

Jak skutecznie przeciwdziałać przemocy domowej?

**Propozycje mechanizmów zapobiegania
i zwalczania przemocy domowej oraz wsparcia ofiar**

red.: Łukasz Bernaciński, Tymoteusz Zych



RAPORTY INSTYTUTU ORDO IURIS

Jak skutecznie przeciwdziałać przemocy domowej?

Propozycje mechanizmów zapobiegania
i zwalczania przemocy domowej
oraz wsparcia ofiar



www.ordoiuris.pl

Jak skutecznie przeciwdziałać przemocy domowej?

Propozycje mechanizmów zapobiegania
i zwalczania przemocy domowej
oraz wsparcia ofiar

Redakcja naukowa:

Łukasz Bernaciński

Tymoteusz Zych

Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris

Warszawa 2021

Redaktorzy naukowi:

Łukasz Bernaciński

Tymoteusz Zych

Autorzy:

Łukasz Bernaciński (Rozdział II, Podsumowanie)

Adrian Mokrzycki (Rozdział I, II)

Maria Podlódowska (Rozdział I)

Weronika Przebierąła (Rozdział I, III)

Recenzenci:

Karolina Pawłowska

Bartosz Zalewski

Opracowanie graficzne, skład i łamanie:

Ursines.pl - Agencja Kreatywna. Błażej Zych

Współpraca graficzna: Bartłomiej Mortas

Wydawca:

Fundacja Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris

ul. Zielna 39, 00-108 Warszawa

www.ordoiuris.pl

ISBN: 978-83-960362-1-6

Wydanie I

Copyright 2021 by Fundacja Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris

Spis treści

Główne tezy raportu	6
Rozdział I – Propozycje zmian w prawie karnym	9
Główne tezy	9
1. Uwagi wprowadzające	10
2. Zasady wymiaru kary w polskim prawie karnym – uwagi dotyczące art. 53 Kodeksu karnego	12
3. Skala problemu	13
4. Znęcanie się – art. 207 kodeksu karnego	15
5. Spowodowanie lekkiego, średniego i ciężkiego uszczerbku na zdrowiu – art. 156 i 157 kodeksu karnego	16
6. Zgwałcenie – art. 197 kodeksu karnego	21
7. Uprowadzenie osoby małoletniej lub osoby nieporadnej ze względu na stan psychiczny lub fizyczny – art. 211 kk	25
8. Uwagi końcowe	26
Rozdział II – Przeciwdziałanie zjawisku niealimentacji i wsparcie jego ofiar	28
Główne tezy	28
1. Uwagi wprowadzające	29
2. Warunki uzyskania świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego	29
3. Rekomendowane zmiany w funkcjonowaniu Funduszu Alimentacyjnego	32
4. Obowiązek pracy na cele społeczne	33
5. Zmiana przepisu karnego	34
6. Postulat pilnego uchwalenia alimentów natychmiastowych	35
Rozdział III - Program „Wsparcie osób dotkniętych przemocą domową”	36
Główne tezy	36
1. Wstęp	37
2. Podstawa prawna Programu	37
3. Diagnoza sytuacji	38
4. Cele i zadania Programu	45
5. Adresaci Programu	46
6. Trzy główne zasady Programu	46
7. Finansowanie Programu	47
8. Realizacja Programu	48
9. Monitoring Programu	50
Podsumowanie	51

Główne tezy raportu

01 Przemoc domowa przejawiać się może w szeregu przestępstw, a jedynie przykładowo wskazać można znęcanie (art. 207 k.k.), spowodowanie uszczerbku na zdrowiu, naruszenia czynności narządu lub innego rozstroju zdrowia (art. 156-157 k.k.), a także zgwałcenie (art. 197 k.k.);

02 Konstytucja RP w art. 18 nakłada na organy władzy publicznej obowiązek szczególnej opieki i ochrony władz publicznych nad rodziną, małżeństwem, rodzicielstwem i macierzyństwem, tym samym z uwagi na istotną pozycję rodziny w społeczeństwie konieczne jest uwzględnianie jej potrzeb w polityce społecznej państwa. Konieczność zapewnienia ochrony osób przed przemocą, w tym niekiedy przemocą ze strony osób najbliższych, jest obowiązkiem władz publicznych.

03 Analiza komparatystyczna wskazuje, że sankcje przewidziane przez prawodawcę w związku z wymienionymi czynami są relatywnie łagodne w porównaniu z analogicznymi przestępstwami w innych państwach europejskich;

04 W przypadku przestępstwa znęcania się, zaproponowano zwiększenie dolnej granicy ustawowego zagrożenia za przedmiotowe przestępstwo w taki sposób, aby zarówno w typie podstawowym jak i kwalifikowanym wymiar kary wynosił co najmniej jeden rok pozbawienia wolności.

05 Z uwagi na to, że na ich tle obcych systemów prawnych, polski ustawodawca dość łagodne podszedł do sprawców przestępstw określonych w art. 156 i 157 k.k., należy dokonać rewizji aktualnych rozwiązań celem podwyższenia dolnej i górnej granicy ich ustawowego zagrożenia.

06 Proponuje się także zwiększenie zarówno dolnej jak i górnej granicy ustawowego zagrożenia przestępstwa zgwałcenia we wszystkich jego typach.

Należy zmodyfikować zagrożenie ustawowe przestępstwa uprowadzenia osoby małoletniej lub osoby nieporadnej ze względu na stan psychiczny lub fizyczny, w związku z tym zaproponowano, aby sprawca przedmiotowego przestępstwa podlegał karze pozbawienia wolności od roku do 6 lat.

Słusznym kierunkiem będzie także wprowadzenie obowiązku orzeczenia środka zabezpieczającego w postaci terapii dla osób skazanych za przestępstwa popełnione w ramach przemocy domowej;

Aby osiągnąć cele kary, należy także usystematyzować w zakładach karnych wyspecjalizowany rodzaj resocjalizacji, przeznaczonej szczególnie dla sprawców przemocy domowej.

Rekomenduje się, by osoba uprawniona do otrzymywania alimentów bądź jej opiekun prawny mógł zwrócić się do Funduszu Alimentacyjnego o wypłacenie należnych jej środków finansowych, gdy osoba niepłacąca alimentów uchyla się od ich uiszczenia przez okres 3 miesięcy. Bez znaczenia powinna przy tym pozostawać sytuacja, w której osoba niepłacąca dokonuje w ww. okresie wpłaty w niepełnej wysokości.

Rekomenduje się zniesienie progu dochodowego, warunkującego obecnie uzyskanie pomocy od Funduszu Alimentacyjnego.

Rekomenduje się nałożenie na organ właściwy według ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów obowiązku podjęcia z urzędu egzekucji, w celu odzyskania środków finansowych, które zostały wypłacone przez Fundusz osobie uprawnionej do ich otrzymywania.

Rekomenduje się nałożenie obowiązku odpracowania długu alimentacyjnego w drodze prac społecznie użytecznych. Postulowana zmiana nie wyłącza możliwości potrącenia odpowiedniej wysokości wynagrodzenia za pracę, gdy osoba jest zatrudniona.

Proponuje się podwyższenie górnej granicy odpowiedzialności za przestępstwo niealimentacji w typie podstawowym (art. 209 § 1 k.k.) z 1 roku na 2 lata pozbawienia wolności. W typie kwalifikowanym (art. 209 § 1a k.k.) wskazane jest podwyższenie górnej granicy wymiaru kary z 2 do 3 lat pozbawienia wolności.

15

Rekomenduje się także jak najszybszy powrót do prac nad projektem ustawy o alimentach natychmiastowych oraz przyjęcie tych regulacji prawnych przez Sejm RP.

16

Rekomenduje się przyjęcie programu „Wsparcie osób dotkniętych przemocą domową”, który wpiswałby się w politykę społeczną państwa w zakresie przeciwdziałania zjawisku przemocy domowej, w tym przemocy wobec kobiet, dzieci oraz osób starszych oraz umacniania podstaw prawidłowego funkcjonowania rodziny będącej najważniejszą wspólnotą życia społecznego.

17

Program „Wsparcie osób dotkniętych przemocą domową” ma na celu m.in. stworzenie sieci instytucji oferujących doradztwo i wsparcie dla osób dotkniętych przemocą domową, które z różnych względów nie chcą korzystać ze wsparcia oferowanego w jednostce samorządu terytorialnego, w której zamieszkują.

18

Program powinien być adresowany do osób dotkniętych lub zagrożonych przemocą domową, bez względu na wiek, płeć, narodowość, wyznanie religijne czy jakiegokolwiek inne kryterium.

19

Program opierać się ma na trzech zasadach wyznaczających standardy funkcjonowania sieci instytucji, tj. anonimowość, poufność, aterytorialność.

20

Źródłem finansowania organizacji pozarządowych świadczących usługi wsparcia i doradztwa w ramach Programu będą środki pochodzące z części budżetu państwa przekazanej do dyspozycji ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego.

21

Przyjmuje się, że usługi w ramach sieci instytucji będą prowadzone przez organizacje pozarządowe. Każda organizacja pozarządowa może zwrócić się z wnioskiem do ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego o przyznanie środków na prowadzenie jednostki w ramach sieci instytucji udzielającej wsparcia i doradztwa osobom dotkniętym przemocą domową.

Rozdział I – Propozycje zmian w prawie karnym

Główne tezy

1. Przemoc domowa przejawiać się może w szeregu przestępstw, a jedynie przykładowo wskazać można znęcanie (art. 207 k.k.), spowodowanie uszczerbku na zdrowiu, naruszenia czynności narządu lub innego rozstroju zdrowia (art. 156-157 k.k.), a także zgwałcenie (art. 197 k.k.);
2. Mimo krytycznych uwag względem tendencji do zaostrzania represji karnej, surowość kary może również istotnie wpływać na zdemotywowanie potencjalnego sprawcy oraz jego odstąpienie od zamierzonego czynu;
3. Obowiązek przeciwdziałania przemocy domowej (o ile zachodzi ona między małżonkami lub rodzicami a dziećmi) należy wywodzić zatem wprost z art. 18 Konstytucji RP, który nakazuje władzom publicznym chronić rodzinę;
4. Analiza komparatystyczna wskazuje, że sankcje przewidziane przez prawodawcę w związku z wymienionymi czynami są relatywnie łagodne w porównaniu z analogicznymi przestępstwami w innych państwach europejskich;
5. Celem przeciwdziałania przemocy domowej należy zaostrzyć granice ustawowego zagrożenia za przestępstwa najbardziej charakterystyczne dla tego zjawiska;
6. W przypadku przestępstwa znęcania się, zaproponowano zwiększenie dolnej granicy ustawowego zagrożenia za przedmiotowe przestępstwo w taki sposób, aby zarówno w typie podstawowym jak i kwalifikowanym wymiar kary wynosił co najmniej jeden rok pozbawienia wolności.
7. Z uwagi na to, że na ich tle obcych systemów prawnych, polski ustawodawca dość łagodne podszedł do sprawców przestępstw określonych w art. 156 i 157 k.k., należy dokonać rewizji aktualnych rozwiązań celem podwyższenia dolnej i górnej granicy ich ustawowego zagrożenia.
8. Proponuje się także zwiększenie zarówno dolnej jak i górnej granicy ustawowego zagrożenia przestępstwa zgwałcenia we wszystkich jego typach.

9. Należy zmodyfikować zagrożenie ustawowe przestępstwa uprowadzenia osoby małoletniej lub osoby nieporadnej ze względu na stan psychiczny lub fizyczny, w związku z tym zaproponowano, aby sprawca przedmiotowego przestępstwa podlegał karze pozbawienia wolności od roku do 6 lat.
10. Mimo, iż sankcja karna w najsurowszym możliwym wymiarze zastosowana w praktyce będzie jedynie w szczególnych przypadkach, to samo jej istnienie podkreśla naganność czynu w oczach społeczeństwa, kreuje jego postrzeganie jako moralnie złego i zasługującego na potępienie;
11. Przeprowadzone badania dotyczące poparcia dla zaostrzenia polityki karnej wskazują, że zdecydowana większość społeczeństwa popiera zaostrzenie przepisów prawa karnego i surowszego karania przestępców;
12. Słusznym kierunkiem będzie także wprowadzenie obowiązku orzeczenia środka zabezpieczającego w postaci terapii dla osób skazanych za przestępstwa popełnione w ramach przemocy domowej;
13. Aby osiągnąć cele kary, należy także usystematyzować w zakładach karnych wyspecjalizowany rodzaj resocjalizacji, przeznaczonej szczególnie dla sprawców przemocy domowej.

1. Uwagi wprowadzające

Z punktu widzenia prawnokarnego przemoc domowa może przejawiać się w popełnieniu wielu różnych czynów zabronionych określonych w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (dalej jako: k.k.)¹. Wśród nich – jedynie przykładowo – wskazać można znęcanie (art. 207 k.k.), spowodowanie uszczerbku na zdrowiu, naruszenia czynności narządu lub innego rozstroju zdrowia (art. 156-157 k.k.), a także zgwałcenie (art. 197 k.k.). Analiza komparatystyczna wskazuje, że sankcje przewidziane przez prawodawcę w związku z wymienionymi czynami są relatywnie łagodne w porównaniu z analogicznymi przestępstwami w innych państwach europejskich.

Jakkolwiek dość często formułowane są uwagi krytyczne względem tendencji do zaostrzania represji karnej, to niekoniecznie mają one merytoryczne uzasadnienie. Faktem jest, że czynnikiem odstrasającym jest przede wszystkim nieuchronność kary kryminalnej, uzależniona głównie od wydolności organów ścigania. Niemniej jednak surowość kary może również istotnie wpływać na zdemotywowanie potencjalnego sprawcy oraz jego odstąpienie od zamierzonego czynu. Dolegliwość kary powinna być limitowana jej celem, a zatem kara musi pozostawać adekwatna do zamierzonego rezultatu². Utylitarny charakter kary nie może jednak całkowicie przesłonić jej retributywnego charakteru³. Kara powinna być zarówno użyteczna, jak i sprawiedliwa – a zatem adekwatna do powagi czynu, charakteru chronionego dobra, etc. Tylko wówczas będzie pełniła rolę rzeczywiście wychowawczą oraz gwarantowała realny pokój społeczny.

1 Dz. U. z 2020 r. poz. 1444 z późn. zm.

2 Por. F. Cieplý, *Chrześcijańska koncepcja kary kryminalnej a współczesne poglądy na karę*, Lublin 2010, s. 87.

3 Por. *ibidem*.

Kara nieuchronna oraz sprawiedliwa stanowi rzeczywiste zabezpieczenie interesów społeczności, jak i samego sprawcy czynu, który nie staje się narażonym na samosądy i lincze. Buduje ona również autorytet państwa i jego organów, dając zarazem poczucie bezpieczeństwa obywatelom. W istocie zatem retribucja nie jest wcale prostą zemstą czy też odpłatą za wyrządzone zło, ale pełni określoną funkcję dla wspólnoty obywatelskiej. Jak zwracał uwagę Tomasz Hobbes, „celem kary nie jest zemsta i wyładowanie gniewu, lecz poprawa bądź samego przestępcy, bądź innych ludzi dzięki jego przykładowi. [...] Oburzenie bowiem zwraca ludzi nie tylko przeciw tym, którzy dokonali przestępstwa, i przeciw tym, którzy są sprawcami niesprawiedliwości, lecz również przeciw wszelkiej władzy, która daje pozory, że tamtych ochrania”⁴.

W okresie Oświecenia retributywny charakter kary absolutyzowany był przez Immanuela Kanta, który wskazywał, że kara sądowa (*poena forensis*) nie może być „...nigdy stosowana jako środek do urzeczywistnienia jakiegoś innego dobra bądź to dla samego przestępcy, bądź to dla społeczeństwa obywatelskiego, lecz musi być wymierzana sprawcy zawsze jedynie dlatego, że dopuścił się przestępstwa”⁵. Pogląd Kanta – jakkolwiek uchodzi za radykalny – wart jest uwagi również ze względu na swoje zaakcentowanie podmiotowości sprawcy, który nie jest jedynie „środkiem” do osiągnięcia celów społecznie użytecznych. Kant pisał w tym kontekście: „Człowieka bowiem nie można nigdy używać wyłącznie jako środka do celów kogoś innego...”⁶. Ten aspekt pojawia się również w tzw. neoklasycznych szkołach prawa karnego⁷. Ujmując to w sposób możliwie prosty, sprawca powinien otrzymać taką karę na jaką sobie swym zachowaniem zasłużył, nie zaś taką jaka wynika z użyteczności społecznej.

Wybitny przedstawiciel nurtu neoklasycznego, Andrew von Hirsch, wskazywał, że podstawową zasadą wymierzania kary jest jej współmierność do powagi popełnionego czynu⁸. Z tej zasady podstawowej wywiedzione zostały kolejne zasady o charakterze bardziej szczegółowym – w ramach systemu prawnego kary powinny zachowywać proporcjonalność stosownie do wagi poszczególnych przestępstw, tak by w ujęciu holistycznym zachowana była proporcja kary do powagi danego abstrakcyjnie ujętego zachowania⁹. Chodzi zatem o pewną ogólną sprawiedliwość całego systemu kar kryminalnych przyjętego w danym porządku normatywnym. To oczywiście wiązało się z przyjęciem określonych kryteriów, pozwalających na ustalenie powagi czynu, które w ujęciu Hirscha były zasadniczo dwa – subiektywne dotyczące stopnia zawinienia sprawcy, oraz obiektywne dotyczące rozmiarów wyrządzonej przezeń szkody¹⁰.

Z punktu widzenia polskiej aksjologii konstytucyjnej podejmowane zagadnienie – propozycje zmian ustawowych dotyczących sankcji karnych orzekanych za przestępstwa, które częstokroć składają się na społeczne zjawisko przemocy domowej – wiąże się z dwiema istotnymi kwestiami. Po pierwsze, przemoc domowa bardzo często godzi w członków rodziny sprawcy będącego zarazem domownikiem ofiar. Z tego też względu czyny te przyczyniają się do dekompozycji więzi rodzinnych oraz rozkładu wspólnoty domowej. Negatywne następstwa dostrzegalne są często pokoleniowo – przekazywane są brutalne wzorce zachowań, utrudniona pozostaje edukacja i rozwój dzieci, pojawić się może lęk przed wchodzeniem w trwałe relacje. Obowiązek przeciwdziałania przemocy domowej (o ile zachodzi ona

4 T. Hobbes, *Lewiatan czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego*, tłum. Cz. Znamierowski, Warszawa 2009, s. 433-434.

5 I. Kant, *Metafizyczne podstawy nauki prawa*, tłum. W. Galewicz, Kęty 2006, s. 137.

6 *Ibidem*.

7 F. Ciepty, *op. cit.*, s. 247.

8 A. von Hirsch, *Commensurability and Crime Prevention: Evaluating Formal Sentencing Structures and Their Rationale*, „Journal of Criminal Law and Criminology” 74/1 (1983), s. 212.

9 *Ibidem*.

10 *Ibidem*, s. 214 i n.

między małżonkami lub rodzicami a dziećmi) należy wywodzić zatem wprost z art. 18 Konstytucji RP, który nakazuje władzom publicznym chronić rodzinę.

Druga kwestia, która powinna wyraźnie wybrzmieć to konieczność zapewnienia odpowiedniej równowagi między utylitarnym, a retrybutywnym charakterem sankcji karnych przewidzianych za przestępstwa związane z przemocą domową (oraz sankcji karnych w ogóle). O ile bowiem o względach utylitarnych ustawa zasadnicza milczy (mogą mieć one znaczenie pośrednie – przykładowo prawidłowa i zwięziona sukcesem resocjalizacja sprawcy może przyczynić się do odnowienia więzi rodzinnych, wzajemnego przebaczenia, itd.), o tyle pojęcie sprawiedliwości pojawia się w Konstytucji kilkakrotnie, w tym w jej preambule, art. 2 oraz art. 45 ust. 1. Karą sprawiedliwą – choćby w przypadku długoletniego znęcania się, powtarzających się wielokrotnie pobić lub gwałtów – jest kara odpowiednio dolegliwa. Stąd też retrybutywny wymiar kary nie powinien być w żaden sposób deprecjonowany, ponieważ retrybutywność kary nie powinna być utożsamiana z jej odzwierciedlającym charakterem. Należy też podkreślić, że sam sposób wykonania kary nie może godzić w godność osoby ludzkiej oraz musi czynić zadość wymogom humanitaryzmu, a zatem nie stanowi „odpłaty złem za zło”, a jedynie wymierzenie sprawcy przestępstwa sprawiedliwości.

W demokratycznym państwie prawnym opartym o zasadę trójpodziału władzy wymierzanie sprawiedliwości pozostawiono niezawisłym sędziom. Są oni związani prawem, orzekając kary w granicach przewidzianych przez ustawy. Rozpoznając sprawę sędzia zatem możliwość wymierzenia kary sprawiedliwej o tyle, o ile ustawa daje mu taką możliwość. Sankcja karna w najsurowszym możliwym wymiarze zastosowana w praktyce będzie zapewne jedynie w szczególnych przypadkach. Samo jednak jej istnienie podkreśla naganność czynu w oczach społeczeństwa, kreuje jego postrzeganie jako moralnie złego i zasługującego na potępienie. W ten sposób realizowana jest funkcja wychowawcza prawa karnego, jego rola w kształtowaniu ludzkich sumień.

2. Zasady wymiaru kary w polskim prawie karnym – uwagi dotyczące art. 53 Kodeksu karnego

Zasady wymiaru kary w polskim prawie karnym określa art. 53 k.k. Zgodnie z § 1 wskazanego przepisu: „Sąd wymierza karę według swojego uznania, w granicach przewidzianych przez ustawę, bacząc, by jej dolegliwość nie przekraczała stopnia winy, uwzględniając stopień społecznej szkodliwości czynu oraz biorąc pod uwagę cele zapobiegawcze i wychowawcze, które ma osiągnąć w stosunku do skazanego, a także potrzeby w zakresie kształtowania świadomości prawnej społeczeństwa”. Tym samym w literaturze przedmiotu określa się jako dyrektywy ogólne kary stopień winy sprawcy, stopień społecznej szkodliwości czynu, cele zapobiegawcze i wychowawcze wobec skazanego, kształtowanie świadomości prawnej społeczeństwa¹¹. Należy też podkreślić, że podstawową zasadą jest tu zasada wymierzania kary wedle uznania sędziego, która stanowi pochodną konstytucyjnych zasad niezawisłości sędziowskiej oraz niezależności sądów¹². Sędzia nie może decydować arbitralnie o wymiarze kary, jest w tym zakresie związany prawem (Konstytucją oraz ustawami – art. 178 ust. 1 Konstytucji RP).

11 M. Budyn-Kulik, *Dyrektywy wymiaru kary w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, „Prawo w Działaniu. Sprawy Karne” 30 (2017), s. 38.

12 W. Wróbel, komentarz do art. 53, [w:] *Kodeks karny. Część ogólna*, t. I, cz. II, *Komentarz do art. 53-116*, [red.] W. Wróbel, A. Zoll, WK 2016, uwaga 1.

W obecnym kształcie literalnie odczytana treść art. 53 § 1 k.k. nie przesądza bynajmniej, by orzeczona kara miała odpowiadać stopniowi winy sprawcy – ma ona go jedynie „nie przekraczać”¹³. Zagadnienie na ile należy się tej literalnej wykładni trzymać jest kwestią sporną w literaturze przedmiotu¹⁴. Należy zatem postulować zmianę tego przepisu, tak by sąd wymierzał karę według swojego uznania, w granicach przewidzianych przez ustawę, bacząc, by jej dolegliwość **odpowiadała stopniowi winy**, nie zaś by go jedynie nie przekraczała. W ten sposób rozwiane zostaną wszelkie wątpliwości interpretacyjne.

3. Skala problemu

Celem zobrazowania doniosłości praktycznej przedmiotowego zagadnienia przedstawione zostaną statystyki policyjne prezentujące dane dotyczące najczęściej popełnianych przestępstw w ramach przemocy domowej.

Przestępstwo	Rok	Przestępstwa stwierdzone	Przestępstwa wykryte	Współczynnik przestępstw %
Uszczerbek na zdrowiu ¹⁵	2019	10 215	8 959	87,6
	2018	10 473	9 171	87,5
	2017	11 402	9 992	87,5
	2016	11 034	9 501	86,0
	2015	9 949	8 466	85,0
	2014	11 644	9 975	85,5
	2013	14 082	12 395	87,9
	2012	15 478	13 912	89,6
	2011	16 447	14 874	90,2
	2010	15 695	14 106	89,7
Przestępstwo zgwałcenia ¹⁶	2019	1 354	1 163	85,5
	2018	1 326	1 127	84,4
	2017	1 262	1 050	82,7
	2016	1 383	1 116	80,5
	2015	1 144	896	77,6
	2014	1 249	983	78,1
	2013	1 362	1 164	84,1
	2012	1 432	1 209	83,3
	2011	1 498	1 230	80,1
	2010	1 567	1 305	82,3

13 Ibidem, uwaga 24.

14 Por. M. Budyn-Kulik, komentarz do art. 53, [w:] *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2021, uwaga 5.

15 Statystyka policyjna, tabela „Uszczerbek na zdrowiu wg jednostek podziału administracyjnego kraju - przestępstwa stwierdzone, przestępstwa wykryte, % wykrycia”, <https://statystyka.policja.pl/st/przestepstwa-ogolem/przestepstwa-kryminalne/7-wybranych-kategorii-p-uszczerbek-na-zdrowiu/64004,Uszczerbek-na-zdrowiu.html>, dostęp: 14.02.2021 r.

16 Statystyka policyjna, tabela „Zgwałcenie wg jednostek podziału administracyjnego kraju - przestępstwa stwierdzone, przestępstwa wykryte, % wykrycia”, <https://statystyka.policja.pl/st/przestepstwa-ogolem/przestepstwa-kryminalne/zgwalcenie/122293,Zgwalcenie.html>, dostęp: 14.02.2021 r.

Art. 156 k.k.

Rok	Wszczęte postępowania	Przestępstwa stwierdzone
2019	566	488
2018	602	434
2017	641	427
2016	647	512
2015	691	486
2014	734	541
2013	832	590
2012	849	701
2011	779	666
2010	800	671

Art. 157 k.k. i 157a k.k.

Rok	Wszczęte postępowania	Przestępstwa stwierdzone
2019	14434	9811
2018	15118	10102
2017	15699	11053
2016	15865	10579
2015	16453	9511
2014	17461	11157
2013	16952	13541
2012	16107	14846
2011	17041	15837
2010	16793	15105

Art. 211 k.k.

Rok	Wszczęte postępowania	Przestępstwa stwierdzone
2016	202	55
2015	208	64
2014	204	59
2013	184	61
2012	163	57
2011	171	45
2010	190	69

4. Znęcanie się – art. 207 kodeksu karnego

Jednym z najczęściej popełnianych przestępstw w zakresie przemocy domowej, a jednocześnie stanowiącym nierzadko pierwszy przejaw agresji wśród domowników jest znęcanie się. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że dobrem chronionym w przypadku przestępstwa znęcania się jest rodzina i jej prawidłowe funkcjonowanie¹⁷. Kodeks karny reguluje tę kwestię w art. 207 § 1, stanowiąc iż: „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”. Ponadto ustawodawca przewidział typ kwalifikowany przestępstwa znęcania się. Wobec tego, w §1a - §3 wskazuje się, że w przypadku, gdy pokrzywdzonym jest osoba nieporadna, znęcanie się jest połączone ze szczególnym okrucieństwem albo skutkiem czynu jest targnięcie się pokrzywdzonego na własne życie - sprawca podlega znacznie surowszej odpowiedzialności karnej. Przestępstwo znęcania może być zarówno przestępstwem formalnym jak i materialnym (w przypadku wystąpienia skutku w postaci targnięcia się na własne życie przez pokrzywdzonego)¹⁸. Sprawca może je popełnić poprzez działanie, jak i zaniechanie, przy czym należy mieć na uwadze, że nie można uznać zachowania sprawcy za znęcanie, jeżeli nie powoduje u ofiary poważnego bólu fizycznego lub cierpienia moralnego¹⁹. W orzecznictwie podkreśla się, że: „[o] uznaniu za «znęcanie się» zachowania sprawiającego ból fizyczny lub «dotkliwe cierpienia moralne ofiary» powinna decydować ocena obiektywna, a nie subiektywne odczucie pokrzywdzonego”²⁰.

Przestępstwo to podlega penalizacji także na gruncie niektórych obcych systemów prawnych. Różnice w ustawowym zagrożeniu karą nie są duże, większość państw podobnie uregulowała wymiar kary za to przestępstwo.

Niemcy

Na gruncie art. 223 niemieckiego kodeksu karnego, znęcanie się nad inną osobą podlega karze grzywny lub pozbawienia wolności do 5 lat²¹.

Czechy

Czeski kodeks karny zawiera normę penalizującą analogiczny czyn zabroniony w postaci „wykorzystywaniu osoby wspólnie zamieszkującej”. Zgodnie z § 199 czeskiego kodeksu karnego: „Kto krzywdzi osobę bliską lub inną osobę mieszkającą z nią we wspólnym mieszkaniu, podlega karze pozbawienia wolności od sześciu miesięcy do lat czterech.”, przy czym, jeżeli stosował przemoc przez dłuższy czas, spowodował uszczerbek na zdrowiu bądź pokrzywdzone są co najmniej dwie osoby - granica ustawowego zagrożenia wzrasta i wynosi od 2 do 8 lat pozbawienia wolności. Co więcej, jeżeli wskutek czynu zabronionego poważne obrażenia odniosły dwie osoby albo doprowadził on do śmierci pokrzywdzonego, wymierza się karę od 5 do 12 lat²².

17 J. Jodłowski, M. Szewczyk, komentarz do art. 207, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna*, t. II, cz. I, Komentarz do art. 117-211a, [red.] W. Wróbel, A. Zoll, WKP 2017, uwaga 5.

18 *Ibidem*, uwaga 12 i 13.

19 Wyrok Sądu Najwyższego z 6 sierpnia 1996 r., sygn. WR 102/96.

20 *Ibidem*.

21 § 223 niemieckiego kodeksu karnego: § 223 StGB Körperverletzung - dejure.org, dostęp: 01.02.2021 r.

22 § 199 czeskiego kodeksu karnego: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2009-40>, dostęp: 02.02.2021 r.

Norwegia

Norweski kodeks karny rozdziela przestępstwo przemocy wobec bliskich na „zwykłe” i „rażące”. Przemoc wobec bliskich zagrożona jest karą pozbawienia wolności do lat 6, natomiast w przypadku, gdy jest rażąca - górna granica odpowiedzialności zwiększa się do lat 15²³.

Znęcanie się				
Państwo	Polska	Niemcy	Czechy	Norwegia
Sankcja karna w typie podstawowym	Od 3 miesięcy do 5 lat pozbawienia wolności	Grzywna lub kara do 5 lat pozbawienia wolności	Od 6 miesięcy do 3 lat pozbawienia wolności	Do 6 lat pozbawienia wolności
Sankcja karna w typie kwalifikowanym	§ 1a - od 6 miesięcy do 8 lat pozbawienia wolności § 2 - od roku do 10 lat pozbawienia wolności § 3 - od 2 do 12 lat pozbawienia wolności	Brak	Od roku do 3 lat pozbawienia wolności	Do 15 lat pozbawienia wolności

Rekomendacja:

Z uwagi na fakt, iż jest to wciąż jedno z najczęściej popełnianych przestępstw w zakresie przemocy domowej, a także nierzadko stanowiące zaledwie wstęp do dokonania przez sprawcę przestępstw o charakterze bardziej dotkliwym, za słuszny kierunek zmian należy uznać zwiększenie dolnej granicy ustawowego zagrożenia za przedmiotowe przestępstwo w taki sposób, aby zarówno w typie podstawowym jak i kwalifikowanym wymiar kary wynosił co najmniej jeden rok pozbawienia wolności. Wówczas, odpowiedzialność karna w podstawowym typie przestępstwa powinna osiągnąć wysokość od roku do 5 lat pozbawienia wolności, natomiast w typie kwalifikowanym określonym w § 1a, od roku do 8 lat pozbawienia wolności.

5. Spowodowanie lekkiego, średniego i ciężkiego uszczerbku na zdrowiu – art. 156 i 157 kodeksu karnego

Polska ustawa karna sankcjonuje przestępstwo spowodowania uszczerbku na zdrowiu w art. 156 i 157 k.k.

W art. 156 k.k. ustawodawca wskazał, że spowodowaniem ciężkiego uszczerbku na zdrowiu jest pozbawienie człowieka wzroku, słuchu, mowy, zdolności płodzenia ciężkiej choroby nieuleczalnej lub długotrwałej, choroby realnie zagrażającej życiu, trwałej choroby psychicznej, całkowitej albo znacznej

23 § 282 i 283 norweskiego kodeksu karnego: Lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (siste delproposisjon - sluttføring av spesiell del og tilpassning av annen lovgivning) - Lovdata, dostęp: 31.01.2021 r.

trwałej niezdolności do pracy w zawodzie lub trwałego, istotnego zeszpecenia lub zniekształcenia ciała bądź innego ciężkiego kalectwa. Sprawca tego czynu podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od trzech lat. Typem uprzywilejowanym przestępstwa ciężkiego uszczerbku na zdrowiu jest działanie nieumyślne, dla którego przewidziano karę do trzech lat pozbawienia wolności. Natomiast w typie kwalifikowanym, polegającym na spowodowaniu tak ciężkiego uszczerbku, którego skutkiem jest śmierć człowieka, sprawcy grozi kara pozbawienia wolności od lat pięciu, kara dwudziestu pięciu lat pozbawienia wolności albo kara dożywotniego pozbawienia wolności.

W art. 157 k.k. spenalizowano przestępstwo naruszenia czynności narządu ciała lub rozstrój zdrowia. W typie podstawowym, ustawodawca przewiduje za to przestępstwo karę w wysokości od trzech miesięcy do pięciu lat pozbawienia wolności. Uprzywilejowanym typem przedmiotowego przestępstwa jest naruszenie czynności narządu ciała lub rozstrój zdrowia trwające nie dłużej niż siedem dni, za które ustawodawca przewidział karę ograniczenia wolności lub jej pozbawienia do dwóch lat. Podobnie typem uprzywilejowanym jest działanie nieumyślne. Sprawca naruszenia czynności narządu ciała lub rozstrój zdrowia działający nieumyślnie podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.

W przypadku przestępstw określonych w art. 157 i 156 k.k. przedmiot ochrony jest w gruncie rzeczy tożsamy - jest nim zdrowie człowieka, z tym wyjątkiem, że w typie kwalifikowanym art. 156 k.k. jest nim także życie człowieka. Różnica zachodzi zatem na gruncie stopnia, w jakim naruszono to dobro²⁴.

Sprawca może popełnić je zarówno poprzez działanie, jak i zaniechanie, choć w tym drugim przypadku krąg podmiotów zdolnych do poniesienia odpowiedzialności jest ograniczony do osób, na których ciążył prawny, szczególnie obowiązek zapobiegnięcia wystąpienia uszczerbku na zdrowiu. Ponadto, znamiona obu przestępstw realizować będzie zachowanie, mogące stanowić podstawę obiektywnego przypisania skutku i naruszające reguły postępowania z dobrem prawnym w postaci zdrowia człowieka²⁵.

Zagrożenie ustawowe przewidziane przez polski Kodeks karny odbiega od uregulowań przedmiotowej materii w innych systemach prawnych. Co do zasady, obce ustawodawstwa przewidziały wyższy wymiar kary za analogiczne przestępstwo w typie podstawowym.

Francja

Zgodnie z art. 222-9 francuskiego kodeksu karnego, „Przemoc skutkująca okaleczeniem lub trwałym kalectwem podlega karze dziesięciu lat pozbawienia wolności i grzywnie w wysokości 150 000 euro”²⁶. Wymiar kary zwiększa się do 15 lat pozbawienia wolności, jeżeli przestępstwo to zostanie popełnione na szkodę:

- małoletniego w wieku do 15 lat;
- biologicznych lub adopcyjnych rodziców;
- małżonka lub partnera.

²⁴ A. Zoll, komentarz do art. 156 [w:] *Kodeks karny. Część szczególna*, t. II, cz. I, *Komentarz do art. 117-211a*, [red.] W. Wróbel, A. Zoll, WKP 2017, uwaga 6.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Art. 222-9 francuskiego kodeksu karnego: Chapitre II: Des atteintes à l'intégrité physique ou psychique de la personne (Articles 222-1 à 222-67) - Légifrance (legifrance.gouv.fr), dostęp: 30.01.2021 r.

Wymiar kary zwiększa się do dwudziestu lat pozbawienia wolności, jeżeli przestępstwo to zostało popełnione wobec małoletniego w wieku piętnastu lat, a jego sprawcą będzie jego wstępny lub inna osoba sprawująca władzę nad małoletnim.

Przemoc skutkująca całkowitą niezdolnością do pracy przez ponad osiem dni podlega karze trzech lat pozbawienia wolności i grzywnie w wysokości 45 000 euro. Przestępstwo to podlega karze pięciu lat pozbawienia wolności i grzywnie w wysokości 75 000 euro, jeżeli popełniono je na szkodę:

- małoletniego w wieku do 15 lat;
- biologicznych lub adopcyjnych rodziców;
- małżonka lub partnera.

Kara ulega zwiększeniu do dziesięciu lat pozbawienia wolności i grzywny w wysokości 150 000 euro w przypadku popełnienia przestępstwa określonego w tym artykule wobec małoletniego w wieku do 15 lat, gdy jego sprawcą był wstępny lub inna osoba sprawująca nad nim władzę²⁷.

Przemoc skutkująca niezdolnością do pracy krótszą lub równą ośmiu dniom lub skutkująca brakiem niezdolności do pracy podlega karze trzech lat pozbawienia wolności i grzywnie w wysokości 45 000 euro, jeżeli została popełniona na szkodę:

- małoletniego w wieku do 15 lat;
- biologicznych lub adopcyjnych rodziców;
- małżonka lub partnera.

Zagrożenie ustawowe wzrasta do pięciu lat pozbawienia wolności i grzywny w wysokości 75.000 euro, gdy przestępstwo popełniono na szkodę małoletniego do lat 15 przez wstępnego lub inną osobę sprawującą nad nim władzę²⁸.

Przemoc, o której mowa w postanowieniach francuskiego kodeksu karnego, podlega karze niezależnie od jej charakteru, a więc obejmuje także przemoc psychiczną.

Niemcy

§ 226 niemieckiego kodeksu karnego reguluje kwestię „poważnych obrażeń ciała” wskazując, że obrażenia prowadzące do:

- utraty wzroku w jednym lub obu oczach, słuchu, mowy lub płodności,
- utraty lub trwałej niezdolności do korzystania z ważnej części ciała,
- oszpeceń, trwałego kalectwa, paraliżu, choroby psychicznej lub niepełnosprawności zagrożone jest karą pozbawienia wolności od roku do dziesięciu lat. Jeżeli sprawca umyślnie lub świadomie powoduje jedną ze wskazanych skutków, kara nie może być mniejsza niż trzy lata pozbawienia wolności²⁹.

27 Art. 222-11 francuskiego kodeksu karnego: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070719/LEGISCTA000006149827/#LE-GISCTA000006149827, dostęp: 13.02.2021 r.

28 Art. 222-13 francuskiego kodeksu karnego: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070719/LEGISCTA000006149827/#LE-GISCTA000006149827, dostęp: 13.02.2021 r.

29 § 226 niemieckiego kodeksu karnego: <https://dejure.org/gesetze/StGB/226.html>, dostęp: 13.02.2021 r.

Czechy

Czeski kodeks karny przewiduje karę za zwykły i ciężki uszczerbek na zdrowiu. Wyrządzenie zwykłego uszczerbku, w typie podstawowym zagrożone jest karą od sześciu miesięcy do 3 lat. Jeżeli pokrzywdzonym jest m.in. kobieta w ciąży bądź małoletni poniżej lat 15, ustawowe zagrożenie wzrasta i wynosi od roku do 5 lat pozbawienia wolności.

W typie podstawowym, za wyrządzenie ciężkiego uszczerbku na zdrowiu na gruncie czeskiego kodeksu karnego grozi odpowiedzialność karna w wysokości od 3 do 10 lat pozbawienia wolności. Natomiast w typie kwalifikowanym, m.in. gdy pokrzywdzonym jest kobieta w ciąży lub małoletni poniżej 15 roku życia granice ustawowego zagrożenia ulegają zwiększeniu i wynoszą od 5 do 12 lat pozbawienia wolności³⁰.

Norwegia

Za spowodowanie zwykłego uszkodzenia ciała norweski kodeks karny przewiduje karę pozbawienia wolności do lat 6. Natomiast za ciężkie uszkodzenie ciała grozi kara pozbawienia wolności do lat 10³¹.

Włochy

Zgodnie z dyspozycją włoskiego kodeksu karnego, spowodowanie zwykłego uszczerbku na zdrowiu podlega karze pozbawienia wolności od sześciu miesięcy do trzech lat³². W pierwszym typie kwalifikowanym przedmiotowego przestępstwa, dotyczącym poważnego uszczerbku na zdrowiu ustawowe zagrożenie karą zwiększa się i wynosi od 3 do 7 lat pozbawienia wolności. Podczas gdy, bardzo poważny uszczerbek, a więc o charakterze trwałym, skutkuje odpowiedzialnością karną od 6 do 12 lat pozbawienia wolności³³.

Lekki uszczerbek na zdrowiu					
Państwo	Polska	Francja	Czechy	Norwegia	Włochy
Sankcja karna w typie podstawowym	Grzywna, kara ograniczenia wolności lub do 2 lat pozbawienia wolności	3 lata pozbawienia wolności i grzywna w wysokości 45 tys. euro	Od 6 miesięcy do 3 lat pozbawienia wolności	Do 6 lat pozbawienia wolności	Od 6 miesięcy do 3 lat
Sankcja karna w typie kwalifikowanym	Brak	5 lat pozbawienia wolności i grzywna w wysokości 75 tys. euro	Od roku do 5 lat pozbawienia wolności	Brak	Brak
Sankcja karna w typie uprzywilejowanym	Grzywna, kara ograniczenia wolności lub kara pozbawienia wolności do roku	Brak	Brak	Brak	Brak

30 § 145 czeskiego kodeksu karnego: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2009-40#cast2>, dostęp: 13.02.2021 r.

31 § 273 i 274 norweskiego kodeksu karnego: Lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (siste delproposisjon - sluttføring av spesiell del og tilpasning av annen lovgivning) - Lovdata, dostęp: 13.02.2021 r.

32 Art. 582 włoskiego kodeksu karnego: <https://www.altalex.com/documents/news/2014/10/28/dei-delitti-contro-la-persona>, dostęp: 13.02.2021 r.

33 Art. 583 włoskiego kodeksu karnego: <https://www.altalex.com/documents/news/2014/10/28/dei-delitti-contro-la-persona>, dostęp: 13.02.2021 r.

Średni uszczerbek na zdrowiu			
Państwo	Polska	Francja	Włochy
Sankcja karna w typie podstawowym	Od 3 miesięcy do 5 lat pozbawienia wolności	3 lata pozbawienia wolności i grzywna w wysokości 45 tys. euro	Od 3 do 7 lat pozbawienia wolności
Sankcja karna w typie kwalifikowanym	Brak	1) 5 lat pozbawienia wolności i grzywna w wysokości 75 tys. euro 2) 10 lat pozbawienia wolności i grzywna w wysokości 150 tys. euro	Brak
Sankcja karna w typie uprzywilejowanym	Grzywna, kara ograniczenia wolności lub kara pozbawienia wolności do roku	Brak	Brak

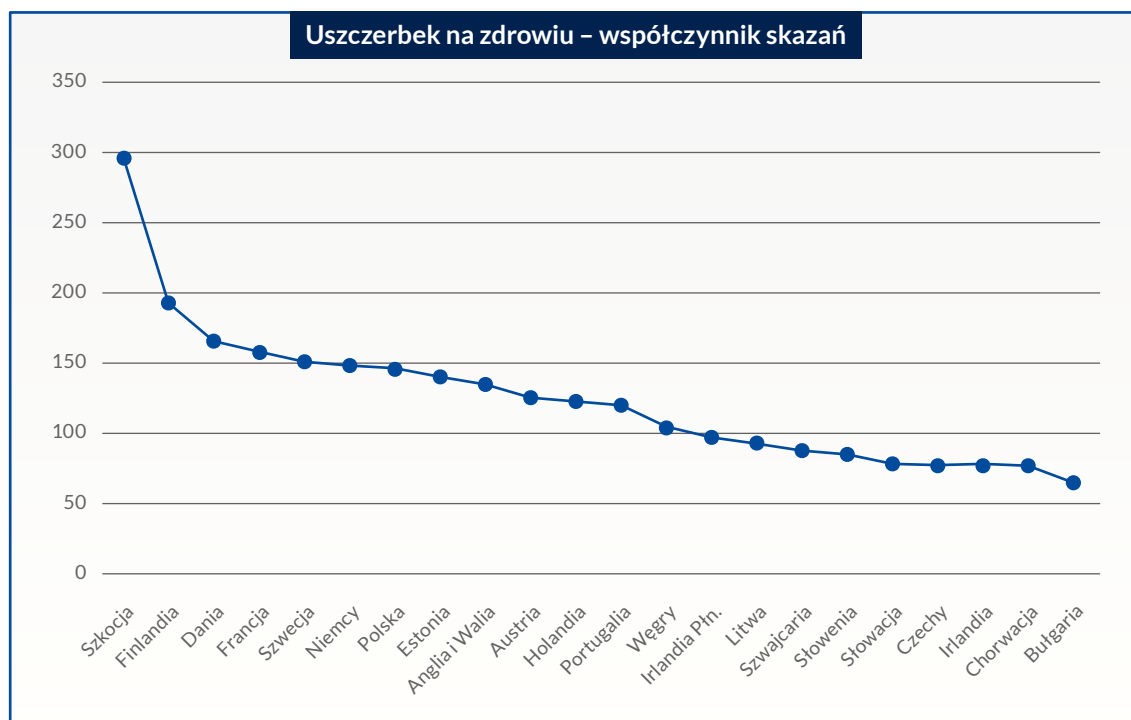
Ciężki uszczerbek na zdrowiu						
Państwo	Polska	Francja	Niemcy	Czechy	Norwegia	Włochy
Sankcja karna w typie podstawowym	Od 3 lat pozbawienia wolności	10 lat pozbawienia wolności i grzywna 150 tys. euro	Od roku do 10 lat pozbawienia wolności	Od 3 do 10 lat pozbawienia wolności	Do 10 lat pozbawienia wolności	Od 6 do 12 lat pozbawienia wolności
Sankcja karna w typie kwalifikowanym	Od 5 lat pozbawienia wolności, kara 25 lat pozbawienia wolności lub dożywotniego pozbawienia wolności	1) 15 lat pozbawienia wolności 2) 20 lat pozbawienia wolności	Od 3 lat pozbawienia wolności	Od 5 do 12 lat pozbawienia wolności	Brak	Brak
Sankcja karna w typie uprzywilejowanym	Do 3 lat pozbawienia wolności	Brak	Brak	Brak	Brak	Brak

Rekomendacja:

Jak wyżej wskazano, przewidziana przez polską ustawę odpowiedzialność karna za przestępstwo spowodowania uszczerbku na zdrowiu, zarówno lekkiego, średniego jak i ciężkiego odbiega od uregulowań uznanych za analogiczne przestępstw w obcych systemach prawnych. Na ich tle, w polskiej rzeczywistości prawnej dostrzec można zbyt łagodne podejście ustawodawcy do sprawców tego przestępstwa, w związku z czym należy dokonać rewizji aktualnych rozwiązań celem podwyższenia dolnej i górnej granicy ustawowego zagrożenia za przestępstwa określone w art. 156 i 157 k.k.

Warto zwrócić także uwagę na współczynnik skazań dotyczący przedmiotowych przestępstw. Najwyższy współczynnik skazań w przypadku przestępstwa spowodowania uszczerbku na zdrowiu wy-

stępuje w Szkocji i wynosi 292,6. W Polsce współczynnik skazań jest relatywnie niski i wynosi 90,4. Najniższy współczynnik natomiast występuje w Bułgarii i wynosi 14,5.



Proponuje się zatem, aby odpowiedzialność karna za przestępstwo określone w art. 156 k.k. w typie podstawowym wynosiła co najmniej 5 lat pozbawienia wolności, natomiast w typie kwalifikowanym, sprawca podlegał karze pozbawienia wolności od lat 8, karze 25 lat pozbawienia wolności albo karze dożywotniego pozbawienia wolności.

W przypadku art. 157 k.k. rekomenduje się, aby określona w § 1 odpowiedzialność karna wynosiła od roku do 8 lat pozbawienia wolności, natomiast w § 2 sprawca podlegał karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 3 lat.

6. Zgwałcenie – art. 197 kodeksu karnego

Na gruncie polskiego Kodeksu karnego, przestępstwo zgwałcenia polega na doprowadzeniu ofiary przemocą, groźbą bezprawną lub podstępem do obcowania płciowego lub do poddania się innej czynności seksualnej. Sprawca doprowadzenia do obcowania płciowego podlega karze pozbawienia wolności od 2 do 12 lat, podczas gdy doprowadzenie pokrzywdzonego do „innej czynności seksualnej” zagrożone jest karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 8 lat. Pokrzywdzonym może być także współmałżonek. Typem kwalifikowanym przestępstwa zgwałcenia jest gwałt dokonany wspólnie z inną osobą, gwałt dokonany na osobie poniżej 15 roku życia, gwałt wobec wstępnego, zstępnego, przysposobionego, przysposabiającego, brata lub siostry. Wówczas sprawca podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3. Typem kwalifikowanym przestęp-

stwa zgwałcenia jest również działanie ze szczególnym okrucieństwem, dla którego ustawodawca przewiduje karę pięcioletniego pozbawienia wolności.

Przedmiotem ochrony jest niewątpliwie wolność seksualna, rozumiana jako wolność od wszelkich nacisków w przedmiocie decyzji o określonym zachowaniu w sferze życia intymnego. Jako „obcowanie płciowe” rozumieć należy także: „takie czynności seksualne, które nie łączą się z bezpośrednim kontaktem fizycznym między ciałami uczestników aktu seksualnego, przy czym warunkiem uznania takiego kontaktu za obcowanie płciowe jest zaangażowanie w czasie aktu narządów płciowych lub ich surogatów po stronie ofiary”³⁴. Warto także podkreślić, że zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego: „[z] zamachem na wolność seksualną mamy do czynienia nie tylko wtedy, gdy osoba pokrzywdzona nie akceptuje aktu obcowania płciowego, ale także wtedy, gdy jej brak akceptacji odnosi się do sposobu, w jaki sprawca aktu tego dokonuje”³⁵.

Wielu ekspertów w dziedzinie prawa uważa, że karalność przestępstwa gwałtu w Rzeczypospolitej Polskiej jest zdecydowanie zbyt niska, co jest zauważalne zwłaszcza po analizie rozwiązań prawnych zastosowanych w zagranicznych ustawodawstwach. Słusznym postulatem w tym zakresie będzie zwiększenie dolnej granicy ustawowego zagrożenia i wyłączenie możliwości zastosowania warunkowego zawieszenia wykonania kary za przestępstwa seksualne, które jest nierzadko stosowane przez sądy przy orzekaniu.

Francja

Co do zasady, na gruncie francuskiego ustawodawstwa przestępstwo zgwałcenia podlega karze pozbawienia wolności do lat 15. Zagrożenie ustawowe wzrasta do lat 20, jeżeli czyn zabroniony popełniony został:

- na szkodę małoletniego poniżej 15 lat;
- przez współmałżonka lub partnera ofiary;
- przez osobę działającą w stanie jawnego pijaństwa lub pod wpływem środków odurzających;
- gdy małoletni był obecny w podczas zdarzenia i w nim uczestniczył.

Gwałt jest zagrożony karą dożywotniego pozbawienia wolności, gdy jest poprzedzony torturami lub aktami barbarzyństwa³⁶.

Niemcy

Niemieckie ustawodawstwo przewiduje, że sprawca przestępstwa zgwałcenia podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 5 lat. Jeżeli niezdolność do wyrażenia sprzeciwu wynikała z choroby lub niepełnosprawności pokrzywdzonego albo sprawca stosował przemoc - kara pozbawienia wolności nie może być niższa aniżeli rok. Jeżeli sprawca ma przy sobie broń lub inne narzędzie - orzeka się karę pozbawienia wolności co najmniej na 3 lata. Nie mniej niż 5 lat, jeżeli sprawca posługuje się bronią lub narzędziem podczas dokonywania czynu³⁷.

34 M. Bielski, komentarz do art. 197 [w:] *Kodeks karny. Część szczególna*, t. II, cz. I, Komentarz do art. 117-211a, [red.] W. Wróbel, A. Zoll, WKP 2017, uwaga 23.

35 Postanowienie Sądu Najwyższego z 9 kwietnia 2001 r., sygn. II KKN 349/98.

36 Art. 222-23 francuskiego kodeksu karnego: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070719/LEGISCTA000006149827/#LE-GISCTA000006149827, dostęp: 13.02.2021 r.

37 § 177 niemieckiego kodeksu karnego: <https://dejure.org/gesetze/StGB/177.html>, dostęp: 13.02.2021 r.

Czechy

W czeskim kodeksie karnym kwestię przestępstwa zgwałcenia uregulowano podobnie jak w niemieckim. W typie podstawowym, odpowiedzialność karna za to przestępstwo wynosi od 6 miesięcy do 5 lat pozbawienia wolności. Jeżeli pokrzywdzonym był małoletni, sprawca posługiwał się bronią ustawowe zagrożenie wzrasta i wynosi od 2 do 10 lat. Natomiast, jeżeli pokrzywdzonym był małoletni poniżej lat 15, osoba, której wolność osobista jest w jakiś sposób ograniczona, bądź sprawca wyrządził czynem także uszczerbek na zdrowiu - grozi mu odpowiedzialność karna od 5 do 12 lat pozbawienia wolności. Ostatni typ kwalifikowany, przewidujący najsurowszą, bo wynoszącą do 10 do 18 lat pozbawienia wolności dotyczy sytuacji, w której przestępstwo to skutkowało śmiercią pokrzywdzonego³⁸.

Norwegia

Co do zasady, przestępstwo zgwałcenia podlega karze pozbawienia wolności do 10 lat. Jeżeli gwałt został dokonany grupowo, w sposób szczególnie bolesny bądź naraził na uszczerbek pokrzywdzonego, można orzec karę do 21 lat pozbawienia wolności³⁹.

Włochy

Sprawca gwałtu podlega odpowiedzialności karnej w wysokości od 3 do 10 lat pozbawienia wolności⁴⁰.

Zgwałcenie						
Państwo	Polska	Francja	Niemcy	Czechy	Norwegia	Włochy
Sankcja karna w typie podstawowym	Od 2 do 12 lat pozbawienia wolności	Do 15 lat pozbawienia wolności	Od 6 miesięcy do 5 lat pozbawienia wolności	Od 6 miesięcy do 5 lat pozbawienia wolności	Do 10 lat pozbawienia wolności	Od 3 do 10 lat pozbawienia wolności
Sankcja karna w typie kwalifikowanym	§ 3 - Od 3 lat pozbawienia wolności § 4 - Od 5 lat pozbawienia wolności	1) do 20 lat pozbawienia wolności 2) kara dożywotniego pozbawienia wolności	1) Od roku pozbawienia wolności 2) Od 3 lat pozbawienia wolności 3) Od 5 lat pozbawienia wolności	1) Od 2 do 10 lat pozbawienia wolności 2) Od 5 do 12 lat pozbawienia wolności 3) Od 10 do 18 lat pozbawienia wolności	Do 21 lat pozbawienia wolności	Brak

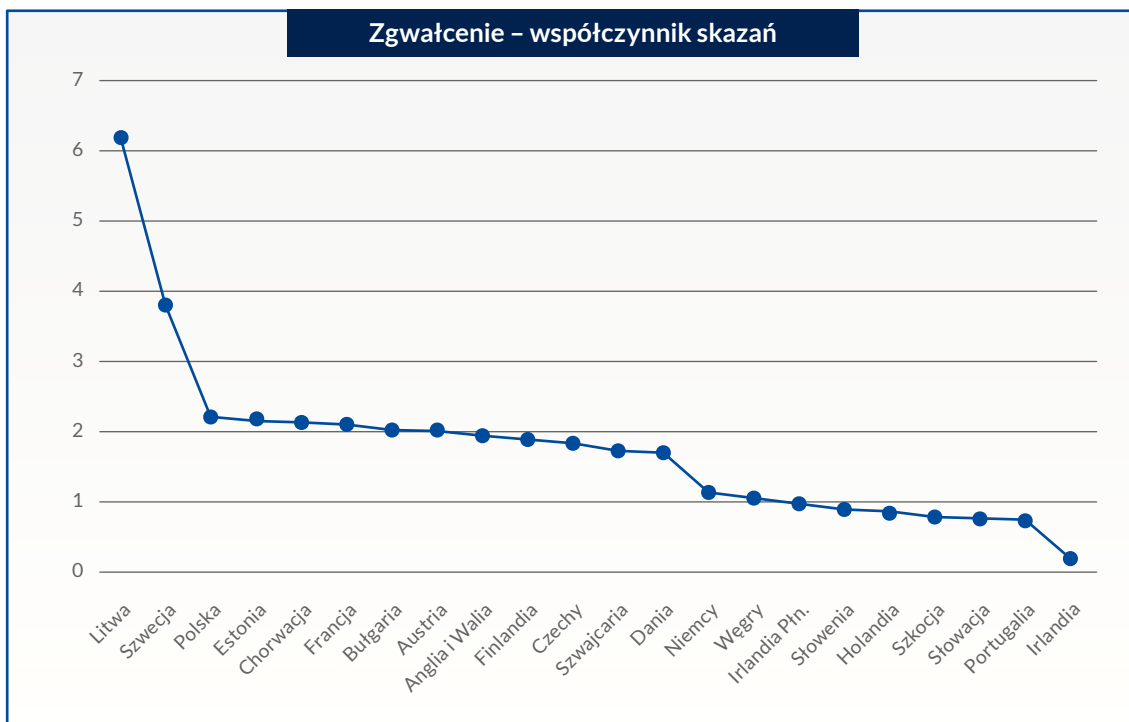
38 § 185 czeskiego kodeksu karnego: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2009-40#cast2>, dostęp: 13.02.2021 r.

39 § 291 norweskiego kodeksu karnego: https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2009-06-19-74/*#&, dostęp: 13.02.2021 r.

40 Art. 519 włoskiego kodeksu karnego: <https://www.altalex.com/documents/news/2014/12/23/dei-delitti-contro-la-moralita-pubblica-e-il-buon-costume>, dostęp: 13.02.2021 r.

Rekomendacja:

Zagrożenie ustawowe za przestępstwo zgwałcenia jest w Polsce wciąż dość niskie, co widoczne jest zwłaszcza w świetle porównania z regulacjami obcych państw kwalifikowanego typu rzeczzonego przestępstwa. W związku z tym uszczerbku doznaje jeden z najważniejszych celów kary - prewencja ogólna.



Godzi się w tym miejscu wskazać na współczynnik skazań. W przypadku przestępstwa zgwałcenia najwyższy współczynnik skazań występuje na Litwie i wynosi 6,2. W Polsce współczynnik ten wynosi 2,2, natomiast najniższą wartość przedstawia w Irlandii, wynosząc zaledwie 0,2.

Proponuje się zwiększenie zarówno dolnej jak i górnej granicy ustawowego zagrożenia przestępstwa zgwałcenia we wszystkich jego typach. Wobec tego, odpowiedzialność karna za przestępstwo zgwałcenia w typie podstawowym powinna wynosić od 5 do 15 lat pozbawienia wolności, natomiast w typach kwalifikowanych odpowiednio:

§ 3 - kara pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 6;

§ 4 - kara pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 8.

7. Urowadzenie osoby małoletniej lub osoby nieporadnej ze względu na stan psychiczny lub fizyczny – art. 211 kk

Polski Kodeks karny w art. 211 penalizuje przestępstwo uprowadzenia osoby małoletniej, która nie ukończyła 15 roku życia bądź osoby, której stan psychiczny lub fizyczny powoduje konieczność opieki lub nadzoru. Ustawodawca za to przestępstwo przewidział karę od 3 miesięcy do 5 lat pozbawienia wolności.

Zarówno w orzecznictwie jak i literaturze przedmiotu dominujący jest pogląd, że każde z rodziców może być podmiotem przestępstwa określonego w art. 211 k.k., ale jedynie wówczas, gdy władza rodzicielska została mu odebrana, zawieszona lub ograniczona⁴¹. W tym świetle nie budzi wątpliwości teza, że nie jest konieczne naruszenie praw osoby poddanej opiece, aby wyczerpać znamiona przestępstwa. Co więcej, wola osoby pozostającej pod opieką, na gruncie jej ewentualnej zgody na „uprowadzenie” jest irrelevantna prawnie. Zawarte w normie określenie „uprowadzenia” lub „zatrzymania” będzie stanowić realizację czynu zabronionego wyłącznie wówczas, gdy zaistnieje wbrew woli osoby powołanej do opieki lub nadzoru. Z uwagi na to, że przestępstwo ma charakter materialny, wymaga wystąpienia skutku w postaci pozbawienia osoby powołanej do nadzoru lub opieki możliwości wypełnienia tego obowiązku⁴².

Francja

Francuski kodeks karny za przestępstwo uprowadzenia osoby małoletniej przewiduje karę pozbawienia wolności do roku, a także grzywnę w wysokości 15 tys. euro. Jeżeli uprowadzenie małoletniego trwało dłużej niż 5 dni lub małoletniego uprowadzono poza terytorium państwa - odpowiedzialność karna wzrasta do 3 lat pozbawienia wolności i 45 tys. euro. Takie same granice ustawowego zagrożenia przewidziano w przypadku, jeżeli sprawca został pozbawiony władzy rodzicielskiej⁴³.

Norwegia

§ 261 norweskiego kodeksu karnego stanowi, iż: „Kto poważnie lub wielokrotnie uchyla się od opieki w stosunku do małoletniego lub przetrzymuje go uprowadzonego od osoby, u której zgodnie z prawem, umową lub orzeczeniem sądu musi przebywać małoletni, podlega karze grzywny albo pozbawienia wolności do lat 2”. Co ciekawe, tej samej karze podlega każdy, kto bezprawnie uchyla się od opieki nad osobą małoletnią, która została mu powierzona.

Włochy

We włoskim kodeksie karnym uregulowano ogólnie przestępstwo porwania, wskazując, że grozi za nie kara w wysokości od 6 miesięcy do 8 lat pozbawienia wolności. Natomiast jako jego kwalifikowany typ

41 Uchwała Sądu Najwyższego z 21 listopada 1979 r., sygn. VI KZP 15/79; J. Jodłowski, M. Szewczyk, komentarz do art. 211 [w:] *Kodeks karny. Część szczególna*, t. II, cz. I, Komentarz do art. 117-211a, [red.] W. Wróbel, A. Zoll, WKP 2017, uwaga 5b.

42 J. Jodłowski, M. Szewczyk, komentarz do art. 211 [w:] *Kodeks karny...*, uwaga 11.

43 Art. 227-7 francuskiego kodeksu karnego, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070719/LEGISCTA000006149832/#LEGI-SCTA000006149832, dostęp: 13.02.2021 r.

określono dokonanie go na szkodę m.in. zstępnego, za które grozi już kara od roku do 10 lat pozbawienia wolności. Dodatkowo, gdy pokrzywdzonym jest małoletni, ustawowe zagrożenie karą wynosi od 3 do 12 lat pozbawienia wolności.

Kanada

Kodeks karny Kanady sankcjonuje uprowadzenie osoby poniżej 16 roku, wskazując, że podlega ono karze pozbawienia wolności nie dłuższej niż 5 lat⁴⁴.

Uprowadzenie osoby małoletniej lub osoby nieporadnej ze względu na stan psychiczny lub fizyczny					
Państwo	Polska	Francja	Włochy	Norwegia	Kanada
Sankcja karna w typie podstawowym	Od 3 miesięcy do 5 lat pozbawienia wolności	Do roku pozbawienia wolności i grzywna 15 tys. euro	Od 6 miesięcy do 8 lat pozbawienia wolności	Do 2 lat pozbawienia wolności lub grzywna	Do 5 lat pozbawienia wolności
Sankcja karna w typie kwalifikowanym	Brak	Do 3 lat pozbawienia wolności i grzywna 45 tys. euro	1) Od roku do 10 lat pozbawienia wolności 2) Od 3 do 12 lat pozbawienia wolności	Brak	Brak

Rekomendacja:

W ramach przeciwdziałania przemocy domowej, należy dokonać modyfikacji zagrożenia ustawowego przestępstwo uprowadzenia osoby małoletniej lub osoby nieporadnej ze względu na stan psychiczny lub fizyczny. Wobec tego proponuje się, aby sprawca przedmiotowego przestępstwa podlegał karze pozbawienia wolności od roku do 6 lat.

8. Uwagi końcowe

Rekomendacje dotyczące zwiększenia ustawowego zagrożenia karą poszczególnych przestępstw, najbardziej charakterystycznych dla zjawiska przemocy domowej, stanowią przede wszystkim jedną z proponowanych w raporcie form jej przeciwdziałania.

Przeprowadzone w 2018 roku przez Instytut Wymiaru Sprawiedliwości badanie, dotyczące poparcia dla zaostrzenia polityki karnej wskazuje, że według 73% respondentów IPSOS, 65% respondentów Kantar i 58% respondentów CBOS popiera zaostrzenie przepisów prawa karnego i surowszego karania przestępstw. Jedynie 27% respondentów IPSOS, 33% respondentów Kantar i 42% respondentów

44 Art. 280 kanadyjskiego kodeksu karnego: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-46/section-280.html>, dostęp: 02.02.2021 r.

CBOS uznało za słuszny pogląd, iż wystarczy konsekwentnie karać według istniejącego prawa i nie należy zaostrzać kar⁴⁵.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że poza zwiększeniem ustawowego zagrożenia za poszczególne przestępstwa, niewątpliwie słusznym kierunkiem będzie także wprowadzenie obowiązku orzeczenia środka zabezpieczającego określonego w art. 93a § 1 pkt 2 k.k., tj. terapii dla osób skazanych za przestępstwa popełnione w ramach przemocy domowej.

Ponadto, uzasadnione będzie także usystematyzowanie w zakładach karnych wyspecjalizowanego rodzaju resocjalizacji, przeznaczonej dla osób skazanych na karę pozbawienia wolności za przestępstwa popełnione przeciwko osobom najbliższym.

45 Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, „Badanie poparcia dla zaostrzenia polityki karnej. Wyniki trzech sondaży opinii publicznej”, s.9.

Rozdział II – Przeciwdziałanie zjawisku niealimentacji i wsparcie jego ofiar

Główne tezy

1. Rekomenduje się, by osoba uprawniona do otrzymywania alimentów bądź jej przedstawiciel ustawowy mogła zwrócić się do Funduszu Alimentacyjnego o świadczenie, gdy osoba niepłacąca alimentów uchyla się od ich uiszczania przez okres 3 miesięcy. Bez znaczenia powinna przy tym pozostawać sytuacja, w której osoba niepłacąca dokonuje w wyżej wymienionym okresie wpłaty w niepełnej wysokości.
2. Rekomenduje się zniesienie progu dochodowego, warunkującego obecnie uzyskanie pomocy od Funduszu Alimentacyjnego.
3. Rekomenduje się nałożenie na organ właściwy według ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów obowiązku podjęcia z urzędu egzekucji, w celu odzyskania środków finansowych, które zostały wypłacone przez Fundusz osobie uprawnionej do ich otrzymywania.
4. Rekomenduje się nałożenie obowiązku odpracowania długu alimentacyjnego w drodze prac społecznie użytecznych. Postulowana zmiana nie wyłącza możliwości potrącenia odpowiedniej wysokości wynagrodzenia za pracę, gdy osoba jest zatrudniona.
5. Proponuje się podwyższenie górnej granicy odpowiedzialności za przestępstwo niealimentacji w typie podstawowym (art. 209 § 1 k.k.) z 1 roku na 2 lata pozbawienia wolności. W typie kwalifikowanym (art. 209 § 1a k.k.) wskazane jest podwyższenie górnej granicy wymiaru kary z 2 do 3 lat pozbawienia wolności.
6. Rekomenduje się także jak najszybszy powrót do prac nad projektem ustawy o alimentach natychmiastowych oraz przyjęcie tych regulacji prawnych przez Sejm RP.

1. Uwagi wprowadzające

Brak szerokiej debaty publicznej w Polsce na temat skuteczności egzekwowania alimentów od zobowiązanych osób świadczy nie tyle o braku problemu, bo ten - jak zostanie niżej wykazane - istnieje, lecz raczej o tym, że zjawisko niealimentacji i związanej z nim sytuacji osób uprawnionych do otrzymywania alimentów jest tematem tabu. W związku z tym cenną inicjatywą było powołanie już na początku 2016 r. przez Rzecznika Praw Obywatelskich we współpracy z Rzecznikiem Praw Dziecka Zespołu ekspertów do spraw Alimentów. Podstawowym zadaniem Zespołu jest proponowanie skutecznych i możliwych do wprowadzenia w życie rozwiązań, które nie tylko poprawią skuteczność egzekucji alimentów, ale również przyczynią się do upowszechnienia standardu regulowania owych zobowiązań. Trzeba uznać, że działania podjęte przez Zespół, które miały na celu doprowadzenie do zmian legislacyjnych, w niewystarczający sposób przeciwdziałają problemowi niealimentacji. W związku z tym należy podjąć próbę przedstawienia propozycji systemowego ograniczenia zjawiska niealimentacji. Poniżej zaprezentowane zostaną propozycje rozwiązań przyczyniających się do zwalczania zjawiska niepłacenia alimentów wraz z omówieniem ich głównych założeń.

2. Warunki uzyskania świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego

Fundusz alimentacyjny stanowi system wsparcia dla osób uprawnionych do alimentów ze środków budżetu państwa. Egzekucja świadczeń alimentacyjnych z uwagi na swoją doniosłość społeczną została w sposób szczegółowy określona w ustawie z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (u.p.o.u.a.)⁴⁶. Zgodnie z tą ustawą bezskuteczność egzekucji oznacza sytuację, gdy w okresie ostatnich dwóch miesięcy nie wyegzekwowano pełnej należności z tytułu zaległych i bieżących zobowiązań alimentacyjnych. Egzekucja wobec dłużnika alimentacyjnego jest również traktowana jako bezskuteczna, gdy zamieszkuje on poza granicami kraju, w szczególności z powodu braku podstawy prawnej do podjęcia czynności zmierzających do wykonywania tytułu wykonawczego w miejscu zamieszkania dłużnika oraz z powodu nieznajomości przez uprawnionego miejsca zamieszkania dłużnika alimentacyjnego⁴⁷. Zgodnie z art. 3 u.p.o.u.a., bezskuteczna jest egzekucja, gdy na dzień złożenia wniosku istnieją jakiegokolwiek zaległości alimentacyjne⁴⁸.

W sytuacji bezskuteczności egzekucji osoba uprawniona do świadczeń alimentacyjnych od rodzica lub ustawowego opiekuna może złożyć do organu właściwego wierzyciela, tj. wójta, burmistrza, prezydenta miasta właściwego ze względu na miejsce zamieszkania uprawnionego, wniosek o podjęcie działań wobec dłużnika alimentacyjnego⁴⁹. Wniosek składa osoba uprawniona do świadczeń alimentacyjnych lub jej ustawowy przedstawiciel. W myśl art. 3 ust. 2 u.p.o.u.a., do wniosku alimentacyjnego należy dołączyć zaświadczenie organu prowadzącego postępowanie egzekucyjne o bezskuteczności egze-

⁴⁶ Dz. U. Nr 192, poz. 1378 z późn. zm.

⁴⁷ Zob. art. 2 pkt 2

⁴⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 5 maja 2017 r., sygn. akt II SA/Rz 1674/16, LEX nr 2297004.

⁴⁹ E. Tomaszewska, *komentarz do art. 3*, [w:] E. Tomaszewska, *Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Komentarz*, LEX 2019, pkt 6.

kucji zawierające informację o stanie egzekucji, przyczynach jej bezskuteczności oraz o działaniach podejmowanych w celu wyegzekwowania zasądzonych alimentów.

Organ prowadzący postępowanie egzekucyjne jest obowiązany do informowania organu właściwego dłużnika oraz organu właściwego wierzyciela o stanie egzekucji i przyczynach jej bezskuteczności każdorazowo na wniosek tych organów, a także każdorazowo w przypadku zaistnienia okoliczności mających wpływ na prawo do świadczenia lub na podejmowane działania wobec dłużników alimentacyjnych (art. 3 ust. 6 u.p.o.u.a.). Organ właściwy dłużnika oraz organ właściwy wierzyciela przekazują organowi prowadzącemu postępowanie egzekucyjne wszelkie posiadane informacje istotne dla skuteczności egzekucji. Ponadto organ właściwy dłużnika oraz organ właściwy wierzyciela informują sąd o beczynności lub wszelkich przejawach opieszałości organu prowadzącego postępowanie egzekucyjne przeciwko dłużnikowi alimentacyjnemu (art. 3 ust. 7 i 8 u.p.o.u.a.).

Relatywnie częstą przyczyną niewywiązywania się przez zobowiązanego z nałożonego obowiązku płacenia alimentów może być jego realny lub sztucznie wytworzony brak zatrudnienia. Trzeba bowiem zauważyć, że obok sytuacji, w których osoba zobowiązana faktycznie pozostaje bez pracy, istnieją także przypadki, w których osoba zobowiązana oficjalnie nie pozostaje w stosunku pracy, lecz faktycznie podejmuje zatrudnienie w nierejestrowany sposób w celu uniknięcia egzekucji alimentów. W przypadku, gdy dłużnik nie może wywiązać się ze swoich zobowiązań z powodu braku zatrudnienia, organ właściwy dłużnika zobowiązuje dłużnika alimentacyjnego do zarejestrowania się jako bezrobotny. Jeżeli dłużnik nie może zostać zarejestrowany jako bezrobotny, powinien zarejestrować się jako poszukujący pracy (art. 5 ust. 2 pkt 1 u.p.o.u.a.).

Jeśli dłużnik alimentacyjny uniemożliwia przeprowadzenie wywiadu alimentacyjnego lub odmówił złożenia oświadczenia majątkowego lub zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotny albo poszukujący pracy w terminie wyznaczonym przez organ właściwy dłużnika lub odmówił bez uzasadnionej przyczyny przyjęcia propozycji odpowiedniego zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, wykonywania prac społecznie użytecznych, prac interwencyjnych, robót publicznych, prac na zasadach robót publicznych albo udziału w szkoleniu, stażu lub przygotowaniu zawodowym dorosłych, wówczas organ właściwy dłużnika wszczyna postępowanie dotyczące uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych (art. 5 ust. 3 u.p.o.u.a.). W stosunku do dłużnika alimentacyjnego, który przez okres ostatnich 6 miesięcy wywiązywał się w każdym miesiącu ze zobowiązań alimentacyjnych w kwocie nie niższej niż 50% kwoty bieżąco ustalonych alimentów, nie wydaje się decyzji uznającej go za uchylającego się od zobowiązań (art. 5 ust. 3a u.p.o.u.a.). Jak orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie: „[p]ostępowanie o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych może nastąpić po wystąpieniu chociażby jednej z przesłanek wymienionych w art. 5 ust. 3 u.p.o.u.a., których spełnienie jednak nie może stanowić jedynej podstawy do wydania decyzji orzekającej o uchylaniu się dłużnika alimentacyjnego od zobowiązań alimentacyjnych. Rozstrzygająca jest treść art. 5 ust. 3a powyższej ustawy, który wymaga ustalenia, czy przez okres ostatnich 6 miesięcy dłużnik alimentacyjny wywiązywał się z obowiązku alimentacyjnego w każdym miesiącu, w kwocie nie niższej niż 50% kwoty bieżąco ustalonych alimentów.”⁵⁰. Z uwagi na powyższe, postępowanie o uznanie dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych może nastąpić po wystąpieniu choćby jednej z przesłanek wymienionych w art. 5 ust. 3 u.p.o.u.a., których spełnienie

50 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 4 czerwca 2013 r., sygn. akt II SA/OI 387/13, LEX nr 1330727.

jednak nie może stanowić jedynej podstawy do wydania decyzji orzekającej o uchyleniu się dłużnika od zobowiązań alimentacyjnych. Ponadto nie powinno się równoważyć faktu uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych z bezskutecznością egzekucji prowadzonej przez komornika. Zgodnie z orzeczeniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie: „[p]rzepis art. 5 ust. 3a ustawy z 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów nie wymaga ustalenia, czy egzekucja jest bezskuteczna, którą potwierdza komornik, ale sprowadza się do ustalenia, czy dłużnik alimentacyjny faktycznie nie wykonywał obowiązku alimentacyjnego. W związku z tym, okoliczność niewywiązywania się z obowiązku alimentacyjnego nie może być ustalana wyłącznie na podstawie zaświadczenia komornika”⁵¹.

W chwili, gdy decyzja uznająca dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych stała się ostateczna, właściwy organ dłużnika kieruje wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego wraz z odpisem tej decyzji. Jednocześnie organ składa również wniosek o ściganie za przestępstwo określone w art. 209 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny⁵² (art. 5 ust. 3b u.p.o.u.a.).

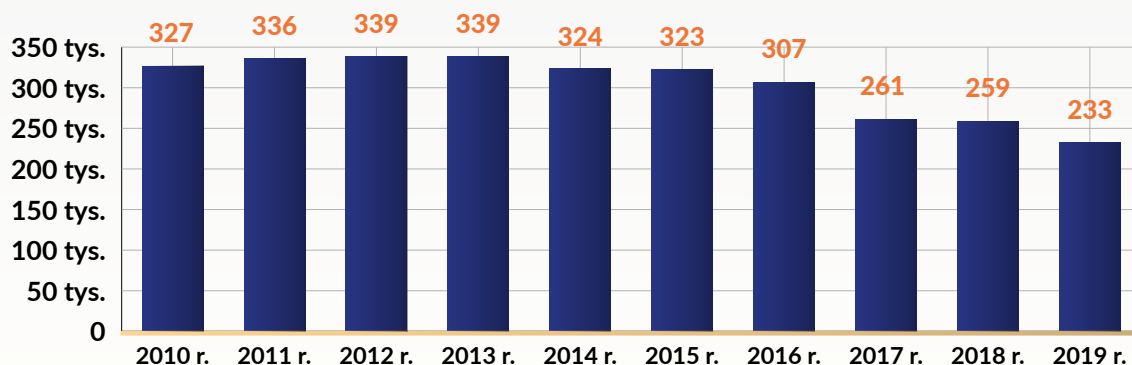
Przyznanie prawa do świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego uzależnione jest od spełnienia kryterium dochodowego. Świadczenia te przysługują, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę w rodzinie nie przekracza 900 zł (art. 9 ust. 2 u.p.o.u.a.). Świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego przysługują w wysokości bieżąco ustalonych alimentów, jednakże nie wyższej niż 500 zł (art. 10 ust. 1 u.p.o.u.a.). Przy ustalaniu prawa do świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego do dochodu rodziny nie wlicza się kwot otrzymanych świadczeń z tego Funduszu (art. 10 ust. 3 u.p.o.u.a.). W przypadku gdy dochód rodziny w przeliczeniu na osobę w rodzinie przekracza 900 zł o kwotę nie wyższą niż kwota świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługującego danej osobie uprawnionej w okresie świadczeniowym, na który jest ustalane prawo do tego świadczenia, świadczenie z funduszu alimentacyjnego przysuguje w wysokości różnicy między kwotą świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługującego danej osobie uprawnionej a kwotą, o którą został przekroczony dochód rodziny w przeliczeniu na osobę w rodzinie. W przypadku gdy wysokość świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługującego danej osobie uprawnionej, ustalona zgodnie z powyższymi zasadami jest niższa niż 100 zł, świadczenie to nie przysuguje (art. 9 ust. 2a i 2b u.p.o.u.a.). Szczegółowe zasady oraz tryb postępowania w przedmiocie ustalania i wypłaty świadczeń z funduszu alimentacyjnego określa rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 lipca 2017 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania, sposobu ustalania dochodu oraz zakresu informacji, jakie mają być zawarte we wniosku, zaświadczeniach i oświadczeniach w sprawach o ustalenie prawa do świadczenia z funduszu alimentacyjnego⁵³.

51 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 15 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Lu 781/18, LEX nr 2623574.

52 Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.

53 Dz. U. poz. 1467.

Wykres 1. Przeciętna miesięczna liczba osób korzystających ze świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego (w tys.)



Źródło: Dane Ministerstwa Rodziny Pracy i Polityki Społecznej

3. Rekomendowane zmiany w funkcjonowaniu Funduszu Alimentacyjnego

Uzyskanie świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego wymaga obecnie spełnienia szeregu przesłanek. Wydaje się, że podczas projektowania przedmiotowej ustawy w wystarczającym stopniu uwzględniono interes dziecka, które nie otrzymuje wsparcia od jednego z rodziców. Nie ulega wątpliwości, że rodzic samotnie wychowujący dziecko może znajdować się w gorszej sytuacji niż rodzina, w której dwoje rodziców dba o potrzeby swojego dziecka. W celu ograniczenia zjawiska uchylania się od alimentacji oraz wsparcia dla wierzycieli alimentacyjnych postuluje się, by:

1. osoba uprawniona do otrzymywania alimentów, bądź jej przedstawiciel ustawowy mógł zwrócić się do Funduszu Alimentacyjnego o przyznanie świadczenia, gdy osoba niepłacąca alimentów uchyla się od ich uiszczania przez okres 3 miesięcy. Bez znaczenia powinien być fakt, że osoba zobowiązana dokonuje w wyżej wymienionym okresie wpłat w niepełnej wysokości. Jeśli osoba uprawniona nie otrzymała środków finansowych, bądź nie otrzymała ich w pełnej wysokości to powinna ona móc zwrócić się z wnioskiem o świadczenie do Funduszu Alimentacyjnego;
2. jedynym warunkiem skorzystania z pomocy Funduszu Alimentacyjnego powinien być fakt powstania zaległości po stronie dłużnika alimentacyjnego w uiszczaniu alimentów w wysokości co najmniej trzykrotności miesięcznej kwoty alimentów, do której uiszczania zobowiązany jest dłużnik alimentacyjny. Oznacza to, że w szczególności powinien zostać zniesiony próg dochodowy warunkujący uzyskanie pomocy od Funduszu Alimentacyjnego, a procedura uzyskiwania świadczenia maksymalnie uproszczona i odformalizowana;

3. organ właściwy według u.p.o.u.a. winien mieć obowiązek podjęcia z urzędu egzekucji, w celu odzyskania środków finansowych, które zostały wypłacone osobie uprawnionej do świadczenia.

Należy podkreślić, że uzyskanie pomocy nigdy nie powinno być ograniczone progiem dochodowym, ponieważ w myśl art. 96 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego⁵⁴: „[r]odzice wychowują dziecko pozostające pod ich władzą rodzicielską i kierują nim. Obowiązani są troszczyć się o fizyczny i duchowy rozwój dziecka i przygotować je należycie do pracy dla dobra społeczeństwa odpowiednio do jego uzdolnień”. Próg dochodowy nie może ograniczać uprawnionego w dochodzeniu należnych mu środków finansowych. Jeśli osoba zobowiązana do płacenia alimentów uchyla się od tego obowiązku bądź nie wypłaca ich w odpowiedniej wysokości – wówczas powinna ponieść konsekwencje z tego tytułu.

Proponowane zmiany mają przyczynić się do zapewnienia pełniejszego wsparcia osobom uprawnionym do alimentów oraz skuteczniejszej egzekucji alimentów od osób zobowiązanych do ich uiszczania. Osoba uprawniona mogłaby otrzymać środki finansowe niezwłocznie po złożeniu wniosku do Funduszu Alimentacyjnego, bez konieczności oczekiwania na zakończenie egzekucji przez właściwy organ. Podjęcie egzekucji na wniosek Funduszu Alimentacyjnego przyczyni się także do skuteczniejszego odzyskiwania środków finansowych, aniżeli nastąpiłoby to w wyniku wszczęcia całej procedury przez zainteresowaną osobę lub jej opiekuna prawnego. Obecnie dłużnik alimentacyjny, który dopuszcza się niealimentacji jest stroną sporu, w którym zachodzi w zasadzie równorzędność podmiotów. Zobowiązanie Funduszu Alimentacyjnego do świadczenia na rzecz wierzyciela alimentacyjnego wraz z obowiązkiem wszczęcia egzekucji przeciwko dłużnikowi alimentacyjnemu doprowadzi do nierówności podmiotów zaangażowanych w transfer majątkowy, a przez to może skutecznie zniechęcić osoby zobowiązane do uiszczania alimentów do uchylania się od świadczenia.

4. Obowiązek pracy na cele społeczne

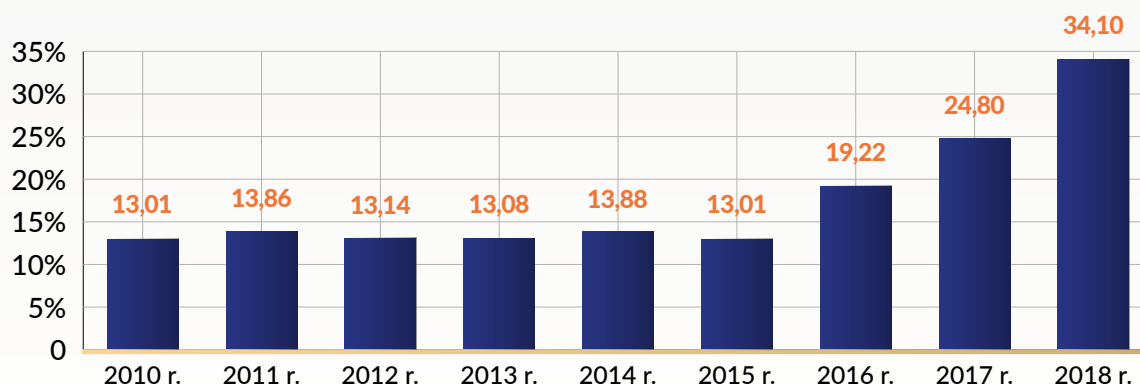
Kolejną propozycją, która przyczyniłaby się do poprawy sytuacji w zakresie zapobiegania zjawisku niealimentacji jest wprowadzenie obowiązku prac na cele społeczne w stosunku do dłużników alimentacyjnych. Dane statystyczne obrazują, że Fundusz Alimentacyjny egzekwuje niewielką część wypłaconych świadczeń, co powoduje, że świadczenia alimentacyjne pomimo zwrotnego charakteru, są w zasadzie świadczeniami finansowanymi z budżetu państwa⁵⁵. Fakt, że obecnie dłużnicy alimentacyjni zwracają niewiele ponad 1/3 środków wypłaconych przez Fundusz powinien skłaniać do wprowadzenia dodatkowych rozwiązań mobilizujących dłużników do uiszczania alimentów bądź zwrotu środków Funduszowi Alimentacyjnemu. Samofinansowanie się Funduszu jest niezwykle ważnym zagadnieniem, które powinno stanowić cel dla zwiększenia skuteczności egzekucji należności oraz wzmocnienia aktywizacji bezrobotnych dłużników alimentacyjnych. W konsekwencji na uwagę zasługuje propozycja odpracowania całości bądź części długu alimentacyjnego wobec Funduszu poprzez obligatoryjne kierowanie dłużników alimentacyjnych do wykonywania prac społecznie użytecznych. Podkreślenia wymaga, że w przypadku stwierdzenia, że dłużnik nie może wywiązać się ze swoich zobowiązań z uwagi na brak zatrudnienia, zobowiązany jest zarejestrować się jako bezrobotny albo

54 Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. - Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1359).

55 Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka z 3 sierpnia 2016 r., nr: III.7064.121.2016 AN, ZSS.422.36.2016.JW, http://brpd.gov.pl/sites/default/files/wyst_2016_08_03_rpo_rpd_do_mrpips.pdf, stan na dzień 01.02.2021.

jako osoba poszukująca pracy. W praktyce aktywizacja zawodowa nie spełnia zakładanych rezultatów, także ze względu na wspomnianą wyżej rezygnację z rejestrowanej pracy w celu ograniczenia możliwości egzekucji długu.

Wykres 1. Zwrot należności przez dłużników w stosunku do wydatków na świadczenia (w %)



Źródło: Dane Ministerstwa Rodziny Pracy i Polityki Społecznej

Postulowana zmiana przyczyni się do ograniczenia tego zjawiska. Jednocześnie nie wyłącza ona możliwości potrącenia części wysokości wynagrodzenia za pracę, gdy osoba jest zatrudniona. Nawet jednak w takim przypadku dłużnik powinien być zobowiązany do pracy na cele społeczne w choćby niewielkim wymiarze czasu. Warunkiem sine qua non skuteczności przyjętych rozwiązań jest wykonywanie pracy osobiście na cele społeczne, ze świadomością o nieuchronności tego środka. Wykonywana praca ma swoje uzasadnienie i społeczne znaczenie, w tym także wychowawcze. Świadczenie tych prac nie pozostaje w sprzeczności z normami międzynarodowymi zakazującymi zmuszania do pracy. Przede wszystkim w odczuciu ukaranego taka praca ma być dolegliwością, ale jednocześnie uczyć go wartości pracy i odpowiedzialności za podejmowane decyzje. Tym samym praca na cele społeczne może wpłynąć pozytywnie na jego dotychczasowy sposób życia i postępowania.

5. Zmiana przepisu karnego

Niealimentację penalizuje art. 209 Kodeksu karnego: „§1. Kto uchyla się od wykonania obowiązku alimentacyjnego określonego co do wysokości orzeczeniem sądowym, ugodą zawartą przed sądem albo innym organem albo inną umową, jeżeli łączna wysokość powstałych wskutek tego zaległości stanowi równowartość co najmniej 3 świadczeń okresowych albo jeżeli opóźnienie zaległego świadczenia innego niż okresowe wynosi co najmniej 3 miesiące, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. §1a. Jeżeli sprawca czynu określonego w §1 naraża

osobę uprawnioną na niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2⁵⁶. Niealimentacja jest przestępstwem indywidualnym, jego sprawcą może być jedynie osoba, na której ciąży obowiązek alimentacyjny.

Jak słusznie zauważył Sąd Najwyższy: „[u]chylenie się od obowiązku łożenia na utrzymanie osoby uprawnionej do alimentacji zachodzi wtedy, gdy zobowiązany mając obiektywną możliwość wykonania tego obowiązku, nie dopełnia go ze złej woli”⁵⁷.

Kary za poszczególne typy przestępstw mają za zadanie wzmacnianie ochrony prawnokarnej społeczeństwa. Wydaje się, że obecnie obowiązujące przepisy nie realizują w odpowiednim stopniu funkcji prewencyjnej, co jednocześnie rzutuje na nieprawidłowe zabezpieczenie dobra objętego ochroną.

Z uwagi na powyższe godna rozważenia jest propozycja podwyższenia górnej granicy odpowiedzialności za przestępstwo niealimentacji w typie podstawowym (§1 art. 209 k.k.) z 1 roku na 2 lata pozbawienia wolności. W typie kwalifikowanym (§1a art. 209 k.k.) proponuje się podwyższenie górnej granicy kary z 2 lat na 3 lata pozbawienia wolności. W doktrynie obecny jest także postulat zrezygnowania z kary grzywny, która może przyczynić się jedynie do pogłębienia niewypłacalności dłużnika alimentacyjnego⁵⁸. Wydaje się jednak, że rozwiązanie to może być skuteczne w stosunku do dłużników, którzy dopuszczają się niealimentacji z innych powodów niż brak środków. Stąd wydaje się, że ważniejsze jest rzetelne zbadanie przez sąd sytuacji osobistej oskarżonego i zastosowanie tego rodzaju kary wyłącznie wówczas, gdy jest to celowe ze względu na stan finansów oskarżonego lub jego cechy osobowościowe.

6. Postulat pilnego uchwalenia alimentów natychmiastowych

Ze względu na dobro dzieci i konieczność zaspokojenia ich podstawowych potrzeb życiowych niezasadne jest tolerowanie sytuacji, w której osoba uprawniona do alimentów nie może ich uzyskać w dłuższym okresie. W związku z tym należy wprowadzić regulacje, które zapewnią osobom uprawnionym do alimentów szybkie ich orzeczenie przez sąd. W VIII kadencji Sejmu RP Ministerstwo Sprawiedliwości podjęło prace nad wprowadzeniem do polskiego systemu prawnego tzw. alimentów natychmiastowych. Rozwiązanie to umożliwiłoby orzekanie o alimentach natychmiastowych w trybie uproszczonym i w krótkim terminie. W wyniku dyskontynuacji prac parlamentarnych, przedłożony projekt nie stał się prawem obowiązującym. Obecnie nie sposób ustalić w jakim terminie mogą zakończyć się prace legislacyjne dotyczące omawianej regulacji⁵⁹. W związku z tym należy postulu-
lować, aby projekt alimentów natychmiastowych stał się możliwie szybko prawem obowiązującym.

56 W dalszej części przepisu stanowi: „§ 2. Ściganie przestępstwa określonego w § 1 lub 1a następuje na wniosek pokrzywdzonego, organu pomocy społecznej lub organu podejmującego działania wobec dłużnika alimentacyjnego. § 3. Jeżeli pokrzywdzonemu przyznano odpowiednie świadczenia rodzinne albo świadczenia pieniężne wypłacane w przypadku bezskuteczności egzekucji alimentów, ściganie przestępstwa określonego w § 1 lub 1a odbywa się z urzędu. § 4. Nie podlega karze sprawca przestępstwa określonego w § 1, który nie później niż przed upływem 30 dni od dnia pierwszego przesłuchania w charakterze podejrzanego uiszczył w całości zaległe alimenty. § 5. Sąd odstępuje od wymierzenia kary, jeżeli nie później niż przed upływem 30 dni od dnia pierwszego przesłuchania w charakterze podejrzanego sprawca przestępstwa określonego w § 1a uiszczył w całości zaległe alimenty, chyba że wina i społeczna szkodliwość czynu przemawiają przeciwko odstąpieniu od wymierzenia kary”.

57 Uchwała Sądu Najwyższego z 9 czerwca 1976 r., sygn. akt VI KZP 13/75, LEX nr 19141.

58 Por. J. Zajączkowska-Burtowy, M. Burtowy, *O kryminalizacji tzw. alienacji rodzicielskiej*, „Prokuratura i Prawo” 2020, nr 4-5, s. 137-138.

59 Stanowisko Ministerstwa Sprawiedliwości w sprawie prac nad wznowieniem procesu legislacji w sprawie „alimentów natychmiastowych” z dnia 24 marca 2020 r., nr: DLPC-IV.053.2.2020, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Odpowied%C5%BC%20MS%2C%2024.03.2020.pdf>, stan na dzień: 02.02.2021.

Rozdział III - Program „Wsparcie osób dotkniętych przemocą domową”

Główne tezy

1. Program „Wsparcie osób dotkniętych przemocą domową” wpisuje się w politykę społeczną państwa w zakresie przeciwdziałania zjawisku przemocy domowej, w tym przemocy wobec kobiet, dzieci oraz osób starszych oraz umacniania podstaw prawidłowego funkcjonowania rodziny będącej najważniejszą wspólnotą życia społecznego.
2. Konstytucja RP w art. 18 nakłada na organy władzy publicznej obowiązek szczególnej opieki i ochrony władz publicznych nad rodziną, małżeństwem, rodzicielstwem i macierzyństwem, tym samym z uwagi na istotną pozycję rodziny w społeczeństwie konieczne jest uwzględnianie jej potrzeb w polityce społecznej państwa. Konieczność zapewnienia ochrony osób przed przemocą, w tym niekiedy przemocą ze strony osób najbliższych, jest obowiązkiem władz publicznych.
3. Statystycznie ofiarami przemocy domowej są najczęściej kobiety. Nie oznacza to, że przemoc dotycząca mężczyzn oraz osób małoletnich (bez rozróżnienia ze względu na płeć) jest zjawiskiem zupełnie marginalnym. Wśród sprawców przemocy dominują mężczyźni.
4. Program „Wsparcie osób dotkniętych przemocą domową” ma na celu m.in. stworzenie sieci instytucji oferujących doradztwo i wsparcie dla osób dotkniętych przemocą domową, które z różnych względów nie chcą korzystać ze wsparcia oferowanego w jednostce samorządu terytorialnego, w której zamieszkują.
5. Program powinien być adresowany do osób dotkniętych lub zagrożonych przemocą domową, bez względu na wiek, płeć, narodowość, wyznanie religijne czy jakiegokolwiek inne kryterium. Z Programu powinny móc skorzystać także dzieci – do 18 roku życia sprawy będą na bieżąco zgłaszane Policji, kobiety, mężczyźni, seniorzy.
6. Program opierać się ma na trzech zasadach wyznaczających standardy funkcjonowania sieci instytucji, tj. anonimowość, poufność, aterytorialność.

7. Źródłem finansowania organizacji pozarządowych świadczących usługi wsparcia i doradztwa w ramach Programu będą środki pochodzące z części budżetu państwa przekazanej do dyspozycji ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego.
8. Przyjmuje się, że usługi w ramach sieci instytucji będą prowadzone przez organizacje pozarządowe. Każda organizacja pozarządowa może zwrócić się z wnioskiem do ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego o przyznanie środków na prowadzenie jednostki w ramach sieci instytucji udzielającej wsparcia i doradztwa osobom dotkniętym przemocą domową.

1. Wstęp

Program „Wsparcie osób dotkniętych przemocą domową” zwany dalej „Programem”, zapewniać ma usługę doradztwa i wsparcia dla osób dotkniętych przemocą domową. Program ten wpisuje się w politykę społeczną państwa w zakresie:

1. przeciwdziałania zjawisku przemocy domowej, w tym przemocy wobec kobiet, dzieci oraz osób starszych;
2. umacniania podstaw prawidłowego funkcjonowania rodziny będącej najważniejszą wspólnotą życia społecznego.

Należy wskazać, że osoby dotknięte przemocą domową niejednokrotnie wstydzą się sytuacji, która ich dotknęła oraz czują się skrępowane podczas rozmowy na ten temat z osobą z bliskiego otoczenia. Dlatego Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris proponuje rozwiązania oparte na trzech podstawowych zasadach: anonimowość, poufność i aterytorialność. Podstawową zaletą Programu jest możliwość osobistego kontaktu i uzyskania pomocy niezależnie od miejsca zamieszkania osoby dotkniętej przemocą.

2. Podstawa prawna Programu

W świetle przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, instytucja rodziny podlega szczególnej opiece i ochronie ze strony organów władzy publicznej, które mają obowiązek uwzględniać jej potrzeby w swojej polityce społecznej, a przede wszystkim wspierać rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji. Art. 18 Konstytucji RP ustanawiający obowiązek szczególnej opieki i ochrony władz publicznych nad rodziną, małżeństwem, rodzicielstwem i macierzyństwem, umiejscowiony jest już w rozdziale I Konstytucji RP. Tym samym stanowi on zasadę ustroju społecznego Rzeczypospolitej, która zgodnie z zasadą pomocniczości winna otoczyć pieczę polskie rodziny, przy jednoczesnym poszanowaniu ich autonomii. Ponadto, art. 33 ustawy zasadniczej stanowi, że kobieta i mężczyzna w Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa w życiu politycznym, rodzinnym, społecznym i gospodarczym; ochronę praw dziecka gwarantuje art. 72 Konstytucji RP, umożliwiając każdemu żądanie od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją.

Rodzina, życie rodzinne oraz prawa wychowawcze rodziców pozostają pod szczególną opieką wszystkich organów władzy publicznej (zarówno państwowych, jak i samorządowych), co potwierdzają również liczne inne postanowienia Konstytucji RP, m.in. art. 47, czy 48 ust. 1.

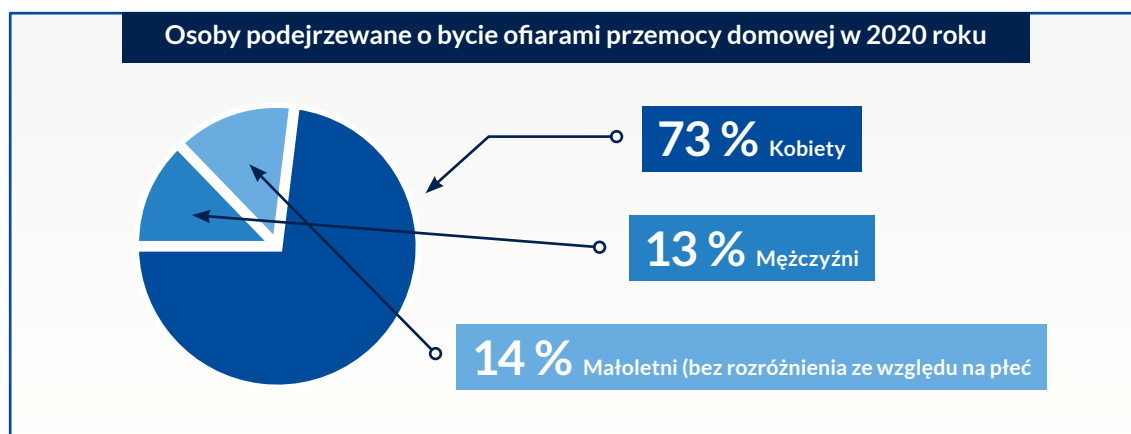
Nie ma zatem wątpliwości, że konieczność zapewnienia ochrony osób przed przemocą, w tym niekiedy przemocą ze strony osób najbliższych, jest obowiązkiem władz publicznych. Rodziny zmagające się z problemem przemocy domowej niejednokrotnie znajdują się w trudnej sytuacji społecznej, a tym samym, mają prawo do uzyskania pomocy ze strony państwa.

3. Diagnoza sytuacji

W aktualnym stanie prawnym zagadnienia związane z przemocą domową – z niejasnych względów określaną jako „przemoc w rodzinie”, co jedynie częściowo odpowiada rzeczywistej relacji między sprawcą przemocy a ofiarą – uregulowane są w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (dalej jako: u.p.p.r.)⁶⁰. Stosownie do art. 2 pkt 2 u.p.p.r. „przemocą w rodzinie” jest jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie naruszające prawa lub dobra osobiste osób najbliższych w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, a także innych osób wspólnie zamieszkujących lub gospodarujących, 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.

Statystycznie ofiarami przemocy domowej są najczęściej kobiety. Nie oznacza to, że przemoc dotycząca mężczyzn oraz osób małoletnich (bez rozróżnienia ze względu na płeć) jest zjawiskiem zupełnie marginalnym. W 2020 r. liczba osób, wobec których podejrzewano, że są ofiarami przemocy domowej wynosiła ogółem 85 575, w tym 62 866 kobiet, 10 922 mężczyzn oraz 11 787 nieletnich.

Wykres 3.

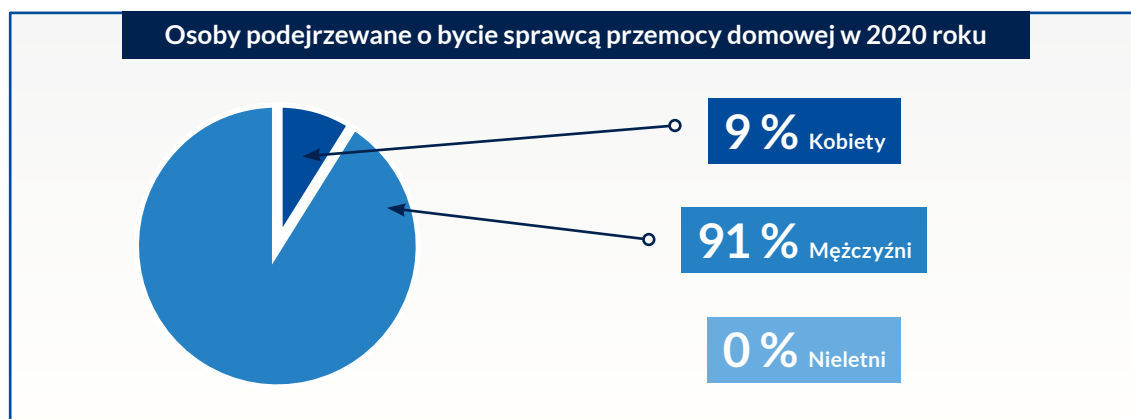


Opracowanie własne w oparciu o dane Policji: <https://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/przemoc-w-rodzinie/50863,Przemoc-w-rodzinie.html> (dostęp: 9 lutego 2021 r.).

60 Dz.U. z 2020 r. poz. 218 z późn. zm.

Wśród sprawców przemocy dominują mężczyźni. Ogółem liczba osób podejrzewanych o dopuszczanie się przemocy wobec swoich domowników w 2020 r. wyniosła 73 228, w tym 6677 kobiet, 66 198 mężczyzn oraz zaledwie 353 nieletnich (bez rozróżnienia ze względu na płeć).

Wykres 4.



Opracowanie własne w oparciu o dane Policji: <https://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/przemoc-w-rodzinie/50863,Przemoc-w-rodzinie.html> (dostęp: 9 lutego 2021 r.).

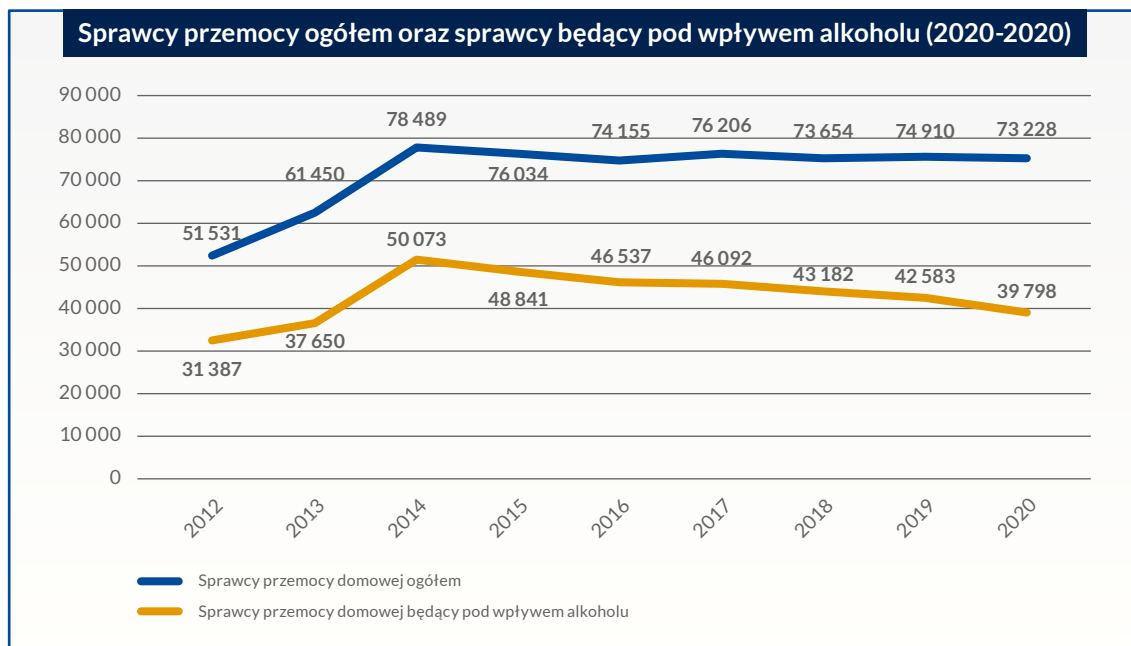
Nie ulega wątpliwości, że różnego rodzaju używki wyzwalają w osobie krzywdzącej agresywne zachowania, które prowadzą do przemocy. Przeprowadzone badania potwierdzają, że w stosunku do kobiet doświadczających przemocy (76% kobiet), ich partnerzy – sprawcy przemocy, nadużyli alkoholu. W przypadku zaś podejmowanych przez policję interwencji domowych w związku z przemocą domową, aż prawie 70% sprawców znajdowała się pod wpływem alkoholu⁶¹. Wymaga podkreślenia, że uzależnienie od alkoholu jest chorobą. Jej istotną jest utrata zdolności do racjonalnej kontroli picia alkoholu. Życie osoby uzależnionej skupia się na alkoholu. W konsekwencji zostają temu podporządkowane wszystkie relacje, w tym rodzinne. Osoba uzależniona by zmienić swoje zachowanie potrzebuje leczenia. Tym samym osoby doświadczające przemocy nie mogą czuć się pozostawione same sobie – projekt takiej pomocy jest właśnie opracowywany. Niemniej nie tylko alkohol wzmacnia agresję u osób krzywdzących. Do takich czynników można zaliczyć także branie narkotyków, nadużywanie leków, hazard, stres, bezrobocie⁶².

Nie zmienia to jednak faktu, że ww. używki nie są odpowiedzialne za stosowanie przemocy w rodzinie. Winę tylko i wyłącznie ponosi agresor – w większości przypadków mężczyzna, co zostało ukazane wyżej.

61 Nadużywanie alkoholu a problem przemocy domowej, [<https://www.parpa.pl/phocadownloadpap/Przeciwdzialanie/Naduzywanie%20alkoholu%20a%20problem%20przemocy%20domowej%20-%20broshura.pdf>], stan na dzień 13.02.2021.

62 Raport podsumowujący działalność Ogólnopolskiego Pogotowia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia” w grudniu 2020 roku, [http://www.niebieskalinia.info/images/raport_grudzie%C5%84_2020.pdf], stan na dzień: 13.02.2021.

Wykres 5.



Opracowanie własne w oparciu o dane Policji: <https://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/przemoc-w-rodzinie/50863,Przemoc-w-rodzinie.html> (dostęp: 9 lutego 2021 r.).

Zgodnie z art. 3 u.p.p.r. osobie dotkniętej przemocą² w rodzinie udziela się² bezpłatnej pomocy, w szczególności w formie poradnictwa medycznego, psychologicznego, prawnego, socjalnego, zawodowego i rodzinnego; interwencji kryzysowej i wsparcia; ochrony przed dalszym krzywdzeniem, przez uniemożliwienie osobom stosującym przemoc korzystania ze wspólnie zajmowanego z innymi członkami rodziny mieszkania oraz zakazanie kontaktowania się i zbliżania się do osoby pokrzywdzonej; zapewnienia osobie dotkniętej przemocą w rodzinie bezpiecznego schronienia w specjalistycznym ośrodku wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie; badania lekarskiego w celu ustalenia przyczyn i rodzaju uszkodzeń ciała związanych z użyciem przemocy w rodzinie oraz wydania zaświadczenia lekarskiego w tym przedmiocie; zapewnienia osobie dotkniętej przemocą w rodzinie, która nie ma tytułu prawnego do zajmowanego wspólnie ze sprawcą przemocy lokalu, pomocy w uzyskaniu mieszkania.

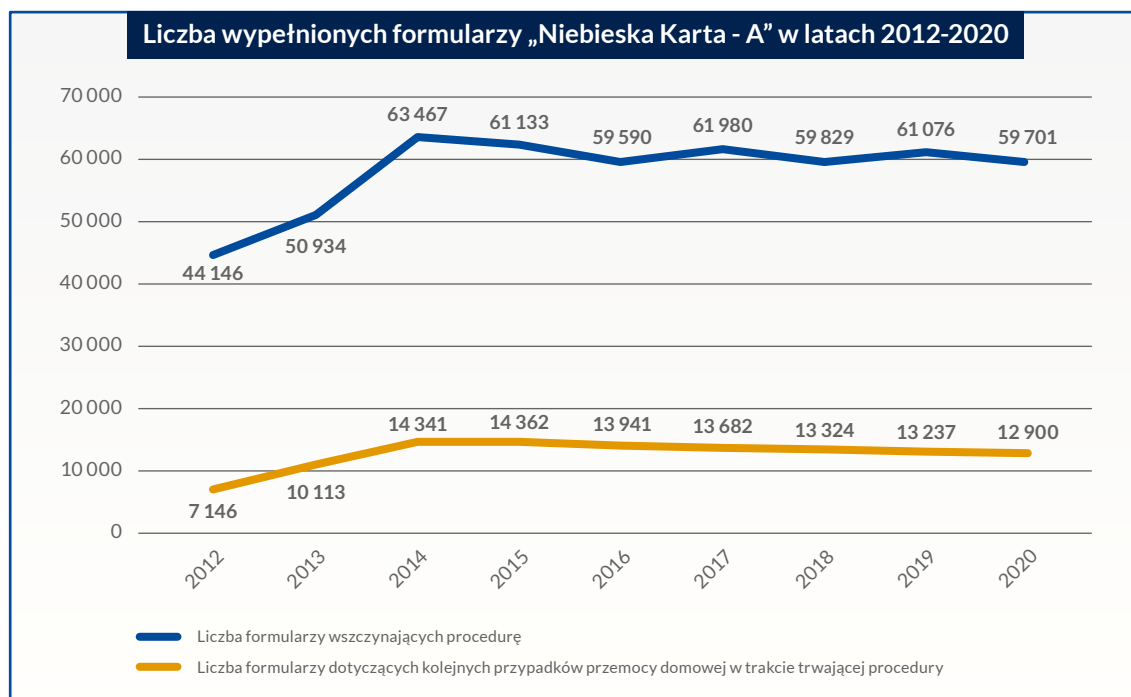
Stosownie do art. 6 ust. 1 u.p.p.r. zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie są realizowane przez organy administracji rządowej oraz jednostki samorządu terytorialnego. W omawianym zakresie do zadań własnych gminy należy opracowanie i realizacja gminnego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie; prowadzenie poradnictwa i interwencji w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie w szczególności poprzez działania edukacyjne służące wzmocnieniu opiekuńczych i wychowawczych kompetencji rodziców w rodzinach zagrożonych przemocą w rodzinie; zapewnienie osobom dotkniętym przemocą w rodzinie miejsc w ośrodkach wsparcia oraz tworzenie zespołów interdyscyplinarnych. Zgodnie z art. 9a ust. 1 u.p.p.r., gmina podejmuje działania na rzecz przeciwdziałania przemocy głównie w ramach pracy w zespole interdyscyplinarnym. Zespół taki powoływany jest przez wójta (burmistrza, prezydenta), a w jego skład wchodzi przedstawiciele jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, Policji, oświaty, ochrony zdrowia oraz organizacji pozarządowych, kuratorzy sądowi. Mogą w skład zespołu wchodzić także prokuratorzy oraz przedstawiciele innych

podmiotów. Zespół realizować ma działania określone w gminnym (miejskim) planie przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony jej ofiar.

Prawodawca przewidział, że do zadań własnych powiatu należy opracowanie i realizacja powiatowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie; opracowanie i realizacja programów służących 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 w rodzinie; zapewnienie osobom dotkniętym przemocą w rodzinie miejsc w ośrodkach wsparcia; zapewnienie osobom dotkniętym przemocą w rodzinie miejsc w ośrodkach interwencji kryzysowej. Wśród zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez powiat znalazły się z kolei tworzenie i prowadzenie specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy oraz opracowywanie i realizacja programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla sprawców przemocy.

Stosownie do art. 9d ust. 1 u.p.p.r. podjęcie interwencji wobec rodziny dotkniętej przemocą odbywa się w oparciu o procedurę „Niebieskiej Karty” i nie wymaga zgody ofiary przemocy. Procedura ta obejmuje ogół czynności podejmowanych i realizowanych przez przedstawicieli jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, Policji, oświaty i ochrony zdrowia, w związku z uzasadnionym podejrzeniem zaistnienia przemocy w rodzinie. Wszczęcie procedury następuje przez wypełnienie formularza „Niebieska Karta” w przypadku powzięcia podejrzenia stosowania przemocy wobec członków rodziny. Chodzi nie tylko o podejrzenie powzięte wskutek prowadzonych czynności zawodowych lub służbowych, ale także wskutek zgłoszenia się świadka przemocy.

Wykres 6.



Opracowanie własne w oparciu o dane Policji: <https://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/przemoc-w-rodzinie/50863,Przemoc-w-rodzinie.html> (dostęp: 9 lutego 2021 r.).

Nikt nie powinien być obojętny wobec przemocy domowej. Wymaga nadmienić, iż przemoc w rodzinie jest przestępstwem w myśl art. 207 Kodeksu karnego, zgodnie z którym „§ 1. Kto znęca się fizycznie lub psychicznie nad osobą najbliższą lub nad inną osobą pozostającą w stałym lub przemijającym stosunku zależności od sprawcy, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. § 1a. Kto znęca się fizycznie lub psychicznie nad osobą nieporadną ze względu na jej wiek, stan psychiczny lub fizyczny, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. § 2. Jeżeli czyn określony w § 1 lub 1a połączony jest ze stosowaniem szczególnego okrucieństwa, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10. § 3. Jeżeli następstwem czynu określonego w § 1–2 jest targnięcie się pokrzywdzonego na własne życie, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od lat 2 do 12”.

Nie można pozostawać obojętnym w sytuacji stosowania przemocy domowej. W przypadku instytucji publicznych u.p.p.r. nakłada na te instytucje obowiązek powiadomienia o popełnieniu przestępstwa. Zgodnie z art. 12 ust. 1 i 2 ww. ustawy, „1. Osoby, które w związku z wykonywaniem swoich obowiązków służbowych lub zawodowych powzięły podejrzenie o popełnieniu ściganego z urzędu przestępstwa z użyciem przemocy w rodzinie, niezwłocznie zawiadamiają o tym Policję lub prokuratora. 2. Osoby będące świadkami przemocy w rodzinie powinny zawiadomić o tym Policję, prokuratora lub inny podmiot działający na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie”.

W przypadku zgłoszenia o wystąpieniu przemocy w rodzinie, pracownik socjalny zobowiązany jest do udzielenia pomocy bez względu na to czy dana osoba – lub szerzej rodzina, korzystała już z usług ośrodka pomocy społecznej. Pracownik socjalny każdorazowo przyjmuje zgłoszenie i niezwłocznie udaje się w środowisko w celu zdiagnozowania sytuacji rodziny. O powyższym traktuje art. 45 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁶³, zgodnie z którym „1. Praca socjalna świadczona jest na rzecz poprawy funkcjonowania osób i rodzin w ich środowisku społecznym”. Istotne jest, że praca socjalna jest świadczona osobom i rodzinom bez względu na posiadany dochód. Praca socjalna jest formą pomocy społecznej o dość długiej tradycji. W większości systemów prawnych przywiązuje się dużą wagę do jej profesjonalizmu i ciągłej adaptacji do wymagań współczesnego społeczeństwa.

W razie bezpośredniego zagrożenia życia i zdrowia osoby, co do której istnieje uzasadnione podejrzenie, że jest dotknięta przemocą, pracownik socjalny jest zobowiązany w pierwszej kolejności zgłosić na Policję lub prokuratora podejrzenie o popełnieniu przestępstwa względem osoby, co do której istnieje uzasadnione podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie. Istotne jest, że jeśli stan zdrowia osoby, co do której istnieje uzasadnione podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie, wymaga interwencji medycznej, to pracownik socjalny niezwłocznie organizuje dostęp do tej pomocy. W przypadku braku możliwości zapewnienia schronienia przez najbliższą rodzinę osoby dotkniętej przemocą, pracownik socjalny zapewnia schronienie i umieszcza osobę/rodzinę np. w specjalistycznym ośrodku wyspecjalizowanym dla tego rodzaju potrzeb.

W związku z obowiązującym od 2010 r. art. 12a u.p.p.r., w razie bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia dziecka w związku z przemocą w rodzinie, pracownik socjalny wykonujący obowiązki służbowe ma prawo odebrać dziecko z rodziny i umieścić je u innej niezamieszkującej wspólnie osoby najbliższej, w rodzinie zastępczej lub w placówce opiekuńczo-wychowawczej. Decyzję, o której mowa w zdaniu poprzednim, pracownik socjalny podejmuje wspólnie z funkcjonariuszem Policji, a także z lekarzem, lub ratownikiem medycznym, lub pielęgniarką. Pracownik socjalny ma obowiązek nie-

63 Tj. Dz. U. z 2020 r., poz. 1876, ze zm.

zwłocznego powiadomienia sądu opiekuńczego, nie później niż w ciągu 24 godzin, o odebraniu dziecka z rodziny i umieszczeniu go u niezamieszkującej wspólnie osoby najbliższej, w rodzinie zastępczej lub w placówce opiekuńczo-wychowawczej. Na odebranie dziecka rodzicom, opiekunom prawnym lub faktycznym przysługuje zażalenie do sądu opiekuńczego, które może być wniesione za pośrednictwem pracownika socjalnego lub funkcjonariusza Policji. Zażalenie to rozpatrywane jest przez sąd niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 24 godzin. Pracownik socjalny lub funkcjonariusz Policji zobowiązani są do pisemnego pouczenia rodziców, opiekunów prawnych lub faktycznych dziecka o prawie do złożenia zażalenia. Należy zwrócić uwagę, że pracownik socjalny ma prawo odebrać dziecko z rodziny w razie bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia dziecka w związku z przemocą w rodzinie. Przesłanka warunkująca skorzystanie z tego uprawnienia została określona stosunkowo szeroko, co umożliwia pracownikowi socjalnemu ochronę dziecka w każdej sytuacji, gdy uzna, że jego zdrowie lub życie jest zagrożone. Naczelnym dobrem jest tu życie i zdrowie dziecka, a także jego interes.

Jednym z zadań pracownika socjalnego jest również przeprowadzanie wywiadu środowiskowego. Jeśli osoba, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie, nie została objęta procedurą „Niebieskiej Karty”, to pracownik socjalny wypełnia wraz z tą osobą właściwy formularz w celu podjęcia interwencji w oparciu o procedurę „Niebieskiej Karty”. Istotne jest, że podejmowanie interwencji w oparciu o tę procedurę nie wymaga zgody osoby dotkniętej przemocą w rodzinie. Na mocy art. 9d ust. 3 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, m.in. pracownik socjalny, czy policja są zobowiązani do współpracy w ramach realizacji procedury „Niebieskiej Karty” i przekazywania informacji o podjętych działaniach przewodniczącemu zespołu interdyscyplinarnego. Ustawodawca podkreśla konieczność integracji działań różnych instytucji i służb w celu przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Wszystkie działania w ramach procedury są dokumentowane. W przypadku zaś podejrzenia popełnienia przestępstwa dokumenty są przekazywane organom właściwym do prowadzenia postępowania przygotowawczego.

Ponadto, od 2012 r. funkcjonuje w skali ogólnopolskiej instytucja asystenta rodziny, udzielająca rodzinom dysfunkcyjnym szeroko zakrojonej pomocy. Jak wskazuje I. Krasiejko, celem asystenta rodziny jest osiągnięcie przez rodzinę odpowiedniego poziomu stabilizacji życiowej i odpowiedzialności za własne życie, zaś jego podstawowym zadaniem pozostaje wspieranie rodziców w prawidłowym wykonywaniu funkcji opiekuńczo-wychowawczej⁶⁴. W praktyce jednak, asystent współpracuje z rodzinami, które dotknięte są licznymi problemami, najczęściej wzajemnie powiązanymi. Niejednokrotnie chodzi o przemoc domową będącą następstwem nadużywania alkoholu lub innych używek⁶⁵. W tym przypadku asystent rodziny podejmuje działania w zakresie przewidzianym ustawowo, nie będąc uprawnionym chociażby do czynności interwencyjnych⁶⁶.

Instytucja asystenta rodziny regulowana jest przepisami ustawy z 9 grudnia 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (dalej jako: u.w.r.)⁶⁷. Stosownie do postanowień art. 12 ust. 1 u.w.r. osoba pragnąca być asystentem rodziny musi legitymować się wykształceniem wyższym w kierunku pedagogika, psychologia, socjologia, nauki o rodzinie lub praca socjalna, bądź dowolnym innym kierunku, ale uzupełnione szkoleniem z zakresu pracy z dziećmi lub rodziną, musi też udokumentować co najmniej roczny staż pracy z dziećmi lub rodziną, bądź ukończenie studiów podyplomowych obejmujących

64 I. Krasiejko, *Asystentura rodziny. Rekomendacje metodyczne i organizacyjne*, Warszawa 2016, s. 23.

65 *Ibidem*, s. 16.

66 *Ibidem*, s. 20.

67 Dz. U. z 2020 poz. 821 t.j.

mających określony zakres programowy szkolenia i udokumentować co najmniej roczny staż pracy z dziećmi lub rodziną; może też posiadać wykształcenie średnie i szkolenie z zakresu pracy z dziećmi lub rodziną, ale wówczas konieczne jest udokumentowanie co najmniej 3-letni staż pracy z dziećmi lub rodziną. Co więcej, asystent obowiązany jest do systematycznego podnoszenia swoich kwalifikacji w zakresie pracy z dziećmi lub rodziną, w szczególności przez udział w szkoleniach oraz samokształcenie (art. 12 ust. 2 u.w.r.).

W literaturze przedmiotu z jednej strony podkreśla się, że asystent rodziny musi posiadać wielostronne i gruntowne wykształcenie, z drugiej natomiast zwraca się uwagę na brak konkretnego profilu kwalifikacji czy umiejętności, ujawniającego się w dość szerokim katalogu zawodów uprawniających do wykonywania owej profesji⁶⁸. Ustawodawca zrezygnował także z wymogu posiadania odpowiedniego wieku uprawniającego do wykonywania tej funkcji. Rozwiązanie to poddawane jest krytyce⁶⁹. Funkcja asystenta rodziny związana jest z koniecznością nie tylko pomocy w radzeniu sobie z problemami dysfunkcyjnych rodzin, ale także odnalezieniu właściwej formy tej pomocy, która jest kwestią nierzadko bardzo indywidualną. Precyzja w doborze form wsparcia rodzinom mającym kłopoty w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej uwarunkowana jest nie tylko koniecznością posiadania odpowiedniej wiedzy w zakresie ich przezwyciężania, ale zależna jest od doświadczenia życiowego, które zyskuje się wraz z upływem lat. Instytucja ta zatem, de lege lata, dopuszcza do udziału w zawodzie osoby, które mogą mieć trudności w doborze właściwej formy pomocy i w zrozumieniu problemów, z którymi borykają się jej beneficjenci. W tym zakresie należałoby wprowadzić do polskiego porządku prawnego zalecenia, aby uwzględniać wiek asystenta w procesie jego przydzielania rodzinie.

Zgodnie z brzmieniem art. 15 ust. 4 u.w.r., liczba rodzin, z którymi jeden asystent rodziny może w tym samym czasie prowadzić pracę, jest uzależniona od stopnia trudności wykonywanych zadań, jednak nie może przekroczyć 15. Pierwotnie liczba ta wynosiła 20, natomiast na mocy nowelizacji z 25 lipca 2014 r. uległa ona redukcji. Ustawodawca w pierwszej kolejności nakazuje, aby determinantą liczby rodzin jaką będzie się zajmował asystent był stopień trudności, a więc im trudniejsze ma rodziny tym ich liczba powinna być odpowiednio zredukowana. Kryterium to dostarcza licznych wątpliwości, ponieważ to, co dla jednego asystenta będzie stanowiło trudność, dla innego nie musi. Jest to zatem kwestia indywidualna, mająca swoje źródło nierzadko w nastawieniu psychicznym asystenta.

W literaturze zwraca się uwagę na to, że „przyjęta liczba rodzin przypadająca na asystenta rodziny jest zbyt duża, gdyż jak pokazują doświadczenia niemieckie i badania przeprowadzone na terenie Mazowsza, powinna się kształtować między 8 a 12 rodzinami”⁷⁰. Także w raporcie wydanym przez Najwyższą Izbę Kontroli zwrócono uwagę na ten problem. Mimo zmniejszenia limitu do 15 rodzin, w opinii asystentów jest to nadal zbyt wysoka liczba. Prawie 75% asystentów wskazało, że najlepsze efekty można uzyskać, jeżeli liczba rodzin nie przekracza 10⁷¹. Wśród wszystkich skontrolowanych jednostek zatrudniających co najmniej troje asystentów, największą efektywność dostrzeżono w GOPS w Miękinii, gdzie aż 85% rodzin zakończyło współpracę w wyniku osiągnięcia zaplanowanych celów. Zatrudnieni w ośrodku asystenci, swojej skuteczności upatrują w przydzieleniu każdemu z nich tylko jednej rodziny, co wpłynęło na możliwość zapewnienia bardziej zindywidualizowanej pomocy.

68 P. Sałustowicz, *Choroby wieku dziecięcego procesu implementacji asysty rodzinnej – wstępna diagnoza*, „Praca Socjalna” 3 (2013), s. 25.

69 S. Nitecki, komentarz do art. 15, [w:] A. Wilk, S. Nitecki, *Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Komentarz*, LEX 2016.

70 P. Sałustowicz, *Choroby...*, s. 25.

71 Raport Najwyższej Izby Kontroli, *Funkcjonowanie asystentów rodziny w świetle ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,8713,vp,10837.pdf> (dostęp: 13.01.2021 r.)

Konieczne jest wskazanie, iż w Polsce funkcjonują ośrodki interwencji kryzysowej. Zgodnie z art. 19 pkt 12 ustawy o pomocy społecznej, do zadań własnych powiatu należy prowadzenie ośrodków interwencji kryzysowej. Przez interwencję kryzysową rozumie się zespół interdyscyplinarnych działań podejmowanych na rzecz osób i rodzin będących w stanie kryzysu. Celem interwencji kryzysowej jest przywrócenie równowagi psychicznej i umiejętności samodzielnego radzenia sobie, a dzięki temu zapobieganie przejściu reakcji kryzysowej w stan chronicznej niewydolności psychospołecznej (art. 47 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej). Ustawa o pomocy społecznej stanowi, że w ramach interwencji kryzysowej udziela się natychmiastowej specjalistycznej pomocy psychologicznej, a w zależności od potrzeb – poradnictwa socjalnego lub prawnego, w sytuacjach uzasadnionych – schronienia do 3 miesięcy. Postanowienia ww. ustawy wyznaczają powiatom zakres świadczonych usług w ramach prowadzenia ośrodków interwencji kryzysowej. O zasadach funkcjonowania ośrodków interwencji kryzysowej przesądza dana jednostka samorządu terytorialnego – powiat. Zasady funkcjonowania i finansowania zadań są tożsame dla każdego powiatu, w myśl ogólnych przepisów, w szczególności z zakresu finansów publicznych, rachunkowości, KPA, czy prawa zamówień publicznych. Zakres świadczonych usług w przypadku każdego ośrodka ma charakter interdyscyplinarny. Na stronach internetowych poszczególnych ośrodków są opisane zadania, jakich podejmuje się ośrodek. M.in. Powiatowy Ośrodek Interwencji Kryzysowej w Powiecie Piaseczyńskim pomaga np.: 1) osobom doświadczającym nagłej, niekorzystnej zmiany w życiu (np. utrata pracy, zdrada, zagrożenie ciężką chorobą itp.), 2) osobom mającym trudności małżeńskie lub trudności w kontaktach z dziećmi, 3) osobom uzależnionym od środków psychoaktywnych, czy też 4) osobom z problemem alkoholowym⁷². Ośrodki udzielają pomocy z różnych dziedzin. Mowa tu o pomocy psychologicznej, prawnej, socjalnej, interwencyjnej – ośrodek podejmuje interwencję w sytuacjach kryzysowych i w odpowiedzi na sygnały o przemocy, zapewnienie schronienia, czy poradnictwo specjalistyczne⁷³.

Ustawodawca przyjął w ustawie o pomocy społecznej, że powiat może połączyć powiatowe centrum pomocy rodzinie z ośrodkiem interwencji kryzysowej. Wtenczas ośrodek interwencji kryzysowej działa w strukturze powiatowego centrum pomocy rodzinie. Połączenie polega na wchłonięciu ośrodka w strukturę ww. jednostki. Takie rozwiązanie ma swoje wady i zalety. Niewątpliwie na korzyść takiemu rozwiązaniu przemawia ułatwienie w zakresie obsługi ekonomiczno-administracyjnej oraz obniżenie kosztów utrzymywania placówek działających dotychczas odrębnie. Negatywne aspekty przemawiają jednak na niekorzyść przyjętych regulacji, bowiem wielofunkcyjność połączonych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej powoduje trudności w ich identyfikacji, przez co utrudnia dostęp do świadczeń. Dodatkowo zatarciu ulegają standardy realizacji zadań jednostek.

4. Cele i zadania Programu

Program ma na celu:

1. stworzenie sieci instytucji oferujących doradztwo i wsparcie dla osób dotkniętych przemocą domową, które z różnych względów nie chcą korzystać ze wsparcia oferowanego w jednostce samorządu terytorialnego, w której zamieszkują;

⁷² [<http://www.poikgorakalwaria.pl/powiatowy-osrodek-interwencji-kryzysowej>], stan na dzień: 13.02.2021.

⁷³ [<https://www.mops.katowice.pl/node/75>], stan na dzień: 13.02.2021.

2. oferowanie doradztwa psychologicznego, porad prawnych, edukacyjnych, zdrowotnych, psychoterapii, mediacji;
3. niwelowanie różnic w poczuciu własnej wartości u osób dotkniętych przemocą domową, w szczególności u kobiet i dzieci;
4. pomoc w szukaniu tymczasowego miejsca zamieszkania w przypadku wystąpienia obawy o zdrowie i życie osoby dotkniętej przemocą domową – w przypadku, gdy ofiara przemocy zechce opuścić zamieszkiwaną przez nią gminę i przynajmniej tymczasowo przenieść się do miejscowości, w której funkcjonuje jednostka udzielająca pomocy. Zgodnie z art. 11a u.p.p.r. sprawca przemocy zamieszkujący wspólnie z ofiarą może zostać zobowiązany przez sąd do opuszczenia mieszkania. Sąd może zakazać zbliżania się do mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia. Niekiedy jednak sama ofiara może zdecydować się na opuszczenie mieszkania (obawiając się zemsty sprawcy, chcąc „rozpocząć od nowa” itp.). W takiej sytuacji powinna otrzymać stosowne wsparcie również poza gminą, w której zamieszkiwała dotychczas.

5. Adresaci Programu

Program powinien być adresowany do osób dotkniętych lub zagrożonych przemocą domową, bez względu na wiek, płeć, narodowość, wyznanie religijne czy jakiegokolwiek inne kryterium. Z Programu powinny móc skorzystać także dzieci – do 18 roku życia sprawy będą na bieżąco zgłaszane Policji, kobiety, mężczyźni, seniorzy.

6. Trzy główne zasady Programu

Program opierać się ma na trzech zasadach wyznaczających standardy funkcjonowania sieci instytucji, tj. anonimowość, poufność, aterytorialność.

6.1. Anonimowość

Program zakłada udzielanie doradztwa i wsparcia zarówno osobiście, jak i telefonicznie oraz za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej. W każdym zgłoszonym przypadku osoba dotknięta przemocą domową nie jest zobowiązana podawać swoich danych osobowych umożliwiające jej identyfikację. Zostanie jednak poinformowana, że podanie tych danych umożliwi zaoferowania wsparcia w zakresie szerszym, niż w przypadku zachowania anonimowości. Wyjątek stanowić będą osoby poniżej 18 roku życia. Jeśli pracownik instytucji uzna, że dziecko nie osiągnęło jeszcze 18 lat, wówczas będzie dążył do poznania danych umożliwiających identyfikację dziecka w celu zapobieżenia przemocy stosowanej wobec niego lub osoby mu bliskiej. Niemniej dziecku zostanie zapewnione poczucie bezpieczeństwa, tak by nie miało obaw przed skorzystaniem z profesjonalnej pomocy. W innych przypadkach dane osobowe osób dotkniętych przemocą nie będą archiwizowane i przetwarzane, jeśli osoba taka nie

wyrazi na to zgody. Dotyczy to w szczególności korespondencji mailowej, która będzie trwale usuwana, jeśli osoba nie wyrazi zgody na jej archiwizowanie.

6.2. Poufność

Osoby pracujące w sieci instytucji są zobowiązane do zachowania w poufności wszelkich informacji uzyskanych w związku z wykonywaniem zadań w ramach świadczenia usług w sieci instytucji. Z osobą świadczącą usługi będzie podpisywana umowa o zachowaniu poufności. Wszelkie przejawy naruszenia poufności przez osobę świadczącą usługi będą skutkowały rozwiązaniem współpracy z taką osobą oraz dodatkowo zostaną wyciągnięte konsekwencje prawne w celu zapobieżenia podobnym przypadkom. Obowiązek zachowania poufności nie obejmuje jednak sytuacji, w których informacje zostaną przekazane odpowiednim organom mającym przeciwdziałać zjawisku przemocy domowej. W przypadku, gdy osoba zatrudniona w instytucji świadczącej pomoc w ramach programu będzie miała uzasadnione podstawy, by przypuszczać, że istnieje zagrożenie dla życia lub zdrowia ofiary przemocy domowej, wówczas podejmie kroki w celu ustalenia jej tożsamości oraz powiadomi Policję. To samo dotyczy sytuacji, w których uzasadnione będzie przypuszczenie, że przemoc dotyczy osób małoletnich. W przypadkach niewymagających natychmiastowej interwencji Policji, o ile osoba zgłaszająca zdecyduje się udostępnić swoje dane, zgłoszenie będzie przedkładane właściwej jednostce organizacyjnej pomocy społecznej.

6.3. Aterytorialność

Osoby dotknięte przemocą w rodzinie będą mogły skorzystać z usług sieci instytucji w każdej jednostce zlokalizowanej na terenie Polski. W zamyśle projektodawców w każdym powiecie ma znajdować się jednostka, w której będą świadczone usługi wsparcia i doradztwa. Z uwagi na nadrzędną zasadę Programu, czyli anonimowość, osoba dotknięta przemocą, która zdecyduje się szukać pomocy może ją uzyskać w dowolnie wybranej przez siebie jednostce. Swoboda wyboru jest istotna, ponieważ na stronie internetowej instytucji będą zamieszczone informacje o osobach świadczących usługi. Osoba dotknięta przemocą może zapoznać się z sylwetką profesjonalisty świadczącego usługi w ramach Programu.

7. Finansowanie Programu

Zgodnie z art. 8 pkt 7 lit. b u.p.p.r. do zadań ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego należy w szczególności finansowe wspieranie programów z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie realizowanych m.in. przez organizacje pozarządowe działające na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Na tej podstawie, źródłem finansowania organizacji pozarządowych świadczących usługi wsparcia i doradztwa w ramach Programu będą środki pochodzące z części budżetu państwa przekazanej do dyspozycji ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Ponadto, zgodnie z warunkami realizacji Programu, organizacje pozarządowe zobowiązane będą do częściowej refundacji kosztów, wynoszącej co najmniej 10% wszystkich wydatków. Poza wskazanymi środkami budżetowymi, źródłem alternatywnego finansowania działalności ośrodków mogą być także środki unijne.

W chwili obecnej w Polsce istnieje 314 powiatów⁷⁴. Docelowo, w każdym powiecie powstać powinien jeden ośrodek, zatrudniający pięciu profesjonalistów. Przy założeniu, że wynagrodzenie każdego z nich oscylowałoby w granicach 60 zł brutto/godzina, a ośrodki byłyby otwarte przez 8h tygodniowo, koszt obsługi Programu wyniósłby ok. **39 200 000 zł**. Do tej kwoty doliczyć należy koszty najmu lokalu, w którym będzie mieścił się ośrodek, a także koszty przedmiotów biurowych.

8. Realizacja Programu

1. Przyjmuje się, że usługi w ramach sieci instytucji będą prowadzone przez organizacje pozarządowe. Każda organizacja pozarządowa może zwrócić się z wnioskiem do ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego o przyznanie środków na prowadzenie jednostki w ramach sieci instytucji udzielającej wsparcia i doradztwa osobom dotkniętym przemocą domową.
2. Na terenie każdego powiatu zostanie utworzona jednostka pod nazwą „Centrum antyprzemocowe” wchodząca w skład sieci instytucji. Daną jednostką będzie zarządzać organizacja pozarządowa. To od niej zależne będą szczegółowe zasady świadczonych usług, które jednak będą musiałyby spełniać założenia Programu, o czym poniżej. Nadzór nad prawidłowością świadczonych usług będzie sprawować minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego. Organizacje pozarządowe będą dysponowały dużym stopniem samodzielności. Utworzona sieć instytucji będzie niezależna od istniejących w państwie zespołów interdyscyplinarnych. Projektowana sieć instytucji opiera się na anonimowości, będącej podstawową zasadą funkcjonowania sieci instytucji. Niemniej w celu zwalczania przemocy domowej, każda jednostka wchodząca w skład sieci instytucji będzie zobowiązana wydać dokumentację spraw na wniosek zespołu interdyscyplinarnego, jeśli przemawia za tym uzasadniony interes.
3. Do zadań ministra należeć powinno: 1) finansowe wspieranie Programu, 2) zbieranie półrocznych sprawozdań z działalności każdej jednostki za pośrednictwem powiatu, 3) monitorowanie wydajności każdej jednostki, 4) publikowanie rocznego raportu z działalności sieci instytucji do 30 kwietnia następującego roku, 5) zawieranie umowy z organizacją pozarządową na świadczenie usług doradztwa i wsparcia dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie oraz powiatem, 6) podejmowanie samodzielnie lub na wniosek powiatu decyzji o rozwiązaniu umowy z organizacją pozarządową na świadczenie usług doradztwa i wsparcia dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie.
4. Wniosek o przyznanie wsparcia dla organizacji pozarządowej będzie składany co roku do 1 listopada do ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Informacja o udzielonym wsparciu dla danej organizacji pozarządowej będzie udzielana do końca listopada. Minister będzie ogłaszał w Biuletynie Informacji Publicznej do 30 września każdego roku wymagania dla organizacji pozarządowej ubiegającej się o świadczenie usług wsparcia i doradztwa w ramach Programu.

74 Główny Urząd Statystyczny, Główny Urząd Statystyczny / Statystyka regionalna / Jednostki terytorialne / Podział administracyjny Polski (dostęp: 18.01.2020 r.)

5. We wniosku organizacja pozarządowa wskazuje:
 - terytorium na którym będzie świadczyć usługę w ramach sieci instytucji;
 - przewidywane koszty wsparcia i doradztwa;
 - zasady zatrudniania profesjonalistów świadczących usługi;
 - terminy realizacji usług, z zastrzeżeniem pkt 10;
 - lokalizacja świadczenia usługi (obiekt);
 - wysokość kosztów obsługi Programu refundowana przez organizacje pozarządowe – określona procentowo, z zastrzeżeniem pkt 8.
6. Wnioski można będzie składać w wersji papierowej oraz elektronicznej. W przypadku stwierdzenia braków lub błędów we wniosku, minister informuje wnioskodawcę o nieprawidłowościach i wzywa do poprawienia wniosku w terminie 7 dni kalendarzowych od daty otrzymania wezwania pod rygorem jego odrzucenia.
7. Organizacja pozarządowa zobowiąże się pokryć w danym roku co najmniej 10% kosztów obsługi jednostki w ramach sieci instytucji.
8. Organizacja pozarządowa zobowiązana będzie świadczyć usługę wsparcia i doradztwa w ramach Programu przynajmniej dwa razy w tygodniu, w tym w sobotę. Usługa świadczona jest w godzinach popołudniowych.
9. Środki będą przekazywane przez ministerstwo zgodnie z zawartymi umowami.
10. Organizacja pozarządowa zobowiąże się zapewnić świadczenie usługi przez: psychologa, prawnika, lekarza, mediatora, pedagoga. Profesjonaliści muszą posiadać przynajmniej 5-letnie doświadczenie w wykonywanym zawodzie.
11. Organizacje pozarządowe będą zobowiązane prowadzić dokumentację potwierdzającą prowadzenie usługi, przy czym zgodnie z jedną z zasad Programu tj. anonimowością, organizacja pozarządowa nie może żądać od osoby dotkniętej przemocą w rodzinie podania danych osobowych (z wyjątkami opisanymi powyżej).
12. Po każdym dniu świadczonej usługi organizacja pozarządowa zobowiązana będzie sporządzić protokół potwierdzający świadczenie usługi w danym dniu, za pośrednictwem dedykowanej platformy internetowej. Na koniec każdego miesiąca świadczonej usługi protokoły będą przekazywane przez organizację pozarządową do ministra. W celu potwierdzania – zgodnie ze stanem faktycznym – realizacji usługi, na każdy miesiąc wybiera się komisję składającą się z 3 osób, spośród osób świadczących usługi. Na dedykowanej platformie dla sieci instytucji komisja wybrana na dany miesiąc, zobowiązana jest zatwierdzić elektronicznie wszystkie protokoły sporządzone w danym miesiącu, które automatycznie będą udostępniane do wglądu ministra.
13. Protokół zawierać będzie w szczególności: liczbę beneficjentów danego dnia świadczonej usługi z podziałem na płeć i wiek; rodzaj świadczonej usługi; kwalifikację prawną zdarzenia.

9. Monitoring Programu

1. Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego zbierać będzie do 31 lipca oraz 15 stycznia następnego roku sprawozdania z działalności każdej jednostki, za dane półrocze.
2. Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego opublikuje corocznie raport z działalności sieci instytucji do 30 kwietnia następującego roku.

Podsumowanie

Konstytucja RP w art. 18 nakłada na organy władzy publicznej obowiązek szczególnej opieki i ochrony władz publicznych nad rodziną, małżeństwem, rodzicielstwem i macierzyństwem, tym samym z uwagi na istotną pozycję rodziny w społeczeństwie konieczne jest uwzględnianie jej potrzeb w polityce społecznej państwa. Konieczność zapewnienia ochrony osób przed przemocą, w tym niekiedy przemocą ze strony osób najbliższych, jest obowiązkiem władz publicznych.

Analiza komparatystyczna wykazała, że sankcje przewidziane przez prawodawcę za popełnienie czynów, które mogą być kwalifikowane jako przemoc domowa, są relatywnie łagodne w porównaniu z analogicznymi przestępstwami w innych państwach europejskich. W związku z tym rekomenduje się podniesienie wymiaru kary za tego rodzaju przestępstwa w takim stopniu, aby zagrożenie karą odpowiadało europejskim standardom. Właściwym działaniem będzie także wprowadzenie obowiązku orzeczenia środka zabezpieczającego w postaci terapii dla osób skazanych za przestępstwa popełnione w związku z przemocą domową. Ponadto należy usystematyzować w zakładach karnych działania resocjalizacyjne skierowane szczególnie do sprawców przemocy domowej. Przewiduje się, że pomoże to w osiągnięciu celu kary.

Należy także wspierać osoby uprawnione do otrzymywania alimentów oraz przeciwdziałać zjawisku niealimentacji. W tym celu proponuje się szereg zmian w funkcjonowaniu Funduszu Alimentacyjnego, które polegają przede wszystkim na tym by osoba uprawniona do otrzymywania alimentów bądź jej opiekun prawny mogła zwrócić się do Funduszu Alimentacyjnego o wypłacenie należnych jej środków finansowych, gdy osoba niepłacąca alimentów uchyli się od ich uiszczenia przez okres 3 miesięcy. Bez znaczenia powinna przy tym pozostawać sytuacja, w której osoba niepłacąca dokonuje w wyżej wymienionym okresie wpłaty w niepełnej wysokości. Rekomenduje się także zniesienie progu dochodowego, warunkującego obecnie uzyskanie pomocy od Funduszu Alimentacyjnego. Ponadto należy nałożyć na organ właściwy według ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów obowiązek podjęcia z urzędu egzekucji, w celu odzyskania środków finansowych, które zostały wypłacone przez Fundusz osobie uprawnionej do ich otrzymywania. Rekomenduje się także nałożenie obowiązku odpracowania długu alimentacyjnego w drodze prac społecznie użytecznych. Postulowana zmiana nie wyłącza możliwości potrącenia odpowiedniej wysokości wynagrodzenia za pracę, gdy osoba jest zatrudniona.

Jednocześnie proponuje się podwyższenie górnej granicy odpowiedzialności za przestępstwo niealimentacji w typie podstawowym (art. 209 § 1 k.k.) z 1 roku na 2 lata pozbawienia wolności. W typie kwalifikowanym (art. 209 § 1a k.k.) wskazane jest podwyższenie górnej granicy wymiaru kary z 2 do 3 lat pozbawienia wolności. Rekomenduje się także jak najszybszy powrót do prac nad projektem ustawy o alimentach natychmiastowych oraz przyjęcie tych regulacji prawnych przez Sejm RP.

Wsparcie ofiar przemocy domowej wymaga zapewnienia im w pełni anonimowej, bezpłatnej i profesjonalnej pomocy. W związku z tym rekomenduje się przyjęcie programu „Wsparcie osób dotkniętych przemocą domową”, który wpisywałby się w politykę społeczną państwa w zakresie przeciwdziałania zjawisku przemocy domowej, w tym przemocy wobec kobiet, dzieci oraz osób starszych oraz umacniania podstaw prawidłowego funkcjonowania rodziny będącej najważniejszą wspólnotą życia społecznego. Program ten powinien mieć na celu m.in. stworzenie sieci instytucji oferujących doradztwo i wsparcie dla osób dotkniętych przemocą domową, które z różnych względów nie chcą korzystać ze wsparcia oferowanego w jednostce samorządu terytorialnego, w której zamieszkują. Program powinien być adresowany do osób dotkniętych lub zagrożonych przemocą domową, bez względu na wiek, płeć, narodowość, wyznanie religijne czy jakiegokolwiek inne kryterium. Opierałby się on na trzech zasadach wyznaczających standardy funkcjonowania sieci instytucji, tj. anonimowości, poufności i aterytorialności. Źródłem finansowania organizacji pozarządowych świadczących usługi wsparcia i doradztwa w ramach Programu będą środki pochodzące z części budżetu państwa przekazanej do dyspozycji ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego.

Wprowadzenie w życie proponowanych zmian prawnych powinno przyczynić się do skutecznego zapobiegania zjawisku przemocy domowej, zmniejszaniu jego skutków oraz pełniejszemu wsparciu jego ofiar. Rekomendowane rozwiązania należy uznać za wartościowy kierunek zmian zmierzających do przeciwdziałania przemocy domowej i ochronie potencjalnych ofiar i jako takie winny one zostać rozważone jako materia prac legislacyjnych.

Przemoc domowa pozostaje poważnym problemem społecznym. Pomimo, że według badań Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej sytuacja w Polsce na tle pozostałych państw europejskich jest stosunkowo dobra, to nie można uznać, że władze publiczne są zwolnione z obowiązku wprowadzania rozwiązań, które przyczynią się do zapobiegania przemocy oraz poprawią sytuację jej ofiar.

Prezentowana publikacja zawiera propozycje zmian prawnych mających na celu przeciwdziałanie przemocy domowej oraz łagodzenie jej następstw. Są one zgrupowane w trzy zasadnicze bloki – program wsparcia dla ofiar przemocy, zmiany w przepisach karnych, dotyczących przestępstw, które w praktyce wiążą się ze zjawiskiem przemocy domowej oraz rekomendacje dotyczące przeciwdziałania zjawisku niealimentacji. Wprowadzenie rekomendowanych rozwiązań będzie logiczną kontynuacją i rozwinięciem działań ustawodawczych, które miały miejsce w ostatnich latach. Z całą pewnością przyczyni się do poprawy standardu ochrony przed przemocą domową, niejednokrotnie godzącą w dobro członków najbliższej rodziny sprawcy.



INSTYTUT NA RZECZ KULTURY PRAWNEJ ORDO IURIS

www.ordoiuris.pl