



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

**RAPORT ALTERNATYWNY  
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH  
DO  
SPRAWOZDANIA RZĄDU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Z DZIAŁAŃ PODJĘTYCH W CELU WPROWADZENIA  
W ŻYCIE KONWENCJI RADY EUROPY O ZAPOBIEGANIU  
I ZWALCZANIU PRZEMOCY WOBEC KOBIET  
I PRZEMOCY DOMOWEJ**

## Spis treści

Informacja o Rzeczniku Praw Obywatelskich .....	2
Rozdział I – Cele, definicje, równość i niedyskryminacja, zobowiązania ogólne .....	2
Rozdział II – Zintegrowana polityka i gromadzenie danych .....	2
A. Organy realizujące zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy i przemocy w rodzinie (art. 7, 10, 18 konwencji).....	2
B. Założenia polityki zwalczania przemocy i przemocy w rodzinie (art. 4, 7, 12, 18 konwencji) ....	2
C. Środki finansowe przeznaczone na wdrażanie polityki przeciwdziałania przemocy i przemocy w rodzinie (art. 8 konwencji) .....	5
D. Współpraca z organizacjami pozarządowymi (art. 9 konwencji) .....	2
E. Gromadzenie i analiza danych statystycznych (art. 11 konwencji) .....	2
F. Badania dotyczące zjawiska przemocy w rodzinie (art. 11 konwencji).....	4
Rozdział III – Zapobieganie .....	2
A. Kampanie i programy dotyczące podnoszenia świadomości zjawiska i zapobiegania przemocy i przemocy w rodzinie (art. 12, 13 konwencji).....	2
B. Edukacja (art. 14 konwencji) .....	4
C. Media (art. 17 konwencji) .....	5
Rozdział IV – Ochrona i wsparcie.....	7
A. Dostęp do informacji o systemie wsparcie (art. 13 Konwencji) .....	7
B. Wsparcie o charakterze ogólnym (art. 20, 57 konwencji).....	2
C. Specjalistyczne wsparcie ofiar przemocy w rodzinie (art. 22, 23, 25 konwencji) .....	2
D. Programy skierowane do sprawców przemocy w rodzinie (art. 16 konwencji) .....	2
E. Szkolenie osób zawodowo zajmujących się kwestiami przemocy i przemocy w rodzinie (art. 15).....	4
Rozdział V – Prawo materialne .....	2
A. Rozwiązania w zakresie prawa rodzinnego (art. 31 konwencji).....	2
B. Prawo karne (art. 33-41 konwencji) .....	3
C. Zakaz obowiązkowego stosowania alternatywnych sposobów rozstrzygania sporów, w tym mediacji i ugody (art. 48 konwencji) .....	6
Rozdział VI – Postępowanie przygotowawcze, ściganie, przepisy proceduralne i środki ochronne... 2	
A. Szybka i odpowiednia reakcja organów ścigania na wszystkie przypadki przemocy w rodzinie, ocena powagi sytuacji i ryzyka śmierci (art. 18, 49, 50, 51 konwencji).....	2
B. Zakazy doraźne, zakazy i nakazy ochronne (art. 52, 53 konwencji) .....	2



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

C. Środki ochronne dostępne w toku postępowania przygotowawczego i postępowania sądowego (art. 54, 56 konwencji) .....	2
D. Postępowanie z urzędu, postępowanie z oskarżenia prywatnego (art. 55 konwencji) .....	2
Rozdział VII – Migracja i azyl.....	3
B. Postępowanie w sprawie przyznania statusu uchodźcy (art. 60 konwencji) .....	3

## Informacja o Rzeczniku Praw Obywatelskich

Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO) jest konstytucyjnym organem powołanym do kontroli przestrzegania i ochrony praw człowieka i obywatela. RPO wykonuje swoje zadania jako organ niezależny od innych organów władzy publicznej. Kompetencje RPO określone są w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawie z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich. RPO jest powoływany przez Sejm (niższą izbę Parlamentu) za zgodą Senatu (wyższą izbę Parlamentu) na 5-letnią kadencję. RPO jest instytucją ochrony praw człowieka posiadającą „status A”.

RPO pełni funkcję krajowej instytucji ochrony praw człowieka (Ombudsman), organu wizytującego do spraw zapobiegania torturom i innemu okrutnemu, niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu (krajowy mechanizm prewencji tortur – KMPT), oraz niezależnego organu monitorującego wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych (KPON), zgodnie z art. 33 ust. 2 KPON. RPO pełni również funkcję niezależnego organu do spraw równego traktowania, odpowiedzialnego również za przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć.

Do zakresu działania Rzecznika w tym obszarze należy rozpatrywanie wniosków indywidualnych dotyczących naruszeń zasady równego traktowania. Do zadań RPO należy także:

- analizowanie, monitorowanie i wspieranie równego traktowania wszystkich osób;
- prowadzenie niezależnych badań dotyczących dyskryminacji;
- opracowywanie i wydawanie niezależnych sprawozdań i wydawanie zaleceń odnośnie do problemów związanych z dyskryminacją;
- przedstawianie Parlamentowi informacji rocznej o swojej działalności, jej rezultatach oraz o stanie przestrzegania zasady równego traktowania.

## Rozdział I – Cele, definicje, równość i niedyskryminacja, zobowiązania ogólne

1. Rzecznik Praw Obywatelskich dziękuje za możliwość przedstawienia swoich uwag na temat wdrażania Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej<sup>1</sup>, stosownie do jej art. 68 ust. 5 i z uwzględnieniem informacji zawartych w złożonym Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy sprawozdaniu Rządu Rzeczypospolitej Polskiej. Uwagi i postulaty Rzecznika zawarte w niniejszym raporcie sformułowane zostały w oparciu o skargi wpływające do Biura Rzecznika oraz wystąpienia generalne kierowane przez Rzecznika pod adresem właściwych organów, jak również wiedzę pozyskaną podczas bezpośrednich spotkań Rzecznika z osobami indywidualnymi, czy reprezentującymi różne organizacje pozarządowe.
2. RPO pragnie wskazać, że dyskryminacja ze względu na płeć jest zakazana na gruncie Konstytucji RP. Art. 32 Konstytucji RP stanowi, że wszyscy są wobec prawa równi i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Art. 33 Konstytucji RP wskazuje, że kobiety i mężczyźni mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym.
3. Dwoma głównymi aktami prawnymi przewidującymi środki ochrony przed dyskryminacją w Polsce są: Kodeks pracy<sup>2</sup> oraz ustawa o równym traktowaniu<sup>3</sup>. Kodeks pracy przewiduje ochronę przed dyskryminacją ze względu na płeć oraz inne przesłanki w zakresie nawiązania i rozwiązania stosunku pracy, warunków zatrudnienia, awansowania oraz dostępu do szkolenia w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Pracownikowi, wobec którego naruszono zasadę równego traktowania w zatrudnieniu przysługuje prawo dochodzenia odszkodowania, które obejmuje wyrównanie uszczerbku w dobrach majątkowych i niemajątkowych pracownika; jak wskazuje orzecznictwo powinno być „skuteczne, proporcjonalne i odstraszające”.
4. Ustawa o równym traktowaniu przyznaje odmienny poziom ochrony prawnej w różnych obszarach od przesłanki dyskryminacji tj. płci, rasy. Pochodzenia etnicznego, narodowości, religii, wyznania/bezwyznaniowości, niepełnosprawności, wieku i orientacji seksualnej. Ochrona prawna przyznana na

---

<sup>1</sup> Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, przyjętej w Stambule dnia 11 maja 2011 r., Dz. U. z 2015 r., poz. 961; dalej również jako: Konwencja Stambulska lub Konwencja.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, Dz.U.2019.1040, t.j.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, Dz.U.2016.1219, z późn. zm.; dalej również jako: ustawa o równym traktowaniu.



gruncie ustawy kobietom, które doznały dyskryminacji jest ograniczona do wybranych sfer tj. podejmowania kształcenia zawodowego; działalności gospodarczej lub zawodowej; działania w związkach zawodowych, organizacjach pracodawców oraz samorządach zawodowych; dostępu i warunków korzystania z: instrumentów rynku pracy i usług rynku pracy; zabezpieczenia społecznego; usług, w tym usług mieszkaniowych, rzeczy oraz nabywania praw i energii, jeżeli są one oferowane publicznie. Jednakże ustawa o równym traktowaniu nie zapewnia ochrony prawnej przed dyskryminacją w obszarze opieki zdrowotnej, oświaty i szkolnictwa wyższego. Zgodnie z ustawą każdy, wobec kogo zasada równego traktowania została naruszona, ma prawo do odszkodowania. Jednakże, odszkodowanie przyznane przez sąd ma jedynie zrekompensować szkodę majątkową. Tymczasem w zdecydowanej większości spraw o naruszenie zasady równego traktowania przedmiotem ochrony jest nie tyle prawo majątkowe osoby pokrzywdzonej, co jej godność. Jeśli zatem osoba dyskryminowana nie poniosła szkody majątkowej, powinna ona móc dochodzić zadośćuczynienia za krzywdę na zasadach określonych ustawą, choć w chwili obecnej zagadnienie to jest kontrowersyjne. Zastosowanie przepisów ustawy o równym traktowaniu w praktyce jest znikome. RPO znana jest tylko jedna sprawa, w której podstawą roszczenia o odszkodowanie była dyskryminacja ze względu na płeć. Liczba spraw sądowych odnoszących się do naruszenia zasady równego traktowania jest dalece nieproporcjonalna w stosunku do rzeczywistej skali dyskryminacji w Polsce.

5. Problem niskiej świadomości społecznej dotyczącej dyskryminacji ze względu na płeć znalazł swoje odzwierciedlenie w 3 badaniach przeprowadzonych przez RPO w ostatnich latach. Badania potwierdziły, że dyskryminacja ze względu na płeć, w tym nierówne traktowanie kobiet jest zjawiskiem niemal niedostrzegalnym dla Polek i

Polaków, a kobiety nie identyfikują się jako ofiary dyskryminacji. Ostatnie badanie<sup>4</sup> ujawniło, że 27% Polaków ocenia, że należą do grupy, która jest w Polsce narażona na dyskryminację. Jednak pomimo istotnych różnic w zakresie statusu społecznego i ekonomicznego kobiety czują się narażone na dyskryminację ze względu na płeć tylko nieznacznie częściej od mężczyzn (5% wobec 3%). Wskazuje to na niewielką świadomość kobiet w tym obszarze, a także potwierdza, że dyskryminacja ze względu na płeć tak bardzo wtopiła się w codzienne życie kobiet, że jest dla nich w zasadzie niedostrzegalna. Jednocześnie zaledwie 17% badanych, którzy przyznali, że w ostatnim roku doświadczyli dyskryminacji zdecydowali się zgłosić ten fakt do jakiejś instytucji publicznej. Na pytanie dlaczego nie zgłosili przypadku dyskryminacji badani odpowiadali przede wszystkim, że: zgłoszenie niczego nie

---

<sup>4</sup> Raport dla Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, *Świadomość prawna w kontekście równego traktowania 2018*, zrealizowany przez Kantar Public.



zmieni (44%), nie wiem/trudno powiedzieć (22%), to nie była ważna sprawa (13%). Te wyniki zdają się potwierdzać, że dyskryminacja jest w Polsce bagatelizowana, jej ofiary niejako „pogodziły się” się z tym faktem. Wnioski te przekładają się na niewielką liczbę skarg kierowanych do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze praw kobiet.

6. W odniesieniu do zjawiska przemocy motywowanej płcią Rzecznik podkreśla, że wejście w życie Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej z dnia 1 sierpnia 2015 r. stanowiło **kamień milowy** w zapewnieniu ochrony fundamentalnych praw i wolności człowieka kobietom i dziewczętom doświadczającym przemocy ze względu na płeć w Polsce. Rzecznik docenia determinację i zdecydowanie wszystkich osób, organizacji i instytucji, których wspólny wysiłek doprowadziły do podpisania i następnie ratyfikowania przez Polskę tej konwencji.
7. **Rzecznik zwraca uwagę, że problemem pozostaje zapewnienie faktycznej realizacji praw gwarantowanych Konwencją Stambulską, co wynika zarówno z niedoskonałości aktualnych rozwiązań prawno-instytucjonalnych, niewystarczających środków przeznaczanych na wdrażanie określonych działań, ale też odpowiedniej determinacji i świadomości decydentów.**
8. Rzecznik w pierwszej kolejności wskazuje, że główny akt prawny poruszający problematykę przemocy ze względu na płeć w przeważającej mierze koncentruje się na zagadnieniu przemocy w bliskich związkach. Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie<sup>5</sup>, wprowadza w art. 2 pkt 2 **definicję „przemocy w rodzinie”**, która jest **niespójna z definicją** tego zjawiska zawartą w **art. 3 (b) Konwencji Stambulskiej**. Definicja przewidziana przez polskie ustawodawstwo nie obejmuje swoim zakresem wszystkich rodzajów zachowań, których doświadczają ofiary, bez względu na to, czy występują one między byłymi lub obecnymi małżonkami lub partnerami, oraz niezależnie od tego, czy sprawca i ofiara dzielą miejsce zamieszkania.
9. Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy definiuje przemoc w rodzinie jako *„jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie naruszające prawa lub dobra osobiste »członka rodziny«, w szczególności narażanie na niebezpieczeństwo utraty życia, zdrowia, naruszanie godności, nietykalności cielesnej, wolności, w tym wolności seksualnej, powodujące szkody w obszarze zdrowia fizycznego lub psychicznego, a także wywołujące cierpienia i krzywdy moralne*. Pojęcie „członka rodziny” zgodnie z ustawą, obejmuje jedynie krąg

---

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, Dz.U.2020.218 t.j.; dalej również jako ustawa o przeciwdziałaniu przemocy albo ustawa.



podmiotów zakreślony przez treść art. 115 § 11 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny<sup>6</sup>, czyli: małżonków, wstępnych, zstępnych, rodzeństwo, powinowatych w tej samej linii lub stopniu, osobę pozostającą w stosunku przysposobienia oraz jej małżonka, a także osobę pozostającą we wspólnym pożyciu, a także inną osobę wspólnie zamieszkującą lub gospodarującą.

10. Rzecznik zauważa, że **ustawa nie przewiduje ochrony przed przejawami przemocy ekonomicznej, a także pozbawia wsparcia osoby doświadczające przemocy ze strony byłego partnera lub męża, z którym ofiara nie zamieszkuje lub nie prowadzi wspólnego gospodarstwa**. Mimo, że argument braku spójności definicji z postanowieniami Konwencji Stambulskiej wskazywano już na etapie ratyfikacji Konwencji, potrzebne zmiany nie zostały dotychczas przeprowadzone.

11. Tymczasem, pomimo oczywistej potrzeby uzupełnienia definicji przemocy w rodzinie, w grudniu 2019 r. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej podjęło próbę jej zmiany poprzez wykreślenie z definicji wyrażenia „jednorazowe”. Przyjęcie tej propozycji oznaczałoby, że przemocą w rodzinie byłyby jedynie „powtarzające się umyślne działania lub zaniechanie naruszające prawa lub dobra osobiste”<sup>7</sup>. Ostatecznie rząd zaniechał prac nad tym projektem.

12. Rzecznik zwraca również uwagę na **nieuwzględnianie w prawie i praktyce stosowania ww. przepisów uwarunkowań dotyczących grup szczególnie narażonych na dyskryminację i przemoc** – w sferze prywatnej oraz publicznej. Należą do nich przede wszystkim kobiety z niepełnosprawnościami<sup>8</sup>, kobiety starsze<sup>9</sup> oraz migrantki<sup>10</sup>.

### **Rekomendacje:**

---

<sup>6</sup> Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny, Dz. U. z 2019 r. poz. 1950 i 2128; dalej także: k.k.

<sup>7</sup> Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Prezesa Rady Ministrów w sprawie projektu z 28 stycznia 2019 r., XI.518.1.2019.

<sup>8</sup> Zob. Committee on the Rights of Persons with Disabilities Concluding observations on the initial report of Poland of the, 29 October 2018, CRPD/C/POL/CO/1, points 9 -10; dostępne w wersji elektronicznej: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=4&DocTypeID=5](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=4&DocTypeID=5). Komitet wskazał, że uwagi odnośnie do sytuacji kobiet z niepełnosprawnościami, w tym w zakresie przeciwdziałania przemocy wobec tej grupy, powinny być przez państwo zaadresowane w trybie pilnym (zob. pkt 57).

<sup>9</sup> Zob. nadal aktualny raport RPO *Przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet, w tym kobiet starszych i kobiet z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia*, Warszawa 2013; dostępny w wersji elektronicznej: [https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Biuletyn\\_Rzecznika\\_Praw\\_Obywatelskich\\_2013\\_Nr\\_7.pdf](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Biuletyn_Rzecznika_Praw_Obywatelskich_2013_Nr_7.pdf)

<sup>10</sup> Zob. *Bezpieczny dom? Przemoc fizyczna i symboliczna wobec uchodźczyń i uchodźców*, red. W. Klaus, Warszawa 2014; W. Klaus, *Przemoc ze strony najbliższych w doświadczeniach życiowych uchodźczyń. Analiza kryminologiczna*, Warszawa 2017.





- I. Opracowanie kompleksowej strategii przeciwdziałania przemocy ze względu na płeć, odnoszącej się do wszystkich jej przejawów w sferze publicznej i prywatnej oraz uwzględniającej specyficzne uwarunkowania różnych grup (kobiet z niepełnosprawnościami, starszych, migrantek).***
- II. Zintensyfikowanie działań edukacyjnych zwiększających świadomość społeczną w zakresie identyfikowania i przeciwdziałania przemocy wobec kobiet jako formy dyskryminacji ze względu na płeć.***
- III. Wprowadzenie do ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie definicji przemocy w rodzinie, której zakres będzie podmiotowo i przedmiotowo tożsamy z definicją przewidzianą przez art. 3 (b) Konwencji Stambulskiej.***

## Rozdział II – Zintegrowana polityka i gromadzenie danych

### A. Organy realizujące zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy i przemocy w rodzinie (art. 7, 10, 18 konwencji)

13. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie są realizowane zarówno przez organy administracji rządowej, jak i jednostki samorządu terytorialnego. Rozwiązanie to jest spójne z zasadą dualistycznego układu administracji publicznej.
14. Z perspektywy praw i potrzeb osób doświadczających przemocy domowej szczególnie istotne zadania spoczywają na organach gmin, powiatów i samorządu województwa, które są odpowiedzialne za opracowanie lokalnej strategii przeciwdziałania przemocy w rodzinie (pol. gminny/powiatowy/wojewódzki program przeciwdziałania przemocy w rodzinie). W ocenie Rzecznika tworzenie takich lokalnych strategii powinno opierać się na rzetelnej diagnozie zjawiska przemocy w danym regionie. Niezbędne jest, aby lokalna strategia opracowywana była z udziałem mieszkańców, organizacji pozarządowych, a także uwzględniała kontekst i specyfikę danej społeczności. W ocenie Rzecznika, tylko w ten sposób będą one skuteczną odpowiedzią na potrzeby osób zamieszkujących na określonym terenie, umocnią w społeczności lokalnej poczucie odpowiedzialności za przestrzeganie prawa, zasad i norm społecznych oraz przyczynią się do podniesienia świadomości o zjawisku przemocy domowej.
15. Jak wskazują dane, **wiele jednostek samorządu terytorialnego w Polsce nie przeprowadziło lokalnej diagnozy zjawiska przemocy w rodzinie**: na 2 478 gmin, 314 powiatów i 66 miast na prawach powiatu<sup>11</sup>, w 2017 r. opracowano tylko 683 gminnych i 132 powiatowych diagnoz. Podobnie niską liczbę przeprowadzonych diagnoz odnotowano w 2018 r. (781 gminnych i 118 powiatowych diagnoz)<sup>12</sup>. Tak niska liczba diagnoz wskazuje, że wiele jednostek samorządu terytorialnego planuje swoje działania w sposób przypadkowy, bez oparcia na rozpoznaniu aktualnych potrzeb.
16. Opracowanie lokalnej strategii przeciwdziałania przemocy jest zadaniem o charakterze obligatoryjnym. Mimo tego **wciąż nie w każdym powiecie i nie w każdej gminie taki program został opracowany**. W 2018 r. na 2 478 gmin, 314

---

<sup>11</sup> Liczba jednostek podziału terytorialnego kraju według stanu na 2020-01-01 r., dane za bazą TERYT – TERC CIS Zakład w Łodzi, <http://eteryt.stat.gov.pl/eteryt/raporty/WebRaportZestawienie.aspx>

<sup>12</sup> Sprawozdanie z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014-2020 za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r., s. 6.



powiatów i 66 miast na prawach powiatu opracowano 2 344 gminnych i 313 powiatowych programów przeciwdziałania przemocy<sup>13</sup>. Rzecznik z zadowoleniem przyjmuje, że liczba gminnych programów przeciwdziałania przemocy w 2018 r. jest wyższa niż w 2017 r. (17 programów więcej), niemniej konieczne jest, aby program przeciwdziałania przemocy powstał w każdej jednostce samorządowej.

17. Jako przykład przyczyn i skutków braku obowiązkowych działań programowych gminy w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie Rzecznik pragnie powołać przykład miejscowości Zakopane. W tej gminie radni w listopadzie 2019 r. po raz jedenasty odmówili uchwalenia odpowiedniego programu. W konsekwencji osoby doświadczające przemocy domowej są pozbawione kompleksowego wsparcia, a w razie zagrożenia życia lub zdrowia są zmuszone szukać pomocy w sąsiednich gminach. Mimo interwencji m. in. Rzecznika Praw Obywatelskich, taka sytuacja utrzymuje się w gminie Zakopane od 10 lat<sup>14</sup>.
18. Przypadek gminy Zakopane i innych gmin, które nie przyjęły lokalnego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, **poddaje w wątpliwość efektywność nadzoru organów państwowych nad gminami**, które odmawiają wykonania zadań ustawowych w zakresie przeciwdziałania przemocy. W 2019 r. Rzecznik uzyskał zapewnienie Wojewody Małopolskiego, że w razie nieprzyjęcia programu w gminie Zakopane rozważy on rozwiązanie rady gminy lub wprowadzenia zarządu komisarycznego<sup>15</sup>. Mimo deklaracji ww. kroki nie zostały podjęte. Rzecznik zaznacza, że na niepodjęcie działań przez Wojewodę wpływ mogła mieć wypowiedź Prezes Rady Ministrów Beaty Szydło, która podczas wizyty w Zakopanem wyraziła uznanie dla decyzji radnych (zob. pkt 28).
19. Rzecznik zwraca uwagę, że jakość lokalnych programów jest bardzo zróżnicowana. Analizy organizacji pozarządowych<sup>16</sup> wskazują, że programy często nie zawierają definicji poszczególnych rodzajów przemocy, analizy specyfiki form wsparcia osób z niepełnosprawnościami, starszych, czy migrantów, a także danych ilościowych w podziale na płeć. Rzadko zawierają informacje dotyczące źródeł przemocy wobec kobiet. Najczęściej nie podejmują problematyki uprzedzeń wobec kobiet, w tym pochodzących z różnych grup mniejszościowych, społecznego przyzwolenia na

---

<sup>13</sup> *Op.cit.* s. 36.

<sup>14</sup> Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 kwietnia 2019r., XI.816.1.2015.AS; Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Wojewody Małopolskiego ws. nierealizowania przez Zakopane ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie z dnia 16 października 2019, XI.816.1.2015.

<sup>15</sup> Odpowiedź Wojewody Małopolskiego z dnia 12 listopada 2019r. Znak sprawy: WP-X.9452.16.2019.

<sup>16</sup> Lokalne programy przeciwdziałania przemocy w rodzinie a perspektywa płci. Raport. Wzorcowy program. Fundacja Feminoteka, Warszawa 2016.



agresję mężczyzn, przemocy domowej jako formy dyskryminacji ze względu na płeć. Zasadne jest zatem przeprowadzenie ewaluacji lokalnych strategii przeciwdziałania przemocy domowej w skali ogólnopolskiej – zdaniem Rzecznika, organem właściwym do zrealizowania tego zadania jest Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

20. Zadanie koordynowania prac instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie, monitorowanie oraz ocenę polityki i działań mających na celu zapobieganie i zwalczanie wszystkich form przemocy powierzone zostało Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Organem opiniodawczo-doradczym ministra jest Zespół Monitorujący do spraw Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, którego zadaniem jest m.in. inicjowanie i wspieranie działań mających na celu przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. Ograniczony zakres kompetencji tego Zespołu wiąże się z zakresem programowanych działań administracji publicznej w obszarze przemocy. Ponadto zwraca uwagę brak w składzie Zespołu przedstawiciela Ministra Sprawiedliwości, który pozostaje odpowiedzialny za dział regulujący szereg kluczowych kwestii dla zapewnienia skuteczności wdrażania Konwencji Sтамбуlskiej i ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Znacząco obniża efektywność prac Zespołu i Krajowego Koordynatora (MRPiPS) nad ewaluacją i przygotowaniem nowych rozwiązań w tym zakresie także realizowany harmonogram działań – ostatnie posiedzenie Zespołu odbyło się w grudniu 2019 r.

**Rekomendacje:**

- IV. Zapewnienie, że każda jednostka samorządu terytorialnego dysponuje aktualną diagnozą zjawiska przemocy i wdraża gminny/powiatowy/wojewódzki program przeciwdziałania przemocy w rodzinie.**
- V. Wzmocnienie nadzoru wojewody nad wykonywaniem zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie przez jednostki samorządu terytorialnego.**
- VI. Przeprowadzenie ewaluacji i oceny lokalnych programów przeciwdziałania przemocy w rodzinie, zarówno w aspekcie ich treści, jak i skuteczności.**
- VII. Poprawa współpracy instytucjonalnej poprzez rozwój koordynacji i monitorowania efektywności wdrażania środków w celu przeciwdziałania przemocy.**

## **B. Założenia polityki zwalczania przemocy i przemocy w rodzinie (art. 4, 7, 12, 18 konwencji)**

21. Rzecznik wskazuje, że zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie kształtowanie założeń polityki zwalczania przemocy w rodzinie w głównej mierze spoczywa na Radzie Ministrów, której ustawowym obowiązkiem jest opracowanie Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie. Głównym celem Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie jest tworzenie warunków skutecznego przeciwdziałania przemocy w rodzinie.
22. Rzecznik z zaniepokojeniem zauważa, że mimo zbliżającego się terminu zakończenia obecnego Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie przyjętego na lata 2014-2020<sup>17</sup>, projekt jego kontynuacji na kolejne lata, tj. na okres 2021-2028 nie został jeszcze przedstawiony. Rzecznik zwraca uwagę, że Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014-2020 został w poprzednim cyklu przyjęty przez Radę Ministrów z opóźnieniem, tj. w kwietniu 2014 r., a wszedł w życie dopiero w czerwcu 2014 r. W związku z tym Rzecznik ma nadzieję, że prace nad kontynuacją programu zostaną niezwłocznie zakończone, a program zostanie zatwierdzony i wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2021 r. tak, aby zapewnić płynną kontynuację działań w tym obszarze. Konieczne jest także, aby projekt nowego Programu poddać szerokim konsultacjom społecznym.
23. Rzecznik zauważa, że od wejścia w życie Konwencji potrzeba przeciwdziałania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, jak również wdrażania Konwencji Stambulskiej, bywa otwarcie kwestionowana przez przedstawicieli władzy publicznej. **Rzecznik z najwyższym zaniepokojeniem przyjmuje powtarzające się od 2015 r. w wypowiedziach przedstawicieli władzy publicznej zapowiedzi wypowiedzenia Konwencji Stambulskiej.**
24. W związku z doniesieniami medialnymi na temat prac rządu w zakresie wypowiedzenia Konwencji Stambulskiej, Rzecznik zwrócił się do Pełnomocnika Rządu do spraw Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania<sup>18</sup> z prośbą o udzielenie informacji, czy w ramach rządu faktycznie prowadzone są prace zmierzające do wypowiedzenia przez Polskę tej Konwencji. Z przedstawionej Rzecznikowi odpowiedzi<sup>19</sup> wynikało, że w dniu 28 listopada 2016 r. do Biura

<sup>17</sup> Uchwała nr 76 Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2014 r. w sprawie ustanowienia Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014–2020.

<sup>18</sup> Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Pełnomocnika Rządu do spraw Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania w sprawie wypowiedzenia Konwencji stambulskiej z dnia 9 grudnia 2016r., XI.816.1.2015.

<sup>19</sup> Odpowiedź Pełnomocnika Rządu do spraw Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania z dnia 23 grudnia 2016 r., XI.816.1.2015.



Pełnomocnika Rządu wpłynął projekt wniosku o wypowiedzenie Konwencji wraz z uzasadnieniem, a resortem wiodącym w sprawie było Ministerstwo Sprawiedliwości. Prace nad wypowiedzeniem Konwencji nie zostały jednak zawarte w Planie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów na 2016 rok.

25. Rzecznik zwrócił się więc do Ministra Sprawiedliwości<sup>20</sup> z prośbą o przesłanie kopii projektu wniosku o wypowiedzenie Konwencji Stambulskiej wraz z uzasadnieniem oraz wszelkich innych dokumentów istotnych w sprawie, a także o poinformowanie o przewidywanym harmonogramie prac. W odpowiedzi<sup>21</sup> Minister Sprawiedliwości potwierdził, że pod koniec listopada 2016 r. rozesłał wstępny projekt wniosku o wypowiedzenie Konwencji do konsultacji międzyresortowych. Na pierwszym etapie pojawiła się konieczność znaczącej przebudowy treści uzasadnienia wniosku oraz uzyskania opinii organów Unii Europejskiej. W związku z tym zapadła decyzja o wstrzymaniu prac dotyczących ostatecznej wersji projektu wniosku i jego uzasadnienia, a w konsekwencji nad wypowiedzeniem Konwencji Stambulskiej.
26. Ponadto Rzecznik pragnie przywołać wypowiedzi przedstawicieli najwyższych urzędów państwowych podważające autorytet Konwencji Stambulskiej i potrzebę wdrażania standardów z niej wynikających.
27. W lutym 2017 r. Prezydent Andrzej Duda powiedział w wywiadzie dla Telewizji Polskiej, że od początku nie zgadzał się z założeniami dokumentu. Stwierdził: *„Wskazywałem, że u nas ta regulacja dotycząca przemocy jest bardzo dobra, funkcjonuje, jest egzekwowana. Przyjmowanie dodatkowych regulacji jest niepotrzebne, bo w Polsce to działa. W związku z tym, my nie musimy się już dodatkowo do niczego zobowiązywać”*. Na pytanie, co stoi na przeszkodzie, aby wypowiedzieć konwencję, odparł: *“Proszę o to zapytać przedstawicieli rządu, co stoi na przeszkodzie. Ja powiem tak: przede wszystkim nie stosować”*<sup>22</sup>.
28. 13 maja 2018 r. Prezes Rady Ministrów Beata Szydło w czasie wizyty w Zakopanem zwróciła się do radnych miasta odnosząc się do faktu, że radni kolejny raz odmówili przyjęcia lokalnego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie (zob. pkt. 16-17). Prezes Rady Ministrów wyraziła uznanie dla decyzji radnych mówiąc: *„Muszę*

---

<sup>20</sup> Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Sprawiedliwości w sprawie wypowiedzenia Konwencji Stambulskiej z dnia 9 stycznia 2017 r., XI.816.1.2015.

<sup>21</sup> Odpowiedź Ministra Sprawiedliwości z dnia z 13 lutego 2017 r., znak: DWMPC - III - 053 - 1/17/2/3.

<sup>22</sup> Materiał opisany m.in. przez Oko.Press w artykule pt. Duda o konwencji antyprzemocowej: „przede wszystkim nie stosować”. Polskie prawo jest „bardzo dobre”; <https://oko.press/duda-trzeba-stosowac-konwen-antyprzemocowej-polskie-prawo-dobre/>



*państwu przede wszystkim pogratulować, boście są odważni. No, jedyny samorząd w całej Polsce, który się sprzeciwił, ale górale, no wiadomo, jest naród odważny”<sup>23</sup>.*

29. Deklaracje dążenia do wypowiedzenia Konwencji Stambulskiej powtórzyły się także w ostatnim czasie. Wiceminister Sprawiedliwości Marcin Romanowski w wypowiedzi publicznej z dnia 13 maja 2020 r. skrytykował Konwencję: *"Konwencja stambulska mówi o religii, jako przyczynie przemocy wobec kobiet. Chcemy wypowiedzieć ten genderowski bełkot ratyfikowany przez Platformę Obywatelską i PSL. Opinia zagranicy nas nie interesuje. Dla nas podstawą jest suwerenne państwo narodowe"*<sup>24</sup>. W oświadczeniu przesłanym Radiu Tok FM Ministerstwo Sprawiedliwości zaprzeczyło, że opinia Wiceministra to oficjalne stanowisko polskiego rządu. Z odpowiedzi Zespołu Prasowego Ministerstwa Sprawiedliwości wynika, że *"Wyrażony przez wiceministra sprawiedliwości Marcina Romanowskiego pogląd nie jest stanowiskiem polskiego rządu, a polityczną deklaracją Solidarnej Polski (nazwa partii politycznej), która od początku opowiadała się przeciwko ratyfikacji konwencji stambulskiej i nadal optuje za jej wypowiedzeniem. Uważa ten dokument za manifest o charakterze polityczno-ideologicznym, a nie pomocowym, który promuje wartości szkodliwe dla Polski i polskiego społeczeństwa (...). Konwencja w swojej warstwie ideologicznej jest manifestem ruchów feministycznych, o marksistowskim, lewicowym charakterze, który fałszywie wskazuje na źródła przemocy. Tymi źródłami w naszej ocenie nie są kwestie związane z tzw. płcią społeczno-kulturową, a alkoholizm, narkomania czy uzależnienie od hazardu. Dla nas ważne są realne działania, a nie ideologia"*.
30. Rzecznik przyjmuje powyższe działania przedstawicieli władzy publicznej z najwyższym zaniepokojeniem uznając, że świadczą one o braku zrozumienia zjawiska przemocy wobec kobiet i przemocy w rodzinie, jak również stanowią przejaw braku szacunku dla osób pokrzywdzonych przemocą. Rzecznik wzywa do zaprzestania podważania autorytetu Konwencji i apeluje o zaniechanie wszelkich prac zmierzających do jej wypowiedzenia.

---

<sup>23</sup> Materiał opisany m.in. przez Wyborcza.pl w artykule pt. Przemoc rządowa wobec przemocy domowej. Tak działają Szydło, Ziobro i Duda; <https://wyborcza.pl/7,75968,24327738,przemoc-rzadowa-wobec-przemocy-domowej-tak-dzialaja-szydlo.html>

<sup>24</sup> Wypowiedź zamieszczona na komunikatorze Twitter, upowszechniana następnie przez media.

**Rekomendacje:**

- VIII. Przeprowadzenie i opublikowanie ewaluacji Krajowego Programu Przemocy w Rodzinie na lata 2014-2020 oraz skonsultowanie założeń nowego Krajowego Programu z zainteresowanymi podmiotami i organizacjami społecznymi.**
- IX. Terminowe zakończenie prac i przyjęcie Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, w celu zapewnienia możliwie najwyższego standardu ochrony i wsparcia osób doświadczających przemocy w rodzinie i pełnego wdrożenia Konwencji Stambulskiej.**

**C. Środki finansowe przeznaczone na wdrażanie polityki przeciwdziałania przemocy i przemocy w rodzinie (art. 8 konwencji)**

31. Istotną rolę w udzielaniu profesjonalnego wsparcia ofiarom przemocy odgrywają organizacje pozarządowe. Jednak w ostatnich latach organizacje pozarządowe działające na rzecz kobiet i przeciwdziałania przemocy sygnalizują problemy z uzyskaniem publicznych środków na realizowanie swoich działań z Funduszu pomocy pokrzywdzonym oraz pomocy postpenitencjarnej.
32. Rzecznik zwraca uwagę, że przyznania dotacji w ostatnich latach odmówiono organizacjom, które od wielu lat zajmują się szeroko zakrojoną i kompleksową pomocą dla kobiet-ofiar przemocy. W odpowiedzi na interwencję Rzecznika<sup>25</sup> Ministerstwo Sprawiedliwości jako powód odmowy udzielenia dotacji celowej na realizację zadań przez Centrum Praw Kobiet oraz Lubuskie Centrum Praw Kobiet BABA<sup>26</sup> wskazało, że obie organizacje nie uzyskały dotacji z powodu skierowania oferty pomocy wyłącznie do kobiet pokrzywdzonych przestępstwem. Zdaniem Dysponenta Funduszu skierowanie oferty do kobiet ma charakter dyskryminujący dla innych grup pokrzywdzonych i jest sprzeczne z założeniami programu, ponieważ Ministerstwo szczególną wagę przykładą do zapewnienia możliwie kompleksowej realizacji pomocy wszystkim pokrzywdzonym przestępstwem. Rzecznik podziela opinię Niezależnej grupy ekspertek Rady Praw Człowieka ONZ ds. dyskryminacji kobiet w prawie i praktyce, że zaprzestanie finansowania przez państwo i narastająca atmosfera zastraszania osłabi zdolność tych organizacji do działania<sup>27</sup>. W ocenie Rzecznika, wskazane powyżej uzasadnienie decyzji odmowy przyznania wsparcia wskazuje na głębokie niezrozumienie zjawiska przemocy domowej, której

<sup>25</sup> Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 11 czerwca 2016 roku X1.815.29.2016

<sup>26</sup> Pismo Departamentu Współpracy Międzynarodowej i Praw Człowieka Ministerstwa Sprawiedliwości, ozn.: DWMPC-V-5611-33/15 i DWMPC-V-5611-23/15)

<sup>27</sup> Visit to Poland - Report of the Working Group on the issue of discrimination against women in law and in practice, A/HRC/41/33/Add.2.





ofiarami w olbrzymiej większości są kobiety. Rzecznik z zaskoczeniem przyjmuje także, że dotacje otrzymują organizacje założone stosunkowo niedawno, z niewielkim doświadczeniem w zakresie przeciwdziałania przemocy.

33. Pilnych zmian wymaga również kwestia związana z działalnością zespołów interdyscyplinarnych, którego członkowie m.in. przygotowują i wdrażają plan pomocy w indywidualnych przypadkach wystąpienia przemocy w rodzinie (art. 9b ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie). Wyniki kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli pozytywnie oceniają ich działalność, ale podkreśla, że pozytywne rezultaty są osiągnięte przede wszystkim dzięki indywidualnemu zaangażowaniu osób biorących udział w ich pracach. W tym kontekście wątpliwości Rzecznika budzi przepis wskazujący, że członkowie zespołu interdyscyplinarnego wykonują zadania w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych, co w praktyce oznacza, że członkowie zespołu nie otrzymują odrębnego wynagrodzenia za wykonaną pracę, nie otrzymują również zwrotu od gminy kosztów podróży w przypadku, gdy w celu uczestniczenia w pracach zespołu dojeżdżają do siedziby gminy z innej miejscowości.
34. Rzecznik stoi na stanowisku, że praca wykonywana przez członków zespołu interdyscyplinarnego powinna być wynagradzana na zasadach analogicznych do członków gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych. Zapewnienie takich środków z pewnością umożliwiłoby również większy udział przedstawicieli i przedstawicielek organizacji pozarządowych w procedurze „Niebieskie Karty”, który dotychczas – wyłącznie ze względów finansowych – był raczej ograniczony, na co wskazywała m.in. Najwyższa Izba Kontroli.

**Rekomendacje:**

- X. Zniesienie ograniczeń w dostępie do publicznych środków finansowych przeznaczonych na przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć i zwalczanie przemocy domowej wobec kobiet.**
- XI. Wprowadzenie zasady wynagradzania członków zespołów interdyscyplinarnych za wykonaną pracę, na zasadach analogicznych jak członków zasiadających w gminnych komisjach rozwiązywania problemów alkoholowych.**

#### **D. Współpraca z organizacjami pozarządowymi (art. 9 konwencji)**

35. RPO w ostatnich latach odnotował głęboko niepokojące sygnały o próbach utrudniania działalności organizacji pozarządowych wspierających ochronę praw kobiet. Organizacje pozarządowe wskazują m.in. na problem licznych wypowiedzi przedstawicieli władzy publicznej, którzy działania na rzecz ochrony praw kobiet traktują jako przejaw ideologii stwarzającej zagrożenie dla rodziny oraz tradycyjnych wartości konserwatywnych. Otwarcie kwestionuje się także istnienie zjawiska dyskryminacji kobiet oraz potrzebę zwalczania stereotypów związanych z płcią, czy przeciwdziałania przemocy domowej.
36. Osoby działające na rzecz ochrony praw kobiet spotykały się także z działaniami, które dotyczyły ich bezpośrednio lub skierowane były przeciwko ich organizacjom. RPO interweniował w sprawach przeszukań przez Policję, w tym zabezpieczenia komputerów, dysków przenośnych, dokumentacji w siedzibach: Stowarzyszenia Centrum Praw Kobiet w Warszawie, Gdańsku, Łodzi i Zielonej Górze oraz biurze Stowarzyszenia BABA w Zielonej Górze. Przeszukania odbyły się dzień po Ogólnopolskim Proteście Kobiet. Jak wynika z doniesień prasowych, przeszukania były związane z podejrzeniem popełnienia przestępstwa przez urzędnika państwowego.
37. RPO z zaniepokojeniem przyjmuje widoczny w ostatnich latach trend pozbawiania grup kobiecych możliwości uzyskania wsparcia finansowego ze środków publicznych. RPO był zaangażowany w sprawę dotyczącą zażądania od Fundacji Autonomia niezwłocznego zwrotu środków przyznanych przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej na prowadzenie projektu pt. „„ZERO przemocy: Zaangażowanie, Edukacja, Rzecznictwo przeciwko przemocy ze względu na płeć” w trakcie jego trwania i bez wskazania przekonującego uzasadnienia merytorycznego.
- RPO interweniował także w sprawach dotyczących odmowy przyznania środków publicznych rozdzielanych w ramach konkursu przez Ministerstwo Sprawiedliwości organizacjom pozarządowym z wieloletnim doświadczeniem w obszarze przeciwdziałania przemocy wobec kobiet i dzieci. Odmawiając przyznania dotacji, Ministerstwo zarzucało organizacjom, że stosują praktyki dyskryminacyjne, ponieważ pomoc prawną kierują tylko do określonej grupy pokrzywdzonych tj. kobiet.



38. RPO zauważa, że obrońcy i obrończynie praw człowieka działają w coraz bardziej zastraszającej atmosferze<sup>28</sup>. Skargi otrzymane przez RPO dotyczyły m.in. wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przeciwko nauczycielkom szkoły publicznej za „uchylenie godności zawodu nauczyciela”, do której zdaniem Kuratorium Oświaty doszło, kiedy nauczycielki wsparły „Czarny Protest Kobiet” przychodząc do pracy ubrane na czarno i umieszczając na portalu społecznościowym wpis popierający tę inicjatywę; kontroli doraźnej placówek oświatowych w Wadowicach przeprowadzonej przez Kuratorium Oświaty w Krakowie w związku z planowanymi obchodami Międzynarodowego Dnia Dziewczynek w 2017 r. W ocenie Kuratorium zorganizowane wydarzenia (które obejmowały np. czytanie biogramów słynnych kobiet) naruszało zasadę apolityczności placówek oświatowych. Kontrole doraźne zostały także przeprowadzone w szkołach uczestniczących w akcji „Tęczowy piątek” (26 października 2018 r.), której celem było okazanie wsparcia uczniom i uczennicom nieheteronormatywnym.
39. W ocenie Rzecznika powyższe działania mogą prowadzić do wystąpienia tzw. „efektu mrożącego” i zniechęcać do podejmowania inicjatyw na rzecz praw kobiet i dziewczynek. Konsekwencją ograniczonego wsparcia finansowego jest także utrudniony dostęp ofiar dyskryminacji ze względu na płeć, w tym przemocy domowej do specjalistycznego wsparcia świadczonego do tej pory w dużej części przez organizacje pozarządowe.
40. Zwraca uwagę również tryb przygotowania rządowego sprawozdania z działań podjętych w celu wprowadzenia w życie Konwencji Stambulskiej. Według wiedzy Rzecznika, zaniechano konsultacji z wiodącymi organizacjami działającymi na rzecz kobiet. Nie ogłoszono również konsultacji publicznych projektu sprawozdania, nie zamieszczono go na rządowej stronie internetowej. Jak wynika z przedłożonego sprawozdania, rząd uwzględnił natomiast uwagi organizacji, złożone *de facto* poza trybem konsultacji publicznych, która w debacie publicznej prezentuje sceptyczne stanowisko wobec Konwencji – poddaje w wątpliwość niektóre z jej postanowień, a nawet je kwestionuje<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Zob. także *The breath of the government on my back. Attack on Women's rights in Poland*, Human Rights Watch 2019, available at: <https://www.hrw.org/report/2019/02/06/breath-government-my-back/attacks-womens-rights-poland>.

<sup>29</sup> Zob. Wstęp do sprawozdania Rządu RP, *in fine*.

**Rekomendacje:**

- XII. *Uznanie przez państwo istotnej i aktywnej roli organizacji pozarządowych w kreowaniu i wdrażaniu polityk lub innych rozwiązań mających na celu zapewnienie jednostkom życia wolnego od przemocy.***
- XIII. *Zniesienie ograniczeń w dostępie do publicznych środków finansowych przeznaczonych na przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć i zwalczanie przemocy domowej wobec kobiet***

**E. Gromadzenie i analiza danych statystycznych (art. 11 konwencji)**

41. Konwencja Stambulska wymaga m.in. gromadzenia<sup>30</sup> (oddzielnych) danych statystycznych, w odpowiednim podziale i w regularnych odstępach czasu, dotyczących przypadków wszystkich form przemocy fizycznej, psychicznej, seksualnej i ekonomicznej wobec kobiet; wspierania badań dotyczących wszystkich form przemocy w celu poznania ich przyczyn i skutków, częstości występowania oraz karalności, a także skuteczności działań podejmowanych w celu wykonania konwencji, oraz przeprowadzania badań ludności, w regularnych odstępach czasu, by oceniać skalę i tendencje w stosowaniu wszystkich form przemocy. Raport wyjaśniający do Konwencji podkreśla, że gromadzenie i analiza danych dotyczących zjawiska przemocy wobec kobiet jest kwestią o fundamentalnym znaczeniu, pozwalając na bieżąco doskonalić system wsparcia osób pokrzywdzonych i monitorować dynamikę i skalę zjawiska przemocy wobec kobiet<sup>31</sup>.
42. **Obecnie funkcjonujące w Polsce rozwiązania w zakresie gromadzenia i analizy danych są dalece niewystarczające.** Przyjęte metody gromadzenia danych nie uwzględniają specyfiki zjawiska przemocy domowej, opierając się na założeniu, że przemoc, jako zjawisko genderowo neutralne, w równym stopniu dotyczy zarówno kobiet, jak i mężczyzn, co jest sprzeczne z podstawowymi założeniami Konwencji.
43. Ocena ekspertów Europejskiego Instytutu ds. Równouprawnienia Kobiet i Mężczyzn (EIGE)<sup>32</sup> wskazuje, że relacja pomiędzy ofiarą a sprawcą przemocy w bliskich związkach nie jest odnotowywana w statystykach jako jedna z obowiązkowych zmiennych na wszystkich etapach postępowania karnego, a systemy gromadzenia danych o tym zjawisku przez organy ścigania i wymiaru

---

<sup>31</sup> Zob. *Explanatory Report...*, op.cit., s. 74-77.

<sup>32</sup> EIGE, Data collection on intimate partner violence by the police and justice sectors: Poland, published July 2018, <https://eige.europa.eu/publications/data-collection-intimate-partner-violence-police-and-justice-sectors-poland>



sprawiedliwości są niekompatybilne i uniemożliwiają tworzenie niezbędnych zestawień. W efekcie polskie organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości osiągają w pełni tylko jeden z trzynastu wskaźników efektywnego gromadzenia danych statystycznych dotyczących zjawiska przemocy wobec kobiet w bliskich związkach.

44. W konsekwencji brak jest możliwości, aby ocenić w skali rocznej liczbę m.in. kobiet-ofiar aktów przemocy w bliskich związkach popełnianych przez mężczyzn, ogólną liczbę kobiet-ofiar aktów poszczególnych rodzajów przemocy w bliskich związkach (tj. fizycznej, psychicznej, seksualnej i ekonomicznej) popełnianych przez mężczyzn; zgłoszonych przypadków przemocy związanych z przemocą w bliskich związkach przeciwko kobietom popełnianym przez mężczyzn; mężczyzn-sprawców przemocy w bliskich związkach przeciwko kobietom i odsetek mężczyzn w grupie sprawców. Podobnie, statystyki nie pozwalają na ocenę liczby zabójstw, których ofiarą była kobieta, a sprawcą – jej partner/mąż<sup>33</sup>.
45. Istotne uchybienia zdiagnozowano także w obszarze gromadzenia danych przez organy sprawujących wymiar sprawiedliwości, szczególności w zakresie braku danych dotyczących liczby wniesionych wniosków o zastosowanie oraz orzeczonych przez sąd środków z zakresu izolacji sprawcy od ofiary przemocy w bliskich związkach wobec kobiet (tj. nakazu opuszczenia lokalu, zakazu kontaktowania się z pokrzywdzonym); liczby mężczyzn oskarżonych i skazanych za stosowanie przemocy w bliskich związkach wobec kobiet.
46. Zgadzając się z wynikami ewaluacji EIGE, Rzecznik zwrócił się do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej<sup>34</sup> i Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania<sup>35</sup> wskazując na konieczność dostosowania obecnych rozwiązań do standardów wynikających z Konwencji Stambulskiej. W odpowiedzi Ministerstwo poinformowało, że dostrzega potrzebę zmian i prowadzi w tym zakresie prace analityczne<sup>36</sup>.
47. Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania wskazał z kolei, że zgodnie z informacjami uzyskanymi w 2017 r. Główny Urząd Statystyczny nie prowadzi własnych badań z zakresu przemocy domowej i przemocy wobec kobiet, a dane pozyskuje jedynie z zewnętrznych systemów informacyjnych m.in. z Policji oraz MSWiA. Gromadzenie danych o przemocy utrudniają przyczyny o charakterze

---

<sup>33</sup> Raport EIGE posługuje się tu terminem *femicide*, któremu w języku polskim odpowiada nieznany ustawie termin kobietobójstwo.

<sup>34</sup> Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do MRPiPS w sprawie danych statystycznych dotyczących przemocy w związkach, III.518.21.2018.

<sup>35</sup> Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania ws. rekomendacji EIGE, XI.518.19.2019.

<sup>36</sup> Odpowiedz MRPiPS z dnia 27 grudnia 2019 r., znak: DPS.VII.071.4.2018.



systemowym, tj. rozbieżności definicji niektórych przestępstw, co uniemożliwia prezentowanie tożsamy danych przez różne instytucje. Pełnomocnik zadeklarował, że od 2017 r. problem pozostaje w jego sferze zainteresowania, zamierzał zorganizować spotkanie międzyresortowe poświęcone tej problematyce, jednakże zadanie to nie zostało dotychczas zrealizowane<sup>37</sup>.

#### **Rekomendacje:**

**XIV. Wdrożenie zaleceń EIGE w zakresie efektywnego gromadzenia danych statystycznych dotyczących zjawiska przemocy wobec kobiet w bliskich związkach.**

### **F. Badania dotyczące zjawiska przemocy w rodzinie (art. 11 konwencji)**

48. Rząd odwołuje się do wyników badań przeprowadzonych w 2014 r. przez Agencję Praw Podstawowych UE i podkreśla, że Polska należy do grupy państw o najniższym procencie kobiet powyżej 15 r.ż., które doświadczyły przemocy fizycznej lub/i seksualnej ze strony obecnego lub byłego partnera lub innej osoby (odsetek 19% dla Polski, średnia UE – 33%). Rzecznik pragnie w związku z tym wskazać na zastrzeżenie autorów raportu, że w przypadku niektórych państw m.in. Polski i Austrii – respondentki były skłonne ujawnić w badaniu tylko te przypadki przemocy, które były poważne i jako takie doszły do wiadomości organów ścigania. Autorzy raportu wskazują, że Polki i Austriaczki były mniej skłonne określać się jako ofiary przemocy, natomiast zauważają, że w przeszło 60% spraw najpoważniejszy przypadek przemocy w rodzinie skutkowało odniesieniem obrażeń<sup>38</sup>. Jest to istotny komentarz autorów raportu, który analizując wyniki należy uwzględnić.

49. W odniesieniu do informacji wskazanych w sprawozdaniu Rządu, **Rzecznik zauważa, że lista przeprowadzonych badań nie uwzględnia wyników najaktualniejszej „Ogólnopolskiej diagnozy zjawiska przemocy w rodzinie” zrealizowanej w sierpniu 2019 r. na zlecenie Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej**, która stanowi kontynuację oraz uzupełnienie dotychczasowej wiedzy na temat zjawiska przemocy w rodzinie. Badanie miało charakter ogólnopolski, reprezentatywny oraz zostało uzupełnione wywiadami pogłębionymi z ekspertami pracującymi w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

<sup>37</sup> Odpowiedź Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania z 25 kwietnia 2019r. znak: DOB.WRT.452I.3.2.2019.MD.

<sup>38</sup> FRA, Violence against women: an EU-wide survey Main results, [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2014-vaw-survey-main-results-apr14\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2014-vaw-survey-main-results-apr14_en.pdf) s. 63

**Rzecznik z przykrością odnotowuje, że wyniki badania nie zostały opublikowane na stronie Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.**

50. W ramach uzupełnienia informacji przedstawionych przez Rząd Rzecznik zdecydował się przytoczyć główne jego wnioski<sup>39</sup>. Rzecznik zwraca uwagę, że z raportu wynika, że według Polaków przemoc w rodzinie jest zjawiskiem stosunkowo częstym – 9% Polaków uważa, że dotyczy niemal każdego gospodarstwa domowego, a 25% jest zdania, że dotyczy dużej części, tj. ponad połowy gospodarstw. Mniej, bo 8% respondentów uważa, że przemoc występuje bardzo rzadko lub wcale (2%). Pytany o doświadczenia przemocy w dzieciństwie – co trzeci badany przyznaje, że w dzieciństwie doświadczył przemocy psychicznej i fizycznej. Niemal co czwarty badany był w dzieciństwie świadkiem przemocy psychicznej, niemal taki sam odsetek (23%) to osoby, które doznały przemocy we własnych domach.
51. Aż 57% badanych Polaków doświadczyło w życiu jakiejś formy przemocy (zarówno niedawno, jak i w przeszłości). Więcej niż raz przemocy doświadczyło 47% Polaków. Badania wskazują jednak, że osoby doświadczające przemocy w rodzinie w większości przypadków nie szukają pomocy w związku z tym co się stało. Jeśli już podejmą decyzję o szukaniu wsparcia – najczęściej zwracają się o nią ofiary przemocy fizycznej, psychicznej i ekonomicznej (od 31% do 24%), zdecydowanie rzadziej seksualnej – 11%.
52. Aż 30% respondentów potwierdza bycie sprawcą przemocy w rodzinie – jednokrotnym 9%, kilkukrotnym 17% i wielokrotnym 3% (odpowiada to 9 mln osób). Najczęściej potwierdzano stosowanie przemocy psychicznej (24%), fizycznej (11%). Wywiady pogłębione wskazują, że sprawców łączą wspólne postawy: potrzeba władzy i kontroli, poczucie bezkarności i nieuznawanie swojej winy.
53. Na poziomie deklaratywnym, zdecydowana większość Polaków potrafi zidentyfikować zachowania, które świadczą o występowaniu przemocy. Problemem jest jednak, że 10% Polaków uznaje różnego rodzaju zachowania przemocowe za normalne (odpowiada to liczbie 3 milionów osób). W szczególności dotyczy to przejawów przemocy ekonomicznej – aż 14% badanych uważa, że „wydzielanie pieniędzy i kontrolowanie wszystkich wydatków to przejaw gospodarności współmałżonka”. W odniesieniu do przemocy seksualnej zaniepokojenie budzi, że 10% badanych (13% mężczyzn i 7% kobiet) zgadza się, że „w sprawach seksu żona zawsze powinna zgadzać się na to, co chce mąż”, a 9% badanych – w tym 11% mężczyzn i 6% kobiet – akceptuje stwierdzenie, że „gwałt

---

<sup>39</sup> Raport udostępniony na wniosek Rzecznika z 30 grudnia 2019 r., XI.518.1.2019.



w małżeństwie nie istnieje”. Uwagę zwraca, że aż 40% Polaków akceptuje stwierdzenie, że „ofiary przemocy w rodzinie akceptują swoją sytuację”.

54. Rzecznik z zaniepokojeniem przyjmuje wyniki, zgodnie z którymi zdecydowana większość Polaków uważa, że **prawo niedostatecznie chroni osoby doznające przemocy w rodzinie** – takiego zdania jest aż **72% badanych**. Co więcej, **79%** ankietowanych **jest przekonanych, że wiele rodzin nie otrzymuje potrzebnej im pomocy** (instytucjonalnej, ale także ze strony rodziny, sąsiadów, znajomych). Jednocześnie, silne są przekonania, że przemoc jest prywatną sprawą rodziny – wskazuje na to wysoki odsetek (18%) osób twierdzących, że nie podjęły działań w stosunku do osoby doznającej przemocy, bo nie miały ochoty/ nie zamierzały się wtrącać do nie swoich spraw<sup>40</sup>. W ocenie Rzecznika ww. dane świadczą o tym, że skala zjawiska przemocy w Polsce jest niedoszacowana, a świadomość społeczna obywateli pozostaje na niedostatecznym poziomie.

**Rekomendacja:**

**XV. Szerokie upowszechnianie badań realizowanych przez władze publiczne w obszarze przeciwdziałania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej.**

---

<sup>40</sup> Raport pn. Ogólnopolska diagnoza zjawiska przemocy w rodzinie zrealizowany przez Kantar Polska na zlecenie Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, październik 2019, s. 16-31,41-43.



## Rozdział III – Zapobieganie

### A. Kampanie i programy dotyczące podnoszenia świadomości zjawiska i zapobiegania przemocy i przemocy w rodzinie (art. 12, 13 konwencji)

55. Rzecznik z zadowoleniem przyjmuje informacje o przeprowadzonych kampaniach społecznych realizowanych m.in. przez Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania, Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości, jak również jednostki samorządu terytorialnego. Rzecznik pozytywnie ocenia, że działania dotyczące podnoszenia świadomości zjawiska przemocy i przemocy w rodzinie kierowane są do różnych grup społecznych i zawodowych.
56. W ocenie Rzecznika szczególnie istotne znaczenie mają kampanie kierowane do przedstawicieli służb mundurowych. Rzecznik pragnie wskazać, że istnienie cywilnych instytucji, organizacji pozarządowych czy procedur (np. „Niebieska karta”) mających na celu pomoc osobom doświadczającym przemocy nie zwalnia z obowiązku bezwzględnego zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej wśród samych funkcjonariuszy formacji mundurowych.
57. Z analiz Rzecznika wynika, że niewłaściwa atmosfera w służbie, konieczność funkcjonowania w strukturze hierarchicznej, czy ograniczone możliwości kwestionowania rozkazów/poleceń służbowych – przy braku wiedzy w zakresie sposobów radzenia sobie ze stresem – mogą wywoływać zachowania niepożądane, przejawiające się np. poprzez stosowanie przemocy wobec członków rodziny. Dodatkowo charakter służby (np. policjanta), umiejętność poruszania się w istniejącym systemie pomocy ofiarom przemocy, znajomość procedur oraz osób odpowiedzialnych za ich wdrażanie może dla formacji stanowić trudność w identyfikacji funkcjonariuszy służb mundurowych, którzy stosują przemoc wobec członków rodziny.
58. Rzecznik z zaniepokojeniem przyjmuje, że **większość służb mundurowych nie dysponuje polityką antyprzemocową jako jedną z form realizacji polityki kadrowej i szkoleniowej przez szefów poszczególnych służb mundurowych, która uznawałaby stosowanie przez funkcjonariuszy/żołnierzy przemocy domowej za anormatywność kolidującą z interesem służby (ważnym interesem służby, potrzebą Sił Zbrojnych itd.)**. Stosowanie przemocy domowej poza służbą powinno zostać uznane za naruszenie zasad etyki zawodowej jako sprzeczne z wzorcem



etycznym funkcjonariusza/żołnierza i uznawać taką okoliczność za samodzielną podstawę do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. Odmowa zaprzestania zachowań przemocowych, odmowa stosowania się do rekomendacji indywidualnego programu naprawczego, spowodowanie obrażeń w związku z przemocą w bliskich związkach – powinny skutkować administracyjnym zwolnieniem ze służby z uwagi na ważny interes służby. Z tego względu należy dokonać przeglądu istniejących przepisów dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej poszczególnych formacji i wprowadzić niezbędne zmiany – w szczególności w zakresie braku możliwości wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wyłącznie za naruszenie zasad etyki oraz godności i honoru żołnierza<sup>41</sup>.

59. Dodatkowo Rzecznik rekomenduje prowadzenie szczegółowej weryfikacji kandydatów do służby pod kątem dopuszczania się przemocy domowej (np. w niejawnych bazach danych), nałożenie na każdego żołnierza i funkcjonariusza obowiązku niezwłocznego powiadomienia dowódcy o wszczęciu i zakończeniu przeciwko niemu postępowania karnego lub postępowania karnego skarbowego oraz ukaraniu za wykroczenie. Problematyka przemocy domowej stosowanej przez żołnierzy/funkcjonariuszy powinna zostać włączona do istniejącej sprawozdawczości skargowej i dyscyplinarnej, a zgromadzone w ten sposób dane poddane okresowej ewaluacji z perspektywy założeń polityki kadrowej i szkoleniowej.

**Rekomendacje:**

- XVI. Zintensyfikowanie działań edukacyjnych zmierzających do podniesienia świadomości społecznej na temat przemocy wobec kobiet i przemocy w rodzinie, w szczególności w zakresie rodzajów przemocy i jej możliwych przejawów.**
- XVII. Usunięcie wszystkich proceduralnych przeszkód uniemożliwiających wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec funkcjonariusza/żołnierza za stosowanie przemocy w rodzinie jako samodzielnej podstawy.**
- XVIII. Opracowanie przez szefów formacji kompleksowych polityk zerowej tolerancji wobec stosowania przemocy poza służbą, obejmujących utworzenie w jednostce punktu kontaktowego dla ofiar przemocy domowej w rodzinach funkcjonariuszy/żołnierzy, program pomocowy dla pokrzywdzonych i indywidualny program naprawczy dla funkcjonariusza/żołnierza stosującego przemoc monitorowany przez przełożonego.**

---

<sup>41</sup> Zob. art. 17 ust. 4 z ustawy o dyscyplinie wojskowej, Dz.U.2019.1508 t.j.



## B. Edukacja (art. 14 konwencji)

60. W ostatnich latach, RPO wielokrotnie zwracał uwagę Ministerstwa Edukacji Narodowej na potrzebę prowadzenia zajęć z zakresu edukacji antydyskryminacyjnej w szkołach, tak aby upowszechnić ideę praw człowieka, równego traktowania, demokracji i praworządności. Obecnie obowiązująca podstawa programowa nie zawiera treści bezpośrednio odnoszących się do równego traktowania kobiet i mężczyzn, jak również przeciwdziałania dyskryminacji czy przygotowujących dzieci i młodzież do funkcjonowania w wielokulturowym społeczeństwie.
61. Na etapie wychowania przedszkolnego trudno jest odnotować jakiegokolwiek treści odnoszące się do edukacji o prawach człowieka, edukacji antydyskryminacyjnej czy wielokulturowej. Na etapie szkoły podstawowej, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 lutego 2017 r.<sup>42</sup>, treści takie mogą być przekazywane podczas lekcji geografii lub nieobowiązkowych, trudno dostępnych zajęć z etyki. Podobny problem dotyczy także etapu edukacji ponadpodstawowej - najnowsze rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 stycznia 2018 r.<sup>43</sup> w niewielkim stopniu uwzględniło krytyczne uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich formułowane w ostatnich latach. Podstawa nie przewiduje odrębnego przedmiotu dot. edukacji antydyskryminacyjnej, a treści dotyczące dyskryminacji są przekazywane podczas zajęć z innych przedmiotów, często w sposób fragmentaryczny i pozbawiony niezbędnego kontekstu. Np. na etapie edukacji ponadpodstawowej uczniowie i uczennice poruszają problematykę dyskryminacji w ramach zajęć z historii (przy omawianiu polityki III Rzeszy i Holocaustu) oraz wychowania fizycznego. Problematykę dyskryminacji rasowej i ksenofobii omawiają wyłącznie uczniowie realizujący zakres rozszerzony z geografii.
62. Poza podstawą programową pozostawiono zagadnienia dotyczące równouprawnienia kobiet i mężczyzn, zwalczania szkodliwych stereotypów związanych z płcią, dyskryminacji ze względu na orientację seksualną lub tożsamość płciową, wyznanie lub religię. W praktyce zagadnienia te były realizowane przez zainteresowane szkoły dzięki współpracy z organizacjami pozarządowymi zajmującymi się ochroną praw człowieka, po uzyskaniu zgody dyrektora placówki i rady rodziców. W ostatnich latach jednak współpraca ta spotykała się ze stanowczą, negatywną reakcją Ministerstwa Edukacji Narodowej i podległych mu kuratoriów. Uzyskanie zgody na przeprowadzenie takich zajęć jest zdaniem organizacji pozarządowych znacznie trudniejsze niż w poprzednich latach.

---

<sup>42</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 356.

<sup>43</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 467.



63. Rzecznik zauważa, że zwiększenie wysiłków w obszarze edukacji antydyskryminacyjnej i przeciwdziałania stereotypom związanym z płcią zalecają Polsce od lat międzynarodowe organy ochrony praw człowieka, m.in. Komitet do spraw Likwidacji Dyskryminacji Kobiet<sup>44</sup>, Komisarz Praw Człowieka Rady Europy<sup>45</sup>, Komitet Praw Człowieka<sup>46</sup>, Europejska Komisja przeciw Rasizmowi i Nietolerancji<sup>47</sup>. Zalecenia do tej pory nie zostały wykonane.

**Rekomendacje:**

- XIX. Rozwinięcie obowiązującej podstawy programowej w zakresie treści związanych z przeciwdziałaniem przemocy wobec kobiet i przemocy domowej poprzez wdrożenie do systemu formalnej edukacji zajęć z zakresu edukacji antydyskryminacyjnej.**
- XX. Przyjęcie jako kryterium dopuszczenia podręcznika do użytku szkolnego zgodności zawartych w nim treści z zasadą równego traktowania, w tym ze względu na płeć.**

**C. Media (art. 17 konwencji)**

64. W napływających do Rzecznika indywidualnych wnioskach regularnie pojawia się problem dyskryminacyjnych treści zawartych w reklamach telewizyjnych. Skarżący wskazują, że wizerunek kobiet jest niejednokrotnie traktowany instrumentalnie. Chodzić tu może zarówno o wypadki traktowania kobiet jako obiektu seksualnego (np. w reklamach środków na potencję), przypisywanie im jednoznacznie wynikających ze stereotypów ról społecznych (np. reklamy sprzętu AGD czy produktów spożywczych), czy wreszcie przekazywania zniekształconych wzorców zdrowia i urody (np. w reklamach kosmetyków i odzieży). Dążąc do osiągnięcia celów marketingowych, reklamodawcy sięgają po różne środki wyrazu, które – co Rzecznik stwierdza z przykrością – podejmują temat przemocy wobec kobiet i przemocy w rodzinie w uproszczony, często godzący w godność osób pokrzywdzonych przemocą.

65. W tym kontekście Rzecznik zauważa, że istotnym problemem jest brak efektywnych środków prawnych, które pozwalałyby eliminować tego typu treści

---

<sup>44</sup> Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Concluding observations on the combined seventh and eighth periodic reports of Poland, 14 November 2014.

<sup>45</sup> Report by Nils Muižnieks Commissioner for Human Rights of the Council of Europe following his visit to Poland from 9 to 12 February 2016, point 135.

<sup>46</sup> Human Rights Committee, Concluding observations on the seventh periodic report of Poland, point 16 f i 22 c, 23 November 2016.

<sup>47</sup> ECRI Report on Poland (fifth monitoring cycle), point 101, adopted on 20 March 2015, published on 9 June 2015.

z przestrzeni publicznej, telewizyjnej i internetowej. Mając na uwadze ograniczone możliwości działania Rzecznika w relacji z prywatnymi przedsiębiorcami, Rzecznik wielokrotnie sygnalizował już konieczność podjęcia działań przez właściwe organy, m.in. Przewodniczącemu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w odniesieniu do reklam emitowanych w telewizji<sup>48</sup>. Odnotowując ekstremalnie niską liczbę postępowań prowadzonych przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji (zaledwie 2 sprawy w 2018 r.) trudno uznać, że jej działania stanowią systemową odpowiedź na problem powielania dyskryminujących kobiety treści, które tworzą przyzwolenie dla stosowania przemocy.

66. Rzecznik zwrócił się także do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów<sup>49</sup> wskazując, że reklamy naruszające godność kobiet mogą stanowić na gruncie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>50</sup> zakazaną praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów. W udzielonej odpowiedzi Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji nie podzielił stanowiska Rzecznika i odmówił wszczęcia postępowania w tym zakresie.
67. Rzecznik podkreśla, że na gruncie obowiązujących przepisów możliwości zakazania przedsiębiorcy powielania seksistowskich treści są ograniczone – zastosowania nie znajdują tu przepisy ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (ze względu wyłączenie przedmiotowe zawarte w art. 5 pkt. 2). Do seksistowskich komunikatów dotyczących kobiet jako grupy społecznej nie znajdują zastosowania również przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny<sup>51</sup> w zakresie naruszenia dóbr osobistych.
68. Pewne możliwości działania stwarzają przepisy ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji<sup>52</sup>, które przewidują odpowiedzialność odszkodowawczą przedsiębiorcy za dokonanie czynu nieuczciwej konkurencji, w tym za prowadzenie reklamy sprzecznej z przepisami prawa, dobrymi obyczajami lub uchybiającej godności człowieka. Wskazać jednak należy, że z takim powództwem wystąpić może jedynie przedsiębiorca, którego interes został zagrożony lub naruszony lub krajowa lub regionalna organizacja, której celem statutowym jest ochrona interesów przedsiębiorców<sup>53</sup>.

---

<sup>48</sup> Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 16 stycznia 2012 r., znak: RPO - 628976 - I/09.

<sup>49</sup> Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 9 kwietnia 2014 r., znak: I.505.17.2014.

<sup>50</sup> Zob. art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz.U. z 2019 r. poz. 369, z późn. zm.

<sup>51</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 1145, t.j.

<sup>52</sup> Dz.U. z 2019 r. poz.1010, t.j.

<sup>53</sup> Zgodnie z art. 18 ust. 1 i art. 19 ust. 1 pkt. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

**Rekomendacje:**

- XXI. Stworzenie efektywnych mechanizmów zwalczania treści o charakterze seksistowskim, promujących przemoc ze względu na płeć i wzmacniających przekonanie o podległości kobiet.**
- XXII. Nowelizacja ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania i rozszerzenie możliwości wytoczenia powództwa o naruszenie zasady równego traktowania we wszystkich sferach życia społecznego, w tym w przekazie medialnym.**

## **Rozdział IV – Ochrona i wsparcie**

### **A. Dostęp do informacji o systemie wsparcie (art. 13 Konwencji)**

69. W nawiązaniu do informacji o dostępności informacji o instytucjach, z których usług mogą skorzystać osoby pokrzywdzone Rzecznik wskazuje na stwierdzone uchybienia w związku ze stanem epidemii wirusa SARS-CoV-2.
70. W marcu 2020 r. Rzecznik zwrócił uwagę Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej na realne ryzyko gwałtownego wzrostu liczby przypadków użycia przemocy wobec osób najbliższych w czasie epidemii w związku z wprowadzeniem w Polsce środków zaradczych w postaci kwarantanny<sup>54</sup>. Mając na uwadze, że potrzeba opanowania wirusa SARS-CoV-2 zmieniła dotychczasowy tryb funkcjonowania instytucji państwowych i samorządowych, w tym także jednostek świadczących pomoc osobom doświadczającym przemocy w rodzinie, Rzecznik zaapelował o stworzenie dokładnego i ogólnodostępnego spisu dostępnych świadczeń wspierających dla osób doświadczających przemocy domowej oraz uzupełnienie baz teleadresowych na stronie Ministerstwa o aktualne informacje np. czy ośrodek może udzielić schronienia, czy prowadzi poradnictwo psychologiczne, prawne, socjalne, zawodowe i rodzinne za pomocą środków zdalnych. Ponadto Rzecznik zalecił, aby zespoły interdyscyplinarne i grupy robocze działały za pośrednictwem środków komunikowania się na odległość i monitorowały sytuację rodzin, w których przemoc wystąpiła, co do których istnieje takie podejrzenie, lub co do których zakończono procedurę „Niebieskiej Karty”. Rzecznik zaapelował do Minister o wydanie jednostkom odpowiednich instrukcji i wytycznych, jak wspierać osoby pokrzywdzone w czasie epidemii.

---

<sup>54</sup> Wystąpienie do Minister Rodziny w sprawie osób doświadczających przemocy domowej z dnia 30 marca 2020 r., XI.518.13.2020.



71. Odpowiedź Ministerstwa wpłynęła do Rzecznika dopiero po pięciu tygodniach<sup>55</sup>. Wynika z niej, że zalecenia Rzecznika zostały tylko częściowo uwzględnione – Ministerstwo zaleciło, aby grupy robocze funkcjonowały w trybie zdalnym, wyznaczono po jedynym przedstawicielu do kontrolowania sytuacji w rodzinie dotkniętej przemocą. Wątpliwości Rzecznika **wzbudziły wydane przez Ministerstwo instrukcje, które koncentrują się na wdrażaniu wzmożonego reżimu sanitarnego, nie zaś na stworzeniu warunków, w których wsparcie ofiar byłoby kontynuowane**. Potrzeby osób pokrzywdzonych zostały pominięte, o czym świadczy m.in. fakt, że **Ministerstwo zobowiązało placówki udzielające schronienia do zawieszenia form wsparcia świadczonych w trybie ambulatoryjnym i ograniczenia do minimum liczby pracowników w placówkach**. W odniesieniu do rekomendacji spis dostępnych świadczeń Ministerstwo ograniczyło się do przekazania prośby Rzecznika do urzędów wojewódzkich. Strona Ministerstwa nadal nie zastała uzupełniona o informacje dotyczące aktualnych możliwości uzyskania wsparcia z uwzględnieniem sposobu działania w czasie pandemii.

**Rekomendacje:**

***XXIII. Wypracowanie adekwatnych form działania, zapewniających pomoc osobom doświadczającym przemocy w rodzinie, w okresie ograniczonej lub wyłączonej ze względu na zagrożenie dla zdrowia publicznego możliwości stosowania dotychczasowych procedur i środków. Upowszechnianie aktualnych informacji o możliwości uzyskania wsparcia z uwzględnieniem sposobu działania w czasie pandemii.***

---

<sup>55</sup> Odpowiedź MRPPiS z dnia 5 maja 2020 r., ozn. DPS-VII.5130.40.2020.

## **B. Wsparcie o charakterze ogólnym (art. 20, 57 konwencji)**

72. Rzecznik z zadowoleniem przyjął fakt uchwalenia ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej<sup>56</sup>, która stwarza podstawy systemu bezpłatnej pomocy prawnej dla obywateli nie mogących we własnym zakresie zagwarantować sobie odpłatnej pomocy. Od chwili wejścia w życie ustawy, uwaga Rzecznika koncentruje się wokół monitorowania jej funkcjonowania oraz gromadzenia informacji na temat ewentualnych nieprawidłowości pojawiających się w praktyce.
73. Do Biura Rzecznika wpływają skargi, z których wynika, że system nieodpłatnej pomocy prawnej jest mało efektywny. Rozwiązania są negatywnie oceniane przez organizacje pozarządowe, Najwyższą Izbę Kontroli<sup>57</sup> i samo Ministerstwo Sprawiedliwości. Zbyt wąsko został w ustawie określony zakres przedmiotowy – ustawa nie przewiduje możliwości uzyskania porady na etapie sądowym oraz nie przewiduje możliwości sporządzenia pism w toczącym się postępowaniu przygotowawczym lub sądowym i pism w toczącym się postępowaniu sądowoadministracyjnym<sup>58</sup>.
74. Niezależnie od powyższego, Rzecznik wskazuje na problem niskiej świadomości społecznej dotyczącej uzyskania możliwości porady na mocy ww. ustawy. Może ona być również jedną z ważniejszych przyczyn tak niskiego zainteresowania darmową pomocą prawną. W badaniu przeprowadzonym na zlecenie Instytutu Spraw Publicznych respondenci najczęściej jako przyczynę nie korzystania z punktu nieodpłatnej pomocy prawnej (zorganizowanego w ramach ogólnopolskiego programu) wskazywali brak wiedzy o takiej możliwości. Również w doniesieniach medialnych pojawia się argument, iż obywatele po prostu nie wiedzą o tym programie.

### **Rekomendacje:**

- XXIV. Nowelizacja ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej, poszerzenie katalogu osób uprawnionych, ze szczególnym uwzględnieniem osób pokrzywdzonych przemocą w rodzinie.**
- XXV. Prowadzenie działań promujących możliwość uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej.**

---

<sup>56</sup> Dz. U. z 2015r. poz. 1255, z późn. zm.

<sup>57</sup> Informacja Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli P/17/090 Funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, LOP 430.001.2018, nr ewid. 4/090/LOP.

<sup>58</sup> Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Prezydenta RP z dnia 6 lipca 2017 r., IV.510.9.2014.



### C. Specjalistyczne wsparcie ofiar przemocy w rodzinie (art. 22, 23, 25 konwencji)

75. Rzecznik wskazuje, że zakres wsparcia oferowanego osobom pokrzywdzonym przemocą obecnie wyznacza art. 3 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Zawiera on wyliczenie działań względem osób doznających przemocy, poczynając od rodzajów poradnictwa (medyczne, psychologiczne, prawne, socjalne, zawodowe i rodzinne), poprzez interwencję kryzysową i wsparcie, wskazanie środków ochrony przed dalszym krzywdzeniem (zakaz kontaktów i zbliżania się sprawcy do osoby pokrzywdzonej, uniemożliwienie korzystania sprawcy ze wspólnie zajmowanego przez rodzinę mieszkania), po badanie lekarskie i wydanie zaświadczenia w związku z doznałą przemocą. Wśród form pomocy wymienia się również udzielenie osobie dotkniętej przemocą w rodzinie wsparcia w uzyskaniu mieszkania, bądź zapewnienia bezpiecznego schronienia w specjalistycznym ośrodku wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie. Należy mieć jednak na uwadze, że **ze względu na ogólny charakter przepisu wskazane w art. 3 ust. 1 ustawy wyliczenie stanowi w istocie jedynie deklarację podejmowania działań, a nie normę prawną sensu stricto.**
76. Specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie są instytucjami, których zakres działalności jest skierowany na udzielanie wsparcia w przewyciężaniu sytuacji kryzysowej związanej z przemocą w rodzinie. Tworzenie i prowadzenie takich ośrodków, zgodnie z art. 6 ust. 4 pkt 1 ustawy, jest zadaniem administracji rządowej, które realizowane jest przez powiat w oparciu o fundusze pochodzące z budżetu państwa. W ocenie Rzecznika specjalistyczne ośrodki wsparcia są jednym z kluczowych elementów systemu wsparcia osób doświadczających przemocy, który powinien zapewniać profesjonalny poziom kompleksowej pomocy, tak ważny po traumatycznych przeżyciach.
77. Z tego względu Rzecznik jest zaniepokojony, że **liczba specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie jest nieadekwatna do skali zjawiska przemocy w rodzinie.** Rzecznik zauważa, że w latach 2015-2017 w Polsce w skali kraju funkcjonowało 35 specjalistycznych ośrodków wsparcia dysponujących zaledwie 591 miejscami w tych placówkach. W roku 2018 został uruchomiony 1 nowy ośrodek, a liczba miejsc wzrosła o 15. Średnio na całe województwo



przypadają 2-3 ośrodki specjalistycznego wsparcia, choć w niektórych województwach, tj. łódzkim i lubuskim, funkcjonuje tylko 1 taka placówka<sup>59</sup>.

78. Rzecznik z zadowoleniem przyjmuje, że w 2019 r. liczba ośrodków wzrosła do 36, ale nadal stoi na stanowisku, że w porównaniu do skali zjawiska przemocy w Polsce jest ona dalece niewystarczająca, zwłaszcza w świetle wskazań Raportu Wyjaśniającego do Konwencji stambulskiej<sup>60</sup>. Dla zilustrowania problemu, Rzecznik wskazuje w tym zakresie na dane gromadzone przez Komendę Główną Policji, wskazujące, że liczba osób co do których istniało podejrzenie, że są dotknięte przemocą wyniosła w 2019 r. aż 88 032 osoby<sup>61</sup>.
79. Rzecznik wskazuje, że na problem niedostatecznej liczby ośrodków zwróciła m.in. Komisarz Praw Człowieka Rady Europy w Raporcie o stanie praw człowieka w Polsce<sup>62</sup>. Zwiększenie liczby ośrodków wsparcia ofiarom przemocy domowej zalecił także Polsce Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych<sup>63</sup>.
80. Ponadto konieczne jest także zapewnienie, że każdy ośrodek dysponuje odpowiednimi zasobami kadrowymi i finansowymi, aby zapewniać pełen zakres wsparcia. W tym miejscu Rzecznik zwraca uwagę na wnioski płynące z raportu Najwyższej Izby Kontroli<sup>64</sup>, który wskazał, że dostęp do usług gwarantowanych przepisami prawa jest ograniczony. Główne problemy koncentrowały się wokół braku zapewnienia poradnictwa prawnego, psychologicznego i rodzinnego, a także ograniczeń w dostępności do pełnego doradztwa specjalistycznego w ośrodku wsparcia, gdyż placówki nie organizowały pomocy na miejscu. Także pomoc w postaci tworzenia grup wsparcia oraz grup terapeutycznych nie była świadczona w gwarantowanym wymiarze.
81. Poza pomocą w specjalistycznych ośrodkach wsparcia, osoby doświadczające przemocy w rodzinie winny mieć zapewnioną możliwość skorzystania z miejsc bezpiecznego schronienia w całodobowych ośrodkach wsparcia oraz w ośrodkach

---

<sup>59</sup> Informacje dostępne na stronie Ministerstwa Rodziny Pracy i Polityki Społecznej: <https://www.gov.pl/web/rodzina/baza-kontaktowa-specjalistyczne-osrodki-wsparcia-dla-ofiar-przemocy>

<sup>60</sup> Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, Istanbul, 11.V.2011, pkt 135.

<sup>61</sup> Sprawozdanie z Realizacji Procedury "Niebieskie Karty" w 2019r. <http://www.statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/przemoc-w-rodzinie/137709,Sprawozdania-z-realizacji-procedury-quotNiebieskie-Kartyquot.html>

<sup>62</sup> Komisarz Praw Człowieka Rady Europy Dunja Mijatović. Raport po wizycie w polsce w dniach 11 - 15 Marca 2019 r.

<sup>63</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding observations on the sixth periodic report of Poland, 26 October 2016.

<sup>64</sup> W Informacji z dnia 26 kwietnia 2016 r. wskazała na niedostatki w dostępie przez osoby doświadczające przemocy w rodzinie do pomocy specjalistycznej w zakresie gwarantowanym przepisami prawa.



interwencji kryzysowej. Obowiązek realizacji tej formy pomocy spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego: gminie<sup>65</sup> i powiecie<sup>66</sup>.

82. Rzecznik wskazuje, że w ramach instytucji pomagających ofiarom przemocy w rodzinie w 2018 r. funkcjonowało 856 jednostek w tym - w tym 559 prowadzonych przez gminy oraz 297 prowadzonych przez powiaty. Wśród instytucji zdecydowaną większość stanowią punkty konsultacyjne - 500 (58%), a następnie ośrodki interwencji kryzysowej - 220 (26 % - w tym 58 punktów interwencji kryzysowej), specjalistyczne ośrodki wsparcia - 36 (4%), ośrodki wsparcia 17 (2%), domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży – 19 (2 %). W ocenie Rzecznika, liczba gminnych i powiatowych ośrodków wsparcia również jest niewystarczająca. Co więcej, Rzecznik z zaniepokojeniem odnotowuje, że z roku na roku ich liczba spada: w roku 2015 wynosiła 24, w 2016 - 22, w 2017 - 20, a w 2018 – 17. Wskazać również należy, że aż w sześciu województwach takie ośrodki nie zostały utworzone, mimo że jest to zadanie obligatoryjne. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży. W 2018 r. było 19 domów i chociaż liczba w stosunku do roku 2017 r. zwiększyła się o 6 to wciąż na mapie Polski są województwa nieświadczące tej formy pomocy - podlaskie, kujawsko-pomorskie, wielkopolskie, opolskie, małopolskie.
83. Rzecznik z zaniepokojeniem przyjmuje stwierdzenie resortu polityki społecznej sprawozdaniach z realizacji KPPPWR, w którym Ministerstwo wskazuje, że obserwuje odnotowywany od 2007 r. spadek liczby ośrodków wsparcia, ale zastrzega, że nie ma wpływu na zwiększenie liczby ośrodków, gdyż zgodnie z obowiązującym prawodawstwem placówki te są wypełnieniem zadania własnego samorządu. Rzecznik przypomina, że zgodnie z ustawą, wojewoda sprawuje nadzór nad realizacją przez samorząd zadań wynikających z przepisów ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.
84. Konieczne jest podkreślenie, że znaczna większość instytucji pomocowych jest niedostępna dla osób z niepełnosprawnościami doświadczających przemocy w rodzinie. W świetle zebranych w 2014 r. informacji<sup>67</sup> na 35 działających w Polsce specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie jedynie 8 mieściło się w budynkach dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnością ruchową (budynek z windą lub z podjazdem, odpowiednia szerokość korytarzy,

<sup>65</sup> Art. 6 ust. 2 pkt 3 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

<sup>66</sup> Art. 6 ust. 3 pkt 3 i 4 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

<sup>67</sup> Na podstawie wywiadów telefonicznych przeprowadzonych w dniu 25 sierpnia 2014 r. przez pracowników Biura RPO z pracownikami specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie. Zob. raport RPO pt. Przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet, *op. cit.*



dostosowana łazienka). W 32 ośrodkach nigdy nie znalazła się osoba głucha, tylko w jednym nawiązana została stała współpraca z oddziałem Polskiego Związku Głuchych umożliwiającą zapewnienie tłumacza języka migowego. Żaden z ośrodków nie deklarował posiadania strony internetowej dostępnej dla osób niewidomych, ani dysponowania wideotelefonem umożliwiającym kontakt telefoniczny osobom głuchym. Rzecznik zauważa, że Sprawozdania z realizacji KPPPWR nie zawierają oceny stanu dostosowania placówek do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, wskazują tylko liczbę osób z niepełnosprawnościami, które skorzystały z pomocy (w roku 2017 – 78 osób, w roku 2018 – 84 osoby). Jest to szczególnie istotne w świetle wskazań, że przemoc w rodzinie wyjątkowo często staje się doświadczeniem osób z niepełnosprawnościami, zwłaszcza kobiet, których dostęp do mechanizmów wsparcia jest bardzo ograniczony, na co zwracał uwagę m.in. Komitet do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych w Uwagach końcowych do wstępnego sprawozdania Polski z realizacji postanowień Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami<sup>68</sup>.

**Rekomendacje:**

- XXVI. Przeprowadzenie ogólnokrajowej analizy potrzeb i dostępu do placówek specjalistycznych dla ofiar przemocy i jej okresowa weryfikacja.**
- XXVII. Wprowadzenie skuteczniejszego nadzoru na realizacją przez jednostki samorządu terytorialnego zadań wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.**
- XXVIII. Skonkretyzowanie w przepisach ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie: zasad i trybu przyjmowania do specjalistycznych ośrodków wsparcia osób doświadczających przemocy, a także minimalnych standardów podstawowych usług świadczonych przez specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie.**

---

<sup>68</sup> Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding observations on the initial report of Poland, *op. cit.*

## **D. Programy skierowane do sprawców przemocy w rodzinie (art. 16 konwencji)**

85. W ocenie Rzecznika skuteczne przeciwdziałanie przemocy w rodzinie nie może się odbywać bez odpowiednich mechanizmów oraz zaplecza do wpływania na sprawców przemocy w celu zmiany ich postaw. Przydatność takich działań jest niekwestionowana – ich skuteczność potwierdzają wyniki badań zawarte w raporcie z badania ogólnopolskiego zrealizowanego na zamówienie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej<sup>69</sup>. Jak wskazują ww. dane aż 67% sprawców biorących udział w programie korekcyjno-edukacyjnym deklaroowało, że w czasie jego trwania zaprzestało stosowania przemocy. Ponadto spośród osób, które już uprzednio uczestniczyły w takich programach 12% podało, że po zakończeniu uczestnictwa w programie nie stosowało przemocy przez dłużej niż rok, a 34% – że zupełnie zaprzestało jej stosowania. Programy zostały także pozytywnie ocenione przez osoby prowadzące, spośród których aż 94% było zdania, że realizowane przez nich programy są skuteczne, gdyż powodują zmiany w zachowaniu ich uczestników.
86. Rzecznik zauważa, że **przepisy ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie w żaden sposób nie precyzują, na czym miałyby polegać oddziaływania korekcyjno-edukacyjne**. Wytyczne do tworzenia modelowych programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie zostały określone w załączniku Nr 2 do ustanowionej Uchwałą Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2014 r. Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014-2020<sup>70</sup>, podczas gdy ze względu na treść Konstytucji RP powinny zostać uregulowane aktem w randze ustawy.
87. **Obecnie obowiązujące przepisy karne zakładają stosowanie oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych tylko do tych sprawców, wobec których zastosowano w postępowaniu karnym środki o charakterze probacyjnym, przy czym orzeczenie przez sąd tego obowiązku jest fakultatywne. Przepisy nie przewidują możliwości nałożenia obowiązku uczestnictwa w programie korekcyjno-edukacyjnym wobec sprawców skazanych na bezwzględną karę pozbawienia wolności**. Do osób tych może zostać skierowana oferta Służby Więziennej objęcia stosownymi oddziaływaniami podczas odbywania kary, w ramach indywidualnego programu resocjalizacyjnego, jednak należy pamiętać, że skazany może odmówić

---

<sup>69</sup> Diagnoza dotycząca osób stosujących przemoc w rodzinie: badanie uczestników programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych. Ogólnopolskie badanie profesjonalistów realizujących programy oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie, Wyniki badań: MillwardBrown SMG/KRC dla Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej - ogólnopolska diagnoza dotycząca osób stosujących przemoc w rodzinie.

<sup>70</sup> M. P. z 2014 r. poz. 445.



uczestnictwa w programie. Jeżeli odbędzie karę w całości – nie zostanie mu udzielone warunkowe przedterminowe zwolnienie – opuści zakład karny nie będąc poddanym oddziaływaniom w zakresie korekcji zachowań i nie będąc zobowiązanym do poddania się im w przyszłości. Tak więc w potencjalnie bardziej drastycznych przypadkach stosowania przemocy przez sprawcę (kiedy sąd uzna, że środek probacyjny nie będzie wystarczający i orzeka bezwzględną karę pozbawienia wolności), może on nie zostać poddany oddziaływaniom korekcyjnym.

88. Pozytywna ocena efektywności oddziaływania programów korekcyjno-edukacyjnych na sprawców oraz fakt niepokojąco rzadkiego sięgania przez sędziów po ten środek przemawiają, za potrzebą modyfikacji obowiązujących rozwiązań prawno-karnych w taki sposób, aby spowodować objęcie programami większej liczby sprawców przemocy. W tym celu **zasadne jest przyjęcie zasady kierowania wszystkich sprawców przemocy w rodzinie do uczestnictwa w programach korekcyjno-edukacyjnych**. W przypadku stosowania środków probacyjnych nałożenie obowiązku uczestnictwa w programie powinno być obligatoryjne (przy dopuszczeniu możliwości odstąpienia od zastosowania go jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach). Analogiczne rozwiązanie powinno być zastosowane wobec sprawców skazanych na karę pozbawienia wolności bez zawieszenia jej wykonania. **W tym celu potrzebne jest wprowadzenie obowiązku uczestnictwa w tego typu programach i zobowiązanie sądu do orzekania tego środka w każdym przypadku skazania sprawcy przemocy w rodzinie na bezwzględną karę pozbawienia wolności.**

89. Należy jednak zauważyć, że zmiany w tym kierunku należy skorelować z rozwojem istniejącej bazy podmiotów realizujących programy. Jest to aspekt bardzo istotny, gdyż do Rzecznika docierają sygnały, że nie wszystkie powiaty opracowują i realizują programy oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych, co powoduje, że osoby wobec których nałożono taki obowiązek, jak również te, które dobrowolnie chciałyby się poddać oddziaływaniom, mają trudności ze znalezieniem dla siebie oferty w bliskiej odległości od swojego miejsca zamieszkania, co dotyczy zwłaszcza mniejszych miejscowości. Na problem ten zwróciła także uwagę Najwyższa Izba Kontroli, wskazując w Informacji z dnia 26 kwietnia 2016 r., że w 2014 r. programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych nie prowadziło ponad 40 procent powiatów w Polsce, a w 2015 r. 28 procent.

90. Rzecznik zauważa ponadto, że w 2018 r. zmniejszyła się liczba podmiotów realizujących programy oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie – z 253 w roku 2017 do 233. Zmniejszeniu uległa także liczba uczestników programów realizowanych na zasadzie dobrowolności



(2017 r. – 4327 osób, w 2018 r. – 4037 osób). Rozwój tej formy wsparcia jest nadal niewystarczający. Jest to szczególnie widoczne na tle danych, że w 2018 r. liczba osób, wobec których istnieje podejrzenie, że stosują przemoc w rodzinie wyniosła 73 654 osób<sup>71</sup>.

**Rekomendacje:**

- XXIX. Skonkretyzowanie w przepisach ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie pojęć: oddziaływania korekcyjno-edukacyjne i szczegółowych kierunków ich prowadzenia.**
- XXX. Dokonanie systemowej analizy dostępu do placówek realizujących programy oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych.**
- XXXI. Wprowadzenie zmian legislacyjnych, w efekcie których orzeczenie uczestnictwa w programie korekcyjno-edukacyjnym byłoby obligatoryjne w każdym przypadku skazania sprawcy przemocy w rodzinie, w szczególności zaś w przypadkach skazania sprawcy na bezwzględną karę pozbawienia wolności.**

**E. Szkolenie osób zawodowo zajmujących się kwestiami przemocy i przemocy w rodzinie (art. 15)**

- 91. W ocenie Rzecznika integralnym elementem efektywnego przeciwdziałania przemocy wobec kobiet i przemocy w rodzinie jest prowadzenie regularnych szkoleń dla sędziów i prokuratorów, a także aplikantów sędziowskich i prokuratorskich, które uwzględniałyby informacje na temat mechanizmu stosowania przemocy i stereotypów związanych ze stosowaniem przemocy domowej, środków prawnych i dostępnych form pomocy dla ofiar przestępstw.
- 92. Analiza spraw dotyczących przemocy, które zostały zgłoszone Rzecznikowi wskazała, że postępowania prowadzone są w wielu przypadkach z uchybieniami, co negatywnie wpływa na prawa pokrzywdzonych, a niejednokrotnie może prowadzić do wtórnej wiktymizacji ofiar ww. przestępstw.
- 93. Do najczęstszych zarzutów stwierdzonych przez Rzecznika w toku badania akt postępowania dotyczących spraw przemocy w rodzinie zaliczyć należy zniechęcanie ofiar przemocy domowej do składania zawiadomień o popełnieniu przestępstwa; nieuwzględnianie wniosków dowodowych składanych przez ofiary przemocy; deprecjonowanie wartości dowodów potwierdzających zaistnienie przemocy domowej; kwalifikowanie przemocy jako czynów podlegających ściganiu

---

<sup>71</sup> Sprawozdanie z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014-2020 za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r., s.111.



z oskarżenia prywatnego i nieobejmowanie przez prokuratorów ściganiem z urzędu takich czynów; niestosowanie wobec podejrzanych o przemoc w rodzinie środków zapobiegawczych; przewlekłość postępowań przygotowawczych.

94. Nieprawidłowości pojawiają się także po skierowaniu aktu oskarżenia do sądu. Osoby pokrzywdzone są prawidłowo, pisemnie pouczone o prawach i obowiązkach. Jednak tylko w nielicznych sprawach, po wniesieniu aktu oskarżenia, pokrzywdzeni przystępują do udziału w charakterze oskarżyciela posiłkowego. Tym samym pozbywają się uprawnienia do zgłaszania wniosków dowodowych, czy też zaskarżenia orzeczenia sądu, a w takim przypadku czynności na niekorzyść oskarżonego mogą być podjęte wyłącznie z inicjatywy prokuratora - oskarżyciela publicznego. Również zdarzają się sytuacje, gdy zostanie wydany wyrok uniewinniający, a prokurator uznaje argumentację sądu i nie wnosi środka zaskarżenia na niekorzyść.
95. Rzecznik zwraca uwagę, że sprawy, w których dochodzi do popełnienia przestępstw stanowiących przemoc w rodzinie winny być prowadzone z uwzględnieniem wytycznych dekodowanych z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępującej decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW, której podstawowym celem jest zapewnienie realizacji indywidualnych potrzeb ofiar przestępstw oraz wzmocnienie praw ofiar tak, aby każda ofiara przestępstwa mogła otrzymać minimalny poziom ochrony, informacji, wsparcia i dostępu do wymiaru sprawiedliwości, niezależnie od narodowości i miejsca zamieszkania w UE. Dodatkowo specjalną uwagę poświęcono wsparciu i ochronie ofiar niektórych przestępstw, które szczególnie narażone są na wtórną i ponowną wiktymizację, zastraszenie oraz odwet ze strony sprawcy, np. ofiarom przemocy ze względu na płeć, czy ofiarom przemocy w bliskich związkach. Rzecznik stoi na stanowisku, że przepisy dyrektywy nie zostały dotychczas wdrożone prawidłowo.
96. Rzecznik przedstawił rekomendację wprowadzenia do programu szkoleń aplikantów sędziowskich i prokuratorских zagadnień dotyczących ochrony ofiar przemocy domowej i prowadzenia szkoleń doskonalących dla sędziów i prokuratorów dotyczących aktualnych rozwiązań wynikających z prawa UE w zakresie ochrony ofiar przestępstw, w tym w szczególności przemocy domowej, Dyrektor Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury w piśmie z dnia 3 sierpnia 2019 r.<sup>72</sup>.

---

<sup>72</sup> Pismo RPO z dnia 3 sierpnia 2019 r., znak: 11.518.2.2019.





97. W odpowiedzi<sup>73</sup> Rzecznik uzyskał informację, że w ramach programu aplikacji prokuratorskiej realizowane są zajęcia obejmujące przestępstwa przeciwko rodzinie i opiece oraz wybrane zagadnienia ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie **w łącznym wymiarze 6 godzin**. Dodatkowo realizowane są zajęcia dotyczące kompensaty państwowej dla ofiar przestępstw i praw ofiary przestępstwa **w łącznym wymiarze 4 godzin**. W ramach programu aplikacji sędziowskiej problematyka przeciwdziałania przemocy w rodzinie nie jest realizowana jako odrębne zajęcia, ale poruszana w ramach ogólnych zajęć dotyczących części szczególnej kodeksu karnego, prawa cywilnego materialnego i procesowego. Program aplikacji sędziowskiej przewiduje, że aplikanci odbędą spotkanie z kuratorem zawodowym, podczas którego można omówić wątki związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie. Problematyka przemocy pojawia się również w ramach szkoleń ustawicznych prowadzonych dla sędziów i prokuratorów w cyklach szkoleń z zakresu ochrony praw człowieka.

**98. Rzecznik docenia wysiłki Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury dotyczące przeciwdziałania przemocy w rodzinie, jednakże zauważa, że wymiar zajęć o przemocy jest niewystarczający, a cykle edukacyjne nie obejmują żadnych szkoleń o standardach wynikających z Konwencji Stambulskiej.**

**Rekomendacje:**

**XXXII. Zwiększenie wymiaru godzin zajęć o problematyce dotyczącej przemocy domowej w programie szkoleń aplikantów sędziowskich i prokuratorskich.**

**XXXIII. Włączenie do cyklu szkoleń aplikantów sędziowskich i prokuratorskich i szkoleń ustawicznych prowadzonych dla sędziów i prokuratorów zagadnień dotyczących Konwencji Stambulskiej.**

---

<sup>73</sup> Pismo Dyrektora KSSIP z dnia 21 sierpnia 2019 r. znak: BD-I.034.7.2019.

## Rozdział V – Prawo materialne

### A. Rozwiązania w zakresie prawa rodzinnego (art. 31 konwencji)

99. Rzecznik zwraca uwagę, że postępowania w sprawach rodzinnych zwykle trwają długo – przerwy między rozprawami wynoszą miesiące; podobnie sprawa ma się z oczekiwaniem na wykonanie badań przez biegłych i sporządzenie przez nich opinii. Możliwość odwołania się w dużej liczbie postanowień i zarządzeń, wydawanych w trybie zabezpieczenia w toku postępowań, powoduje dalsze ich przedłużenie. Problem długotrwałości postępowań jest szczególnie widoczny w sprawach o rozwód, gdy sąd jednocześnie orzeka w kwestii władzy rodzicielskiej i kontaktów z dziećmi. Z doświadczeń Rzecznika wynika, że w toku postępowania o rozwód sąd często wielokrotnie zmuszony jest orzekać co do wniosków o zabezpieczenie i zmianę zabezpieczenia w kwestii władzy i kontaktów, co oddala w czasie ostateczne rozstrzygnięcie sprawy rozwodu. Długotrwałość postępowań ma duże znaczenie także w sprawach dotyczących uprowadzenia dziecka za granicę – gdyż upływ czasu może skutkować ostatecznym zalegalizowaniem uzyskanego bezprawnie stanu faktycznego i dostosowaniem do niego stanu prawnego.
100. Skargi wnoszone do Biura Rzecznika wskazują także na problemy związane z niezwłocznym stosowaniem i wyegzekwowaniem zapadłych orzeczeń sądów. Rzecznik dostrzega, że kuratorzy, mający dokonać odebrania dziecka od rodzica (czy dalszej rodziny) i przekazania go rodzicowi uprawnionemu do pieczy, nie dysponują skutecznymi środkami prawnymi pozwalającymi na nakłonienie rodzica do wydania dziecka czy odnalezienie dziecka w razie ukrywania (także w sprawach uprowadzenia dziecka za granicę). Ponadto, jeśli dziecko odmawia opuszczenia nieuprawnionego rodzica (co może być wynikiem manipulacji i nastawiania), kurator zwykle odstępuje od odebrania dziecka, motywując to dobrem dziecka. Metodą faktów dokonanych rodzic przetrzymujący dziecko po kilku nieudanych odebraniach może z sukcesem wnioskować do sądu o ustalenie miejsca pobytu dziecka przy nim, jako że miejsce to stało się zwykłym miejscem pobytu dziecka.
101. Łącznie długotrwałość postępowań i ograniczona skuteczność ww. środków prawnych może powodować pozostawanie dziecka w sytuacji przemocy bądź powodować, że osoba dotknięta przemocą będzie zmuszona do kontaktów z osobą sprawcą przemocy. Proponowano także zmianę ustawową, umożliwiającą zawieszanie postępowania o rozwód więcej niż raz (zob. też pkt F).



102. Rozwiązanie prawne dotyczące wykonywania kontaktów z dzieckiem może budzić różnego rodzaju wątpliwości. Samo niewykonywanie bądź utrudnianie kontaktów może oczywiście stanowić przykład przemocowego zachowania, jako że zarówno rodzic, jak i dziecko mają prawo do wzajemnej styczności. Jednak do Biura Rzecznika wpływają także skargi wskazujące, że niejednokrotnie ww. przepisy mogą być stosowane instrumentalnie i stanowić przejaw przemocy ekonomicznej wobec drugiego rodzica, np. gdy rodzic niesprawujący pierwszoplanowej pieczy zgłasza zarzut utrudniania czy uniemożliwiania kontaktów z dzieckiem, co skutkuje nałożeniem przez sąd na drugiego rodzica obowiązku zapłaty określonych kwot pieniężnych. Jest to szczególnie problematyczne, gdy do spotkania z drugim rodzicem nie dochodzi na wyraźne życzenie dziecka, które obawia się utrzymywania kontaktów z rodzicem stosującym przemoc.

## **B. Prawo karne (art. 33-41 konwencji)**

103. Rzecznik podkreśla, że **polskie ustawodawstwo nie zapewnia pełnej ochrony przed przemocą ze względu na płeć i przemocą w rodzinie**. Regulacje dotyczące zwalczania różnych form dyskryminacji i przemocy wobec kobiet są rozproszone w różnych aktach prawnych i w większości przypadków są przepisami ogólnymi.

104. W odniesieniu do norm prawnokarnych Rzecznik wskazuje, że przepisem, który najczęściej znajduje zastosowanie w sprawach przemocy domowej jest art. 207 k.k. Przepis jest zawarty w Rozdziale XXVI Kodeksu karnego pn. „Przestępstwa przeciwko rodzinie i opiece”, co wskazuje, że głównym przedmiotem ochrony jest rodzina, jej prawidłowe funkcjonowanie lub instytucja opieki.

105. Zgodnie z art. 207 § 1 k.k. penalizuje znęcanie się fizycznie lub psychicznie nad osobą najbliższą lub nad inną osobą pozostającą w stałym lub przemijającym stosunku zależności od sprawcy. Popętnienie tego czynu podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

106. Rzecznik podkreśla, że przestępstwo znęcania się z art. 207 § 1 k.k. jest przestępstwem indywidualnym w tej części, w której ofiarą jest osoba najbliższa (w rozumieniu art. 115 § 15 tj. małżonek, wstępny, zstępny, rodzeństwo, powinowaty w tej samej linii lub stopniu, osoba pozostająca w stosunku przysposobienia oraz jej małżonek, a także osoba pozostająca we wspólnym pożyciu) lub osoba pozostająca ze sprawcą w stosunku zależności. Oznacza to, że sprawcą przestępstwa z art. 207 k.k. nie może być były partner lub małżonek. Taka konstrukcja przepisu powoduje, że obejmuje on tylko część zachowań definiowanych przez Konwencję Stambulską w art. 3b. W części dotyczącej



znęcania się nad małoletnim lub osobą nieporadną ze względu na jej stan psychiczny lub fizyczny (art. 207 § 2 k.k.) przestępstwo znęcania się jest przestępstwem powszechnym, a więc podmiotem jego może być każdy człowiek.

107. W odniesieniu do zjawiska molestowania seksualnego Rzecznik zwraca uwagę, że brak jest specyficznej normy prawnokarnej penalizującej tego typu zachowania. Wskazywany przez Rząd art. 216 k.k. jest przepisem ogólnym, który penalizuje wszystkie zachowania sprawcy, które wyrażają pogardę dla innej osoby, w szczególności mają poniżyć ją, uwłaczać godności oraz sprawić, aby poczuła się obrażona.
108. Rzecznik ponownie wskazuje, że polskie ustawodawstwo przyznaje cywilnoprawną ochronę przed molestowaniem seksualnym jedynie w obszarze dostępu do usług oferowanych publicznie, zabezpieczenia społecznego i szeroko rozumianej sfery zatrudnienia, na podstawie przepisów Kodeksu Pracy i ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów UE w zakresie równego traktowania. Poza zakresem regulacji jest molestowanie seksualne w innych sferach życia publicznego, np. na uczelniach wyższych, w przestrzeni publicznej, itp. (Zob. też pkt 3-4).
109. Rzecznik nie kwestionuje, że w sprawach molestowania seksualnego możliwe jest dochodzenie zasądzenia przez sąd odpowiedniej sumy tytułem zadośćuczynienia pieniężnego za naruszenie dóbr osobistych na podstawie art. 23 i art. 24 w związku z art. 448 Kodeksu cywilnego<sup>74</sup>, jednakże zwraca uwagę, że nie będzie miała wtedy zastosowania zasada odwróconego ciężaru dowodu, charakterystyczna dla postępowań związanych z problemem dyskryminacji.
110. W odniesieniu do przemocy seksualnej Rzecznik z zadowoleniem przyjmuje zmiany w zakresie dotychczasowego trybu przesłuchania świadka pokrzywdzonego przestępstwami zgwałcenia i wymuszenia czynności seksualnej (art. 197 k.k.), seksualnego wykorzystania nie poczytalności lub bezradności (art. 198 k.k.) oraz seksualnego wykorzystania zależności (art. 199 k.k.) wprowadzone jako art. 185c - 185d k.p.k.
111. Rzecznik z zadowoleniem przyjmuje, że po analizie danych zebranych przez Rzecznika wskazujących, że w praktyce od dnia złożenia przez ofiarę zawiadomienia o przestępstwie do przesłuchania jej przez sąd upływał niekiedy znaczny okres (nawet ponad 90 dni), od dnia 5 października 2019 r. wprowadzono do kodeksu

---

<sup>74</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny, Dz.U. z 2019 r. poz. 1145, t.j.



postępowania karnego obowiązek przeprowadzenia pokrzywdzonego przez sąd w terminie 14 dni od złożenia zawiadomienia o przestępstwie.

112. Niemniej jednak, Rzecznik zwraca uwagę, że zgodnie z polskim ustawodawstwem do przestępstwa zgwałcenia dochodzi jedynie w sytuacji, gdy doprowadzenie innej osoby do obcowania płciowego następuje w wyniku zastosowania przez sprawcę przemocy, groźby bezprawnej lub podstępów (art. 197 § 1 k.k.). Wywołuje to wątpliwości co do zgodności definicji gwałtu z wymogami art. 36 Konwencji Stambulskiej, który nakazuje oparcie konstrukcji przestępstw przeciwko wolności seksualnej na koncepcji braku zgody osoby pokrzywdzonej.
113. Ponadto, zastrzeżenia budzi praktyka postępowania organów ścigania w sprawach dotyczących przemocy seksualnej. We wnioskach kierowanych do Rzecznika przez ofiary przestępstw seksualnych podnoszone są w odniesieniu do organów prowadzących postępowanie przygotowawcze zarzuty: niedawania przez prowadzących postępowanie wiary ofiarom przestępstw seksualnych, w szczególności w zakresie tego, czy wyraziły one zgodę na kontakt o charakterze seksualnym; negatywny stosunek prokuratorów i sędziów do ofiary, przejawiający się między innymi w deprecjonowaniu zeznań ofiary, braku empatii; brak przygotowania organów ścigania (Policji) do prowadzenia postępowań w przypadku podejrzenia użycia przez sprawcę „pigułki gwałtu”; nieuwzględnianie przez Policję potrzeby zapewnienia, aby czynności w sprawie o zgwałcenie wykonywała osoba tej samej płci co ofiara. Ujawniają one skalę uprzedzeń wobec kobiet i szkodliwe przekonania dotyczące osób pokrzywdzonych przemocą seksualną.
114. Sterylizacja wbrew woli – mimo że zakazana ustawowo (art. 156 k.k.), jak przyznaje rząd – w praktyce może dotyczyć w szczególności kobiet i dziewcząt z niepełnosprawnościami<sup>75</sup>. Wskazany problem nie jest dobrze udokumentowany, jednak niedawne badania sugerują, że kobiety z niepełnosprawnością intelektualną, pozbawione zdolności do czynności prawnych, którym wyznaczono opiekuna i przebywające w specjalistycznych instytucjach mogły być poddane sterylizacji wbrew ich woli lub bez świadomie wyrażonej zgody, jak wskazał Komitet ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> See: Submission of Association of Women with Disabilities ONE.pl and Women Enabled International to the CRPD Committee for its Review of Poland, July 31, 2018.

<sup>76</sup> Committee on the Rights of Persons with Disabilities Concluding observations on the initial report of Poland, 29 October 2018, CRPD/C/POL/CO/1, points 30-31.



**Rekomendacje:**

- XXXIV. Nowelizacja przepisów kodeksu karnego w celu osiągnięcia spójności z definicjami przemocy wobec kobiet i przemocy domowej przewidzianymi przez art. 3 (a) (b) (d) Konwencji Stambulskiej.**
- XXXV. Nowelizacja przepisów kodeksu karnego w odniesieniu do przestępstw zgwałcenia i innych przeciwko wolności seksualnej poprzez penalizowanie wszystkich niekonsensualnych zachowań seksualnych wobec osoby pokrzywdzonej.**
- XXXVI. Monitorowanie praktyki stosowania art. 185c§2 kpk, w kontekście terminu pierwszego przesłuchania ofiary przestępstwa.**
- XXXVII. Nowelizacja ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania i rozszerzenie możliwości wytoczenia powództwa o naruszenie zasady równego traktowania, w tym molestowania, we wszystkich sferach życia społecznego.**
- XXXVIII. Finansowanie przez władze publiczne badań poświęconych zjawisku sterylizacji wbrew woli osoby i podjęcie działań zaradczych.**

**C. Zakaz obowiązkowego stosowania alternatywnych sposobów rozstrzygnięcia sporów, w tym mediacji i ugody (art. 48 konwencji)**

115. Rzecznik zauważa niepokojący kierunek proponowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości zmian legislacyjnych w zakresie postępowań o rozwód. Jako przykład Rzecznik pragnie przywołać projekt ustawy wprowadzający nowe rodzinne postępowanie informacyjne, poprzedzające merytoryczne rozpoznanie pozwu rozwodowego czy separacyjnego i zawierający quasi-obligatoryjną mediację dla stron. Projekt ten nie został uchwalony.

## **Rozdział VI – Postępowanie przygotowawcze, ściganie, przepisy proceduralne i środki ochronne**

### **A. Szybka i odpowiednia reakcja organów ścigania na wszystkie przypadki przemocy w rodzinie, ocena powagi sytuacji i ryzyka śmierci (art. 18, 49, 50, 51 konwencji)**

116. Zgodnie z art. 8a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, do zadań Prokuratora Generalnego należy opracowywanie i wydawanie co najmniej raz na dwa lata wytycznych dotyczących zasad postępowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Rzecznik z zaniepokojeniem zauważa, że w ostatnich latach nowe wytyczne nie zostały wydane – ostatnie obowiązujące wytyczne zostały wydane przez Prokuratora Generalnego w dniu 22 lutego 2016 r.

#### **Rekomendacje:**

**XXXIX. Pilne opracowanie przez Prokuratora Generalnego nowych wytycznych dotyczących zasad postępowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w zakresie przeciwdziałania przemocy.**

**XL. Przestrzeganie przez Prokuratora Generalnego terminu opracowania wytycznych wskazanego w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.**

### **B. Zakazy doraźne, zakazy i nakazy ochronne (art. 52, 53 konwencji)**

117. Rzecznik z zadowoleniem przyjmuje uchwalenie przez Sejm ustawy wprowadzającej rozwiązania w zakresie natychmiastowej izolacji sprawcy przemocy od osoby pokrzywdzonej<sup>77</sup>. Rzecznik pragnie zaznaczyć, że postulat ten został zrealizowany dzięki wieloletniej determinacji i dużemu zaangażowaniu organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

**118.** Pozytywnie należy ocenić zmiany, które przyznają osobie dotkniętej przemocą możliwość żądania, aby sąd zobowiązał osobę stosującą przemoc do opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania, jego bezpośredniego otoczenia lub zakazał zbliżania się do mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia. Żądanie nakazania

---

<sup>77</sup> Ustawa z dnia 30 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2020 poz. 956.



opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania – na mocy noweli – obejmuje także sytuacje, gdy osoba dotknięta przemocą nie zajmuje mieszkania, gdy członek rodziny stosujący przemoc czasowo je opuścił, jak też, gdy osoba stosująca przemoc, okresowo lub nieregularnie przebywa w mieszkaniu wspólnie z osobą dotkniętą przemocą w rodzinie. Pozytywnie należy ocenić także zmianę, że żądanie zobowiązania przez sąd danej osoby do opuszczenia mieszkania przysługuje osobie dotkniętej przemocą w rodzinie niezależnie od tego, czy sprawcy przemocy można zarzucić popełnienie przestępstwa. Mając na uwadze jak fundamentalne znaczenie ma konieczność natychmiastowej izolacji sprawcy od ofiary, **Rzecznik krytycznie ocenia zbyt długi okres *vacatio legis*, zgodnie z którym ustawa wejdzie w życie dopiero po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia.**

119. **Rzecznik wskazuje, że nowe regulacje, choć mocno rozszerzają zakres ochrony osoby dotkniętej przemocą, to jednak nadal nie wydają się spełniać wymogów przewidzianych przez art. 52 Konwencji Sтамбуlskiej.** W pierwszej kolejności wskazać należy, że **wprowadzone przepisy nie przewidują możliwości orzeczenia doraźnego zakazu zbliżania się do osoby dotkniętej przemocą, o ile nie toczy się postępowanie karne, w ramach którego środek taki może zostać zastosowany.** Ochrona osoby dotkniętej przemocą doznaje zatem istotnej luki, która jak najszybciej powinna zostać wypełniona przez ustawodawcę. Podobnie, krytycznie należy ocenić rozwiązanie przyjęte w ustawie z 30 kwietnia 2020 r. (art. 11 a ust. 3 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy po nowelizacji), w myśl którego osoba pełnoletnia pozostała w mieszkaniu po usunięciu z niego sprawcy przemocy, ponosi opłaty z tytułu utrzymania i eksploatacji tego mieszkania (chyba, że na sprawcy przemocy ciążył wobec tej osoby obowiązek alimentacyjny). Rzecznik wskazuje, że fakt opuszczenia lokalu nie pozbawia tytułu prawnego osoby stosującej przemoc i nie powinien mieć znaczenia dla jej odpowiedzialności za opłaty za mieszkanie, która w wielu przypadkach i tak jest oparta na zasadzie zobowiązania solidarnego. Wskazać również należy, że bardzo często ofiary przemocy domowej są jednocześnie uzależnione ekonomicznie od sprawcy i perspektywa ustawowego obowiązku przejęcia ciężaru utrzymania mieszkania może je zniechęcić do wystąpienia do sądu z wnioskiem.





**Rekomendacje:**

- XXI. *Wprowadzenie możliwości orzeczenia doraźnego zakazu zbliżania się do osoby dotkniętej przemocą, niezależnie od toczącego się postępowania karnego.***
- XXII. *Zmiana ustawy w zakresie obciążenia opłatami z tytułu utrzymania i eksploatacji mieszkania osoby doznającej przemocy.***
- XXIII. *Pilne podjęcie działań informacyjno-szkoleniowych adresowanych do służb, które stosować będą nowe rozwiązania.***
- XXIV. *Przyspieszenie wejścia w życie rozwiązań umożliwiających natychmiastową izolację sprawcy przemocy.***

**C. Środki ochronne dostępne w toku postępowania przygotowawczego i postępowania sądowego (art. 54, 56 konwencji)**

120. Badane w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich sprawy ujawniły problem związany z realizacją w praktyce art. 185c § 2 k.p.k. (w brzmieniu obowiązującym do 4 października 2019 r.) przewidującego, że przesłuchanie ofiar przestępstw seksualnych przeprowadza sąd. Z danych zebranych przez Rzecznika wynikało bowiem, że w praktyce zdarzało się, że od dnia złożenia przez ofiarę zawiadomienia o przestępstwie do przesłuchania jej przez sąd mija niekiedy znaczny okres (nawet ponad 90 dni). Okoliczność ta stała się podstawą skierowania przez Rzecznika do Ministra Sprawiedliwości wystąpienia, w którym rekomendowano podjęcie działań mających na celu poprawę sytuacji ofiar poprzez usunięcie stwierdzonej nieprawidłowości. W wyniku tego wystąpienia, od dnia 5 października 2019 r., wprowadzono do kodeksu postępowania karnego obowiązek przeprowadzenia pokrzywdzonego przez sąd w terminie 14 dni od złożenia zawiadomienia o przestępstwie. Rzecznik z zadowoleniem przyjmuje powyższą zmianę, ale wskazuje, że konieczne jest monitorowanie praktyki stosowania tego przepisu.

**Rekomendacje:**

- XLV. *Monitorowanie praktyki stosowania art. 185c § 2 kpk, w kontekście terminu pierwszego przesłuchania ofiary przestępstwa.***

**D. Postępowanie z urzędu, postępowanie z oskarżenia prywatnego (art. 55 konwencji)**

121. Rzecznik zwraca uwagę, że zastrzeżenie zgłoszone przez Polskę do Konwencji powoduje, że niektóre drobne przestępstwa, które mogłyby podlegać rygorom



wynikającym z art. 35 Konwencji nie są ścigane z oskarżenia publicznego, lecz na podstawie prywatnego oskarżenia ofiary przemocy. Dotyczy to w szczególności przestępstw naruszenia czynności narządu ciała lub rozstroju zdrowia trwającego nie dłużej niż 7 dni (art. 157§ 2 kk) oraz uderzenia lub innego naruszenia netykalności cielesnej (art. 217 § 1 kk). Postępowanie w takich sprawach może się także toczyć z urzędu wówczas, gdy prokurator uzna, że wymaga tego interes społeczny (art. 60 § 1 kpk). W praktyce przejęcie przez prokuratora ścigania w sprawach z oskarżenia prywatnego zdarza się jednak rzadko.

**Rekomendacje:**

***XLVI. Zmiana przepisów dotyczących trybu ścigania przestępstw z art. 157§ 2 i 217§1 kk na publicznoskargowy w przypadku, gdy czyny stanowią przemoc w rodzinie lub zmiana praktyki poprzez zobowiązanie prokuratorów do ścigania z urzędu takich czynów (np. poprzez odpowiednie zapisy w wytycznych Prokuratora Generalnego dotyczących zasad postępowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie).***

## **Rozdział VII – Migracja i azyl**

### **A. Postępowanie w sprawie przyznania statusu uchodźcy (art. 60 konwencji)**

122. Od początku 2015 r. do Rzecznika docierają liczne skargi od cudzoziemców, którzy bezskutecznie próbują wjechać na terytorium Polski przez przejścia graniczne w Terespolu (z Białorusią) lub w Medyce (z Ukrainą) z zamiarem złożenia w Polsce wniosku o ochronę międzynarodową. Co do zasady, złożona podczas odprawy na granicy deklaracja o zamiarze ubiegania się o ochronę międzynarodową w Rzeczypospolitej Polskiej powinna skutkować wpuszczeniem cudzoziemca do Polski i przyjęciem przez Straż Graniczną wniosku o udzielenie takiej ochrony. Tymczasem ze skarg kierowanych do RPO, a także z obserwacji poczynionych podczas wizytacji przeprowadzonych przez pracowników Biura RPO na przejściach granicznych wynika, że w wielu przypadkach funkcjonariusze Straży Granicznej prowadzący odprawę nie przyjmują deklaracji cudzoziemców o zamiarze ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową, nie dopuszczają do złożenia przez nich wniosku o udzielenie takiej ochrony i, w konsekwencji, odmawiają im prawa wjazdu do Polski. Wśród osób, którym odmawia się prawa do złożenia wniosku są również kobiety, które jako przesłankę ubiegania się o ochronę międzynarodową wskazują przemoc ze względu na płeć, której doznawały w kraju



pochodzenia. W takich przypadkach, jak wynika z obserwacji przedstawicieli Biura RPO rozmów prowadzonych przez Straż Graniczną z cudzoziemcami, przemoc ze względu na płeć nie jest uznawana przez funkcjonariuszy SG za formę prześladowania, nawet jeśli istnieje prawdopodobieństwo, że w swoim kraju cudzoziemka nie może liczyć na żadną pomoc ze strony władz.

123. W każdym przypadku, gdy po odprawie granicznej funkcjonariusz SG uzna, że brak jest podstaw do wpuszczenia cudzoziemca na terytorium Polski, sporządza notatkę z rozmowy z cudzoziemcem. Notatka taka ma jednak charakter dokumentu wewnętrznego i z reguły jest dość lakoniczna: zwykle liczy nie więcej niż trzy zdania. Zgodnie z zaobserwowaną podczas wizytacji praktyką, funkcjonariusz nie opisuje w notatce całego przebiegu rozmowy i nie odnotowuje wszystkich wypowiedzi cudzoziemca, a jedynie zamieszcza te informacje, które w jego ocenie są kluczowe do ustalenia celu przyjazdu cudzoziemca do Polski. Treść notatki, w tym także dobór zawartych w niej informacji, są całkowicie zależne od funkcjonariusza SG prowadzącego rozmowę z cudzoziemcem. Rozmowy nie są w żaden inny sposób rejestrowane, a samych notatek nie odczytuje się cudzoziemcom. Nie mają one zatem żadnej możliwości weryfikacji, ani tym bardziej sprostowania zawartych w notatkach informacji. Z tych samych przyczyn, treści notatek w żaden sposób nie mogą weryfikować inni funkcjonariusze SG, w tym także przełożeni funkcjonariuszy prowadzących te czynności.
124. Brak możliwości weryfikowania przebiegu rozmów mających kluczowe znaczenie dla identyfikacji cudzoziemców jako osób poszukujących w Polsce ochrony międzynarodowej sprawia, że cudzoziemcy należący do tej wrażliwej grupy nie mają gwarancji skutecznego dostępu do procedur rozpatrzenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Potrzeba ustanowienia takich gwarancji wynika zaś z motywu 25 preambuły oraz art. 6 ust. 2 dyrektywy 2013/32/UE w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej. Dlatego też, zdaniem RPO, konieczne jest ustawowe doprecyzowanie obowiązków funkcjonariuszy w zakresie dokumentowania przebiegu rozmowy prowadzonej z cudzoziemcami podczas odprawy granicznej. Podstawą w tym zakresie powinno być protokołowanie rozmów na jednolitych formularzach, z obowiązkowym pytaniem o zamiar ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową. O wprowadzenie do porządku prawnego stosownych regulacji RPO zwracał się m.in. do MSWiA.



**Rekomendacje:**

- XLVII. Ustawowe doprecyzowanie obowiązków funkcjonariuszy Straży Granicznej w zakresie dokumentowania przebiegu rozmowy prowadzonej z cudzoziemcami podczas odprawy granicznej, w ramach tzw. kontroli granicznej II linii.***
- XLVIII. Wprowadzenie protokołowania rozmów na jednolitych formularzach, z obligatoryjnym pytaniem o zamiar ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową, a następnie odczytywanie tych protokołów cudzoziemcom i cudzoziemkom, w języku dla nich zrozumiałym.***
- XLIX. Zorganizowanie szkoleń z zakresu interpretacji przesłanek ubiegania się o ochronę międzynarodową przewidzianych w Konwencji dla funkcjonariuszy Straży Granicznej oraz dla pracowników Urzędu Szefa ds. Cudzoziemców.***