

# PRZECIWDZIAŁANIE PRZEMOCY DOMOWEJ

Komentarz

Sylwia Spurek

---

---

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

WYDANIE

6

---

# PRZECIWDZIAŁANIE PRZEMOCY DOMOWEJ

Komentarz

Sylwia Spurek

---

---

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa

WYDANIE

**6**

---

Stan prawny na 1 sierpnia 2023 r.

Wydawczyni  
Monika Pawłowska

Redaktorka prowadząca  
Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne  
Violet Design

Projekt okładek serii  
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

ISBN 978-83-8328-851-2  
6. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.  
Dział Praw Autorskich  
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33  
tel. +48 728 313 462  
e-mail: [PL-ksiazki@wolterskluwer.com](mailto:PL-ksiazki@wolterskluwer.com)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

## SŁOWO WSTĘPNE

Przemoc w rodzinie stanowi jeden z poważniejszych problemów współczesnych państw na całym świecie. Fakt, że ktoś może nie być bezpieczny we własnym domu, szczególnie że zjawisko to dotyka przede wszystkim kobiety, dzieci, osoby starsze i z niepełnosprawnościami, jest jedną z największych patologii XXI w. Przeciwdziałanie jej powinno więc zajmować priorytetowe miejsce wśród zadań organów państwa. Szczególną wagę, jaką państwo polskie przykłada do zwalczania tego zjawiska, miała demonstrować ustawa z 29.07.2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

Ustawa uchwalona przez Sejm RP stanowiła kompromis między – z jednej strony – celami założonymi na pierwszym etapie jej przygotowywania a – z drugiej strony – wątpliwościami co do konstytucyjności niektórych projektowanych przepisów i brakiem woli politycznej oraz wystarczającej determinacji rządzących, aby skutecznie zwalczać przemoc w rodzinie. W komentarzu, poprzez przedstawienie informacji i danych na temat zjawiska przemocy w rodzinie, międzynarodowych aktów prawnych odnoszących się do jego zwalczania, a także austriackiej ustawy o ochronie przed przemocą, która miała posłużyć polskiemu ustawodawcy za wzór w projektowaniu krajowej regulacji, jak również przez obszernie komentarze do poszczególnych przepisów ustawy, staram się wyjaśnić wątpliwości pojawiające się podczas prac nad jej projektem i po jej uchwaleniu. Ponadto omawiam dużą nowelizację ustawy przyjętą w 2010 r. oraz zawarte w niej przepisy innych aktów prawnych, które zostały wówczas zmienione, w tym te dotyczące ścigania i karania sprawców przemocy domowej, a także przepisy nowelizacji z 2020 r. i 2023 r. istotnych w kontekście

izolacji sprawców przemocy od ofiar. Mam nadzieję, że dzięki temu komentarz okaże się przydatny dla osób, które realizują zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie, w szczególności w ramach administracji rządowej i samorządowej, w sądach, prokuraturze, Policji oraz w organizacjach pozarządowych, a także dla akademików i akademikzek. W publikacji odnoszę się również do postanowień ratyfikowanej w 2015 r. przez Polskę Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. To jej postanowienia powinny wyznaczać standardy działania poszczególnych organów władzy publicznej dotyczące problemu przemocy w rodzinie.

Ten komentarz nie powstałby bez wsparcia wielu osób, w tym profeserek Małgorzaty Fuszary, Moniki Płatek i Eleonory Zielińskiej, adwokatki z Zespołu ds. Kobiet przy Naczelnej Radzie Adwokackiej, w tym dr adw. Katarzyny Gajowniczek-Pruszyńskiej, bez cennych wskazówek Renaty Durdy, wieloletniej szefowej Ogólnopolskiego Pogotowia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia” oraz bez nieocenionych działań prowadzonych przez dziesiątki organizacji pozarządowych, grup nieformalnych, aktywistek i aktywistów, którzy wspierają realizację zadań publicznych instytucji, nierzadko zastępując organy państwa w ich zadaniach w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie, lobując także za koniecznymi zmianami prawa i praktyki jego stosowania. Dziękuję także mojemu mężowi dr. Marcinowi Anaszewiczowi – za podnoszenie poprzeczki, konstruktywne pomysły i kreatywne podpowiedzi, a mojej siostrze Annie Spurek za siostrzeństwo i nieustające trzymanie mojej strony.

*Sylwia Spurek*

# WPROWADZENIE

## 1. Przemoc w rodzinie – zjawisko, mity i stereotypy

Dla skutecznego przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w szczególności właściwego określenia zadań organów państwa, w tym organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, konieczna jest świadomość specyfiki zjawiska i wiedza na temat cyklu przemocy w rodzinie oraz sytuacji psychologicznej osób jej doświadczających, zwłaszcza że z przemocą w rodzinie wiąże się wiele mitów i stereotypów z pewnością utrudniających walkę z tym zjawiskiem. Poniżej wskazane zostaną najbardziej istotne informacje i fakty uzasadniające potrzebę podejmowania przez organy państwa w odniesieniu do przemocy w rodzinie specjalnych działań, jak również dotyczące mitów i stereotypów funkcjonujących na temat przemocy w rodzinie, które często uniemożliwiają skuteczną reakcję przedstawicieli tych organów.

Przemoc w rodzinie, inaczej zwana przemocą domową<sup>1</sup>, to nie tylko przemoc fizyczna, lecz także psychiczna, seksualna lub ekonomiczna. Wbrew stereotypom ma ona miejsce nie tylko w rodzinach z tzw. marginesu społecznego, lecz także w tych dobrze sytuowanych, uważanych za „normalne” i występuje we wszystkich grupach społecznych. Przemoc w rodzinie nie jest zachowaniem incydentalnym i zwykle powtarza się według określonego schematu. W cyklu przemocy można wyróżnić: fazę narastania napięcia, w której zaczyna pojawiać się agresja, fazę ostrej przemocy,

---

<sup>1</sup> Warto wspomnieć, że nowelizacja z 2023 r. dokonała zmiany tytułu komentowanej ustawy i zastąpiła sformułowanie „przemoc w rodzinie” wyrażeniem „przemoc domowa”.

w której następuje wybuch tej agresji, oraz fazę miodowego miesiąca, kiedy sprawca przeprosza i obiecuje poprawę. Najczęściej to w fazie ostrej przemocy lub zaraz po niej ofiary poszukują pomocy, wzywając Policję lub uciekając do schronisk. Natomiast w następnej fazie wycofują się z kontaktu z osobami udzielającymi pomocy, mając pozorne poczucie odzyskiwania kontroli nad sytuacją<sup>2</sup>. To „wycofywanie”, podobnie jak fakt dalszego pozostawania w związku ze sprawcą, może wydawać się niezrozumiałe. Specjaliści, tłumacząc takie zachowanie ofiar, najczęściej odwołują się do syndromu wyuczonej bezradności lub do syndromu stresu pourazowego. Syndrom wyuczonej bezradności w przypadku ofiar przemocy oznacza poddanie się i rezygnację z aktywności, które ofiara podejmowała w celu poprawy swojego położenia, a które okazały się nieskuteczne. Ofiara nabiera wówczas przekonania, że nie może nic zrobić, aby zapewnić sobie bezpieczeństwo, rezygnuje więc z kolejnych prób zmiany sytuacji<sup>3</sup>. Jednakże ofiary, wbrew dość powszechnemu stereotypowi, podejmują przy tym wiele działań. Po pierwsze, podejmują działania adresowane do sprawcy, np. próbują rozmawiać, unikają ataku przez wyjście z domu, ukrywają się i uciekają już w trakcie ataku. Po drugie, podejmują działania polegające na poszukiwaniu pomocy na zewnątrz, rozmawiając na temat doznawanej przemocy z krewnymi, znajomymi, sąsiadami, kontaktując się z Policją i organizacjami udzielającymi pomocy ofiarom przemocy<sup>4</sup>. Najbardziej zaś drastyczną reakcją ofiary jest odwzajemnienie przemocy i zabicie sprawcy po wielu latach stosowanej przez niego przemocy<sup>5</sup>. Status ofiary często porównuje się także do sytuacji ofiar zamachów terrorystycznych, przy czym ofiara przemocy w rodzinie pozostaje w stanie zagrożenia życia zazwyczaj przez dużo dłuższy czas, a sprawcą nie jest obcy terrorysta, lecz najbliższy jej człowiek<sup>6</sup>. Należy wziąć pod uwagę, że zastraszona przez sprawcę ma ona jednak nadzieję na zmianę przez niego zachowania.

---

<sup>2</sup> H.D. Sasal, *Przewodnik do procedury interwencji wobec przemocy w rodzinie*, Warszawa 2005, s. 29–30.

<sup>3</sup> H.D. Sasal, *Przewodnik...*, s. 31–35.

<sup>4</sup> H.D. Sasal, *Przewodnik...*, s. 36–38.

<sup>5</sup> S.D. Herzberger, *Przemoc domowa. Perspektywa psychologii społecznej*, Warszawa 2002, s. 69; szerzej zob. M. Budyn-Kulik, *Zabójstwo tyrana domowego. Studium prawnokarne i wiktymologiczne*, Lublin 2005; U. Nowakowska, *Ofiary i zabójczynie*, Pr. i Pł. 2002/1, s. 8 i n.

<sup>6</sup> H.D. Sasal, *Przewodnik...*, s. 35.

Ponadto często wstydy się, jest zależna ekonomicznie od sprawcy lub zostaje z nim „ze względu na dzieci”<sup>7</sup>. Jej zachowanie zależy także od fazy cyklu przemocy. Jeśli jest w dwóch pierwszych, to prawdopodobnie będzie chronić bardziej siebie niż sprawcę. Ale jeśli jest to faza trzecia, ofiara prawdopodobnie zacznie „wycyfywać swoje zeznania”, tłumaczyć sprawcę, szukać usprawiedliwień dla jego zachowania („w sumie to on dobry człowiek jest”, „na rodzinę zarabia”, „zdenerwowany był”) lub nawet obwinać siebie („mogłam zachować się inaczej”, „ja taka głupia jestem, przecież wiem, że on tego nie lubi”)<sup>8</sup>. Ponadto ofiary często uważają, że przemoc jest ich prywatnym problemem, a stereotyp ten może być podtrzymywany przez zachowanie przedstawicieli szeroko rozumianych organów państwa. Utwierdza to ofiary w przekonaniu o braku możliwości otrzymania wsparcia i ochrony<sup>9</sup>. Co za tym idzie, kluczową rolę w przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie odgrywa Policja, o czym będzie mowa w dalszej części niniejszej publikacji. Podczas gdy zachowania i decyzje ofiar mogą wydawać się irracjonalne<sup>10</sup>, sprawcy w sposób bardzo logiczny potrafią tłumaczyć swoje postępowanie, przy czym najczęściej przedstawiają je jako akt słusznego ukarania ofiary, lub kwestionują swoją odpowiedzialność. Nie przyznają również, że ich zachowanie stanowi nie tylko akt agresji, lecz jest także mechanizmem sprawowania władzy i kontroli oraz narzędziem całkowitego podporządkowania ofiary woli sprawcy<sup>11</sup>. Kobiety i dzieci, najczęściej padające ofiarami przemocy w rodzinie, ciągle bowiem jeszcze uznawane są za własność, mężowie i rodzice zaś – za osoby mogące dyscyplinować innych członków rodziny. W wielu opracowaniach odnoszących się do przyczyn i źródeł przemocy w rodzinie podkreśla się, że to akceptacja dla hierarchicznej struktury społeczeństwa

---

<sup>7</sup> H.D. Sasal, *Przewodnik...*, s. 145.

<sup>8</sup> R. Durda, *Zrozumieć osoby doznające przemocy* [w:] R. Durda, M. Sokółowska, S. Spurek, *Wymiar sprawiedliwości w państwie prawa. Wybrane zagadnienia problemowe*, Warszawa 2022.

<sup>9</sup> S.D. Herzberger, *Przemoc domowa...*, s. 67.

<sup>10</sup> Nie można w szczególności oczekiwać od osoby, która przez długi czas pozostawała w stanie zagrożenia zdrowia i doświadczała przemocy, że po przyjeździe Policji natychmiast wystąpi – solidarnie z funkcjonariuszami – przeciwko sprawcy. Szerzej A. Dearing, *The Austrian Model of Counteracting Domestic Violence*, materiał niepublikowany otrzymany od autora.

<sup>11</sup> H.D. Sasal, *Przewodnik...*, s. 38–40.



powoduje, iż w ramach tej struktury funkcjonują osoby, które wierzą, że mają prawo stosować przemoc wobec pozostałych członków swojej rodziny<sup>12</sup>. Należy podkreślić, że wbrew dość powszechnemu stereotypowi przyczyną przemocy w rodzinie nie jest alkohol ani inna patologia. Alkohol niekiedy współwystępuje, ale nie jest źródłem przemocy, na co wskazuje przede wszystkim liczba sprawców pozostających pod wpływem alkoholu, których Policja zastaje na miejscu zdarzenia podczas interwencji domowej dotyczącej przemocy w rodzinie. W 2022 r. na 62 244 wszystkich sprawców 31 807 osób, tj. około 51%, było pod wpływem alkoholu, a statystyki policyjne także z poprzednich lat potwierdzają takie proporcje<sup>13</sup>. Zgodnie z wynikami badań opinii publicznej nadal część Polaków zgadza się ze stereotypami dotyczącymi przemocy w rodzinie. Wśród ankietowanych 13% uważa, że istnieją okoliczności, które usprawiedliwiają przemoc w rodzinie, a 24% zgadza się z twierdzeniem, że sprawca przestanie stosować przemoc, gdy trafi na „właściwego partnera, który nie będzie go prowokował”; 16% Polaków stwierdza, że jeśli ofiara przemocy sama nie prosi o pomoc, nie należy się wtrącać; z kolei co drugi respondent (49%) uważa, że ofiary przemocy w rodzinie akceptują swoją sytuację<sup>14</sup>. Badania z 2014 r. wskazują na podobne stereotypy. Prawie 24% respondentów uważa, że do przemocy by nie dochodziło, gdyby nie prowokacje ze strony partnera, przekładając tym samym odpowiedzialność za jej stosowanie ze sprawcy na ofiarę<sup>15</sup>. Zgodnie z badaniami CBOS z 2019 r. jedynie 8% osób uważa, że stosowanie przemocy wobec partnerki lub żony

---

<sup>12</sup> S.D. Herzberger, *Przemoc domowa...*, s. 43.

<sup>13</sup> Zob. <https://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/przemoc-w-rodzinie/201373,Przemoc-w-rodzinie-dane-od-2012-roku.html> (dostęp: 15.06.2023 r.).

<sup>14</sup> Badanie TNS OBOP dla Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej: „Polacy wobec zjawiska przemocy w rodzinie oraz opinii ofiar, sprawców i świadków o występowaniu i okolicznościach występowania przemocy w rodzinie”, Warszawa, październik 2007, [https://archiwum.mpips.gov.pl/gfx/mpips/userfiles/File/Przemoc%20w%20rodzinie/wyniki\\_badan\\_13.11.07.pdf](https://archiwum.mpips.gov.pl/gfx/mpips/userfiles/File/Przemoc%20w%20rodzinie/wyniki_badan_13.11.07.pdf) (dostęp: 15.06.2023 r.); podobnie w zakresie usprawiedliwiania sprawcy okolicznościami zob. badanie CBOS „Przemoc i konflikty w domu”, Warszawa, czerwiec 2012, [https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2012/K\\_082\\_12.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2012/K_082_12.PDF) (dostęp: 15.06.2023 r.).

<sup>15</sup> Badanie WYG PSDB dla Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (2014 r.) w ramach Projektu pn. „Rodzina polska wolna od Przemocy” dla Programu Operacyjnego PL 14 „Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie i przemocy ze względu na płeć”, współfinansowanego ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego na lata 2009–2014, <https://www.gov.pl/web/rodzina/diagnozy-zjawiska-przemocy-w-rodzinie> (dostęp: 15.06.2023 r.).

w pewnych okolicznościach może być usprawiedliwione<sup>16</sup>, co oznacza spadek o 3 punkty procentowe w porównaniu do analogicznego badania przeprowadzonego w 2012 r.

## 2. Przemoc w rodzinie w liczbach

Głównymi źródłami danych na temat rozmiarów zjawiska przemocy w rodzinie są policyjne i sądowe statystyki odnoszące się do zgłoszonych przypadków oraz postępowań, które zakończono w określonych sprawach<sup>17</sup>. Analizując problem przemocy w rodzinie, warto również sięgnąć do badań opinii publicznej, w szczególności w zakresie liczby osób doświadczających tej przemocy<sup>18</sup>.

Dane Policji przedstawiają liczbę wypełnionych formularzy „Niebieska Karta” oraz liczby ofiar i sprawców przemocy domowej pochodzące z procedury uregulowanej wcześniej zarządzeniem nr 162 Komendanta Głównego Policji z 18.02.2008 r. w sprawie metod i form wykonywania przez Policję zadań w związku z przemocą w rodzinie w ramach procedury „Niebieskie Karty”<sup>19</sup>, a obecnie rozporządzeniem Rady Ministrów z 13.09.2011 r. w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta”<sup>20</sup>.

---

<sup>16</sup> Badanie CBOS „Przemoc i konflikty w domu”, Warszawa, kwiecień 2019, [https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2019/K\\_048\\_19.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2019/K_048_19.PDF) (dostęp: 15.06.2023 r.).

<sup>17</sup> Należy zwrócić uwagę na fakt, że statystyka policyjna i sądowa to odrębne od siebie systemy, a co za tym idzie – trudno jest ustalić, ilu sprawców przestępstw stwierdzonych, które wskazane są w statystyce policyjnej, zostało osądzonych i jakie orzeczenia zapadły. Szerzej B. Gruszczyńska, *Przemoc wobec kobiet w Polsce. Aspekty prawnokryminologiczne*, Warszawa 2007, s. 149. Jednocześnie jednak może zastanawiać zestawienie liczby sprawców przemocy w rodzinie podawanej na podstawie procedury „Niebieskie Karty” oraz liczby postępowań prowadzonych w sądzie – czterokrotnie niższej, nawet gdy uwzględnimy fakt, że zachowania składające się na przemoc w rodzinie nie zawsze będą wyczerpywać znamiona przestępstwa znęcania się.

<sup>18</sup> Warto wspomnieć także o badaniach przeprowadzonych w ramach International Violence Against Women Survey, których celem było m.in. ustalenie rozmiarów i rodzajów przemocy doznawanej w relacjach partnerskich. Wyniki badań w Polsce wykazały, że ponad 1/3 kobiet doznała w swoim życiu przemocy fizycznej, seksualnej lub jednocześnie obu ze strony mężczyzn, a 15% kobiet – przemocy ze strony swojego aktualnego lub byłego partnera. Szerzej B. Gruszczyńska, *Przemoc wobec kobiet...*, s. 58–62.

<sup>19</sup> Dz.Urz. KGP Nr 4, poz. 30.

<sup>20</sup> Dz.U. Nr 209, poz. 1245.

Zarządzenie KGP zostało uchylone<sup>21</sup> w związku z wprowadzeniem procedury „Niebieskie Karty” do ustawy z 29.07.2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie<sup>22</sup> oraz szczegółowymi regulacjami w tym zakresie ujętymi we wskazanym rozporządzeniu. Warto wspomnieć, że wydane zostały Wytyczne nr 5 Komendanta Głównego Policji z 15.12.2020 r. w sprawie sposobu postępowania policjantów podczas realizacji procedury „Niebieskie Karty” oraz wydawania nakazu natychmiastowego opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia lub zakazu zbliżania się do mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia<sup>23</sup>.

**Tabela 1.1.** Liczba wypełnionych formularzy „Niebieska Karta”<sup>24</sup>

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
75 495	73 531	75 662	73 153	74 313	72 601	64 250	61 645

Źródło: Komenda Główna Policji, <https://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/przemoc-w-rodzinie/201373,Przemoc-w-rodzinie-dane-od-2012-roku.html> (dostęp: 15.06.2023 r.).

**Tabela 1.2.** Liczba ofiar przemocy domowej według procedury „Niebieskie Karty”

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Liczba ofiar przemocy domowej ogółem, w tym:	97 501	91 789	92 529	88 133	88 032	85 575	75 761	71 631
kobiety	69 376	66 930	67 984	65 057	65 195	62 866	55 112	51 935
mężczyźni	10 733	10 636	11 030	10 672	10 676	10 922	9520	8714
małoletni	17 392	14 223	13 515	12 404	12 161	11 787	11 129	10 982

Źródło: Komenda Główna Policji, <https://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/przemoc-w-rodzinie/201373,Przemoc-w-rodzinie-dane-od-2012-roku.html> (dostęp: 15.06.2023 r.).

<sup>21</sup> Zarządzenie nr 1313 Komendanta Głównego Policji z 7.12.2011 r. uchylające zarządzenie w sprawie metod i form wykonywania przez Policję zadań w związku z przemocą w rodzinie w ramach procedury „Niebieskie Karty” (Dz.Urz. KGP Nr 10, poz. 75).

<sup>22</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 1249 ze zm.

<sup>23</sup> Dz.Urz. KGP poz. 63.

<sup>24</sup> Należy jednocześnie wskazać, że wszczęcie procedury „Niebieskie Karty” może nastąpić nie tylko przez Policję, a zatem liczba wypełnionych formularzy wskazana w tabeli 1.1 nie jest wyczerpująca, nie obejmuje bowiem danych z działalności innych upoważnionych do wszczęcia procedury „Niebieskie Karty” podmiotów, choć to Policja w znaczącej części wszczyna procedurę; szerzej zob. komentarz do art. 9d.

# USTAWA

z dnia 29 lipca 2005 r.

## o przeciwdziałaniu przemocy domowej

(tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1249; zm.: Dz.U. z 2023 r. poz. 289, poz. 535)

### Preambuła. (uchylona)

1. Na mocy nowelizacji z 2023 r. preambuła została usunięta z tekstu ustawy. Mimo pewnych zastrzeżeń, w tym co do jej treści, m.in. po zmianie w 2010 r., należy krytycznie odnieść się do jej uchylenia w 2023 r. Przed uchYLENIEM preambuła miała brzmienie:

„Uznając, że przemoc w rodzinie narusza podstawowe prawa człowieka, w tym prawo do życia i zdrowia oraz poszanowania godności osobistej, a władze publiczne mają obowiązek zapewnić wszystkim obywatelom równe traktowanie i poszanowanie ich praw i wolności, a także w celu zwiększania skuteczności przeciwdziałania przemocy w rodzinie stanowi się, co następuje:”

2. Tytułem wprowadzenia należy wskazać, że wstęp, zwany inaczej preambułą (łac. *praeambulus* – idący przodem, J. Sondel, *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*, Kraków 1997, s. 767), w przypadku ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie to krótkie wskazanie motywów i celów jej uchwalenia.

3. Warto odnotować, że ustawodawca polski rzadko posługuje się preambułą w ustawach, rezerwując używanie tej formy raczej do Konstytucji RP. Nadal jednak preambuły można znaleźć w obowiązujących aktach prawnych. Przykładowo można wskazać ustawę z 7.04.1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2020 r. poz. 2261) czy ustawę z 7.10.1999 r. o języku polskim (Dz.U. z 2021 r. poz. 672). Stosunkowo często preambuła stosowana jest natomiast w aktach prawa międzynarodowego, w szczególności w konwencjach, paktach i innych umowach międzynarodowych dotyczących praw człowieka (zob. np. EKPC, MPPOiP, MPPGSiK, Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, Konwencja o prawach dziecka, CEDAW), ale także w unijnych dyrektywach. Preambuły do tych regulacji określają motywy i cele aktów. Stanowią w ten sposób niejako uzasadnienie ich wydania, które ma charakter istotnego międzynarodowego zobowiązania prawnego lub politycznego.
  
4. Warto przytoczyć brzmienie preambuły sprzed nowelizacji z 2010 r.: „W celu zwiększenia skuteczności przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz inicjowania i wspierania działań polegających na podnoszeniu świadomości społecznej w zakresie przyczyn i skutków przemocy w rodzinie stanowi się, co następuje”. Pierwotna preambuła określała zatem trzy grupy spraw, jakie przyświecały przyjęciu tego aktu prawnego: zwiększenie skuteczności przeciwdziałania przemocy w rodzinie, inicjowanie działań polegających na podnoszeniu świadomości społecznej w zakresie przyczyn i skutków przemocy w rodzinie oraz wspieranie tego rodzaju działań. W preambule wyraźnie wskazano więc wówczas obszar świadomości społecznej jako istotną dla ustawodawcy sferę działania, której nadaje on szczególne w przypadku przeciwdziałania przemocy w rodzinie znaczenie, przy czym chodziło – jak się wydaje – zarówno o sferę świadomości całego społeczeństwa, jak i poszczególnych jego grup, w tym grup zawodowych, o czym niżej. Podnoszenie świadomości społecznej to szeroko pojęte działania edukacyjne, w tym kampanie społeczne realizowane przez organy administracji publicznej lub kampanie organizowane np. przez podmioty pozarządowe, które niekiedy są wspierane w tym zakresie – również finansowo – przez te organy administracji. Działania polegające na podnoszeniu świadomości społecznej to również

działania szkoleniowe skierowane w szczególności do osób, których obowiązki zawodowe dotyczą przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w tym do funkcjonariuszy Policji, prokuratorów, sędziów, lekarzy, nauczycieli, pracowników socjalnych, a także edukacja, w tym edukacja przedszkolna i szkolna. Oddziaływanie na świadomość społeczną i jej podnoszenie miało dotyczyć – zgodnie z poprzednim brzmieniem preambuły ustawy – przyczyn i skutków przemocy w rodzinie. Przyczynami przemocy w rodzinie, jak wskazuje się w dokumentach międzynarodowych, w tym w międzynarodowych aktach praw człowieka, w szczególności CEDAW i konwencji stambulskiej, są zwłaszcza stereotypy na temat ról społecznych odgrywanych przez kobiety i przez mężczyzn oraz tradycyjne przekonania na temat sprawowania przez jednych członków rodziny władzy nad innymi, a także uprzedzenia, zwyczaje, tradycje oraz inne praktyki oparte na idei niższości kobiet (zob. Wprowadzenie do Komentarza w części dotyczącej międzynarodowych aktów prawnych i innych dokumentów dotyczących przeciwdziałania przemocy w rodzinie). Do przyczyn powszechności zjawiska przemocy w rodzinie należą – jak się wydaje – brak lub niewłaściwa polityka państwa w zakresie ścigania i karania tego rodzaju czynów. Natomiast do skutków przemocy w rodzinie zaliczyć można w szczególności: popadanie w bezdomność przez ofiary przemocy (M. Płatek, *Prawnoporównawcze aspekty projektu ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie*, St. Iur. 2005/44, s. 307 i n.), koszty leczenia (w tym szpitalnego) urazów doznanych przez ofiary, skutki w sferze zawodowej ofiar wynikające np. z absencji w pracy w związku z doświadczaną przemocą (*World report on violence...*). Skutki przemocy w rodzinie rozpatrywanej w kategoriach naruszenia praw człowieka to także ograniczenie możliwości realizacji tych praw i wolności (zob. Wprowadzenie do Komentarza w części dotyczącej międzynarodowych aktów prawnych i innych dokumentów odnoszących się do przeciwdziałania przemocy w rodzinie). Sam początek preambuły: „W celu zwiększenia skuteczności przeciwdziałania przemocy w rodzinie (...)” stanowił podkreślenie konieczności przyjęcia odrębnej regulacji ustawowej, aby podejmowane działania dotyczące przemocy w rodzinie były bardziej efektywne.

5. W brzmieniu preambuły po nowelizacji z 2010 r. pozostawiono sformułowanie dotyczące jednego z celów uchwalenia ustawy, tj. zwiększanie

skuteczności przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Należy zwrócić uwagę, że celem jest zwiększanie skuteczności przeciwdziałania przemocy w rodzinie, nie zaś przeciwdziałanie tej przemocy. Sformułowanie celu ustawy jako przeciwdziałania przemocy w rodzinie mogłoby zresztą sugerować, że dotychczas przeciwdziałanie takie nie miało miejsca. Przy czym wyraz „przeciwdziałanie” zawarty w preambule, jak również w samym tytule ustawy i w jej przepisach, to zapobieganie i zwalczanie przemocy w rodzinie, czyli kompleksowe działania nakierowane na zjawisko przemocy w rodzinie (zob. także komentarz do art. 1 ustawy). Celem ustawy wyrażonym w preambule było zatem zwiększenie skuteczności działań zapobiegających przemocy w rodzinie oraz działań zwalczających tę przemoc.

6. Brzmienie preambuły obowiązujące do 2023 r. wynikało z nowelizacji z 2010 r., nad którą prace toczyły się od 2008 r. O zmianę dotychczasowej preambuły wnieśli posłowie w projekcie nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie przygotowanym przez Izabelę Jarugę-Nowacką, Pełnomocniczkę Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn w latach 2001–2004 (VI kadencja, druk sejm. nr 1789). W uzasadnieniu do projektu posłowie wskazywali na potrzebę podkreślenia w ustawie, że przemoc nie jest kwestią obyczajową, ale problemem naruszania podstawowych praw i wolności człowieka, a państwo, budując warunki do zapobiegania i ograniczania przemocy w rodzinie, wypełnia swoją rolę gwaranta bezpieczeństwa obywateli. W toku prac sejmowych nad projektem posłowie podkreślali, że przemoc w rodzinie nie jest prywatną sprawą rodziny ani kwestią obyczajową, dlatego też początek preambuły powinien stanowić, iż przemoc w rodzinie narusza podstawowe prawa człowieka, w tym prawo do życia i zdrowia oraz poszanowania godności osobistej. W toku prac parlamentarnych pojawił się ponadto słuszny postulat, aby preambuła odzwierciedlała fakt, że ofiarami przemocy w rodzinie są przede wszystkim kobiety, a przemoc nie jest zjawiskiem neutralnym płciowo (Opinia prawna dotycząca Sprawozdania Komisji Polityki Społecznej i Rodziny (druk nr 2776) o rządowym projekcie zmiany ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1698) oraz o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz o zmianie niektórych

innych ustaw, druk nr 1789, sporządzona 16.03.2010 r. przez prof. dr hab. Eleonorę Zielińską, archiwum prac Sejmu VI kadencji, [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)). Postulat ten nie spotkał się jednak z akceptacją posłów. W preambule nie podkreślono więc faktu, że przemoc domowa dotyka głównie kobiety, natomiast wprowadzono perspektywę obecną od lat na forum międzynarodowym i pokazano, że przemoc to naruszenie praw człowieka (S. Spurek, *Wokół preambuły ustawy przemocowej*, NL 2010/4, s. 24 i n.).

7. Należy zgodzić się z twierdzeniem, że uwzględnienie „prawno-człowieczej” perspektywy w traktowaniu zjawiska przemocy w rodzinie i przypomnienie o obowiązkach władz publicznych związanych z ochroną wolności i praw osób pokrzywdzonych przemocą było zgodne z postrzeganiem tego problemu w prawie międzynarodowym (Opinia prawna dotycząca Sprawozdania Komisji Polityki Społecznej i Rodziny...). Choć przemoc w rodzinie rozpatrywana jest w kategoriach naruszeń praw człowieka od stosunkowo krótkiego czasu, to obecnie uznaje się, że stanowi ona naruszenie praw człowieka do życia, zdrowia, nietykalności cielesnej, a także naruszenie godności ludzkiej. Zaniechanie przez organy państwa ścigania i karania sprawców przemocy domowej lub zaniedbanie tych obowiązków może powodować ograniczenie możliwości realizacji tych praw człowieka i wiązać się z odpowiedzialnością danego państwa za naruszenie praw człowieka.
8. Do najbardziej istotnych aktów prawa międzynarodowego w zakresie praw człowieka, z których wynikają zobowiązania państwa dotyczące przeciwdziałania przemocy w rodzinie, należą – funkcjonujące w ramach systemu ONZ – MPPOiP oraz MPPGSiK, CEDAW oraz Konwencja o prawach dziecka, a także – przyjęta 4.11.1950 r. w ramach systemu Rady Europy – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, wszystkie ratyfikowane przez Polskę. Przykładowo warto wskazać, że przemoc w rodzinie może powodować naruszenie art. 6 MPPOiP statuującego prawo do życia, art. 7 określającego zakaz tortur lub innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania lub karania oraz art. 23 dotyczącego ochrony rodziny. Z kolei postanowienia EKPC, które mogą znaleźć zastosowanie w przypadku przemocy w rodzinie, zawiera art. 2 – określający prawo do życia, art. 3 – zakazujący tortur,



W publikacji szczegółowo przedstawione zostały m.in. następujące zagadnienia:

- procedura „Niebieskie Karty” oraz działanie zespołów interdyscyplinarnych;
- zapewnienie dziecku ochrony przez pracownika socjalnego;
- instrumenty izolacji sprawcy od ofiary – nakaz opuszczenia lokalu, zakaz zbliżania się i kontaktowania oraz zakaz wstępu do określonych miejsc.

W opracowaniu omówiono także wprowadzone do porządku prawnego w 2020 r. i w 2023 r. zmiany kluczowe z punktu widzenia bezpieczeństwa ofiar, dokonane w komentowanej ustawie, a także Kodeksie postępowania cywilnego, ustawie o Policji, ustawie o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych. Regulacje te dotyczą głównie mechanizmu izolacji sprawcy od ofiary.

Autorka analizuje również najnowsze zmiany legislacyjne, które objęły nie tylko nazewnictwo – wprowadzając do ustawy i jej tytułu pojęcie przemocy domowej – lecz także dotyczą funkcjonowania zespołów interdyscyplinarnych i nowych grup diagnostyczno-pomocowych.

Zagadnienia zostały zaprezentowane w kontekście zobowiązań międzynarodowych Polski określonych w ratyfikowanych konwencjach i traktatach, jak również modelowych rozwiązań funkcjonujących w Europie w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Komentarz jest przeznaczony dla prokuratury, sądów, Policji, a także pracowników i pracownic socjalnych, osób wchodzących w skład gminnych zespołów interdyscyplinarnych oraz dla organizacji pozarządowych zajmujących się przeciwdziałaniem przemocy domowej. Zainteresuje ponadto pracowników naukowych specjalizujących się w omawianej tematyce.

**Sylwia Spurek** – doktorka nauk prawnych, radczyni prawna, legislatorka, obecnie posłanka do Parlamentu Europejskiego i wiceprzewodnicząca Komisji Praw Kobiet i Równouprawnienia. W latach 2015–2019 zastępczyni Rzecznika Praw Obywatelskich. Współtworzyła pierwszy rządowy projekt ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Koordynowała proces ratyfikacji przez Polskę Konwencji stambulskiej oraz przystąpienie do tej Konwencji przez UE. Obecnie w Parlamencie Europejskim pracuje nad projektem unijnej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. Fundatorka Green REV Institute.



Kup e-book i czytaj  
w aplikacji Smarteca



**ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA: +48 801 044 545  
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUPER.PL  
WWW.PROFINFO.PL



CENA 199 ZŁ (W TYM 5% VAT)