to odpowiednia koordynacja działań na podstawie zbieżnych norm zawartych w różnych gałęziach prawa powinna pozwolić na zmniejszenie skali tego zjawiska.

