

Cywilne nakazy ochrony – od teorii do praktyki sądowej

Alina Prusinowska-Marek 

Institut Pedagogiki Uniwersytetu Jagiellońskiego

Nowelizacja ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie z 2010 r. wprowadziła nowy instrument (cywilnoprawny) służący odizolowaniu sprawcy przemocy od ofiary. Musiało jednak minąć kolejnych 10 lat, by Policja i Żandarmeria Wojskowa uzyskały uprawnienia do natychmiastowego usunięcia sprawcy (na okres 14 dni) z mieszkania wspólnie zajmowanego z osobą doznającą przemocy lub zakazania mu zbliżania się do mieszkania. Decyzje Policji i Żandarmerii podlegają kontroli sądu, a zastosowane ograniczenia mogą być następnie przedłużone przez sąd cywilny.

W 2023 r., w wyniku nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego, został poszerzony zakres ograniczeń stosowanych wobec sprawców przez Policję albo Żandarmerię Wojskową oraz sąd cywilny na podstawie art. 11a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej. Oprócz nakazu opuszczenia mieszkania połączonego z zakazem zbliżania się do mieszkania wprowadzono: zakaz zbliżania się sprawcy do osoby doznającej przemocy, zakaz kontaktowania się z tą osobą oraz zakaz wstępu i przebywania w określonych miejscach.

W ten sposób „domknięto” system udzielania natychmiastowej, doraźnej ochrony prawnej osobie doznającej przemocy oraz doprecyzowano obowiązki sądu cywilnego w zakresie szybkiego reagowania na wnioski o udzielenie zabezpieczenia poprzez przedłużenie cywilnych nakazów ochrony zastosowanych przez Policję albo Żandarmerię Wojskową lub zastosowanie nakazów ochrony po raz pierwszy przez sąd cywilny.

W 2024 r. w Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości przeprowadzono badania aktowe, których zasadniczym celem było sprawdzenie terminowości czynności sądu w sprawach z zakresu przemocy domowej, w tym terminowości rozpoznawania zażaleń na decyzję Policji albo Żandarmerii Wojskowej. Kryterium „terminowość” stało się wyznacznikiem skuteczności zaprojektowanych rozwiązań. Jednakże w toku badań przeanalizowano również inne aspekty praktyki sądowej, jak: dane demograficzne uczestników postępowania, zakres wniosku kierowanego do sądu, przebieg postępowania, udział prokuratora,

rozstrzygnięcie sądu oraz zakres kontroli instancyjnej. Artykuł prezentuje w ujęciu syntetycznym najistotniejsze ustalenia z przeprowadzonych badań.

Słowa kluczowe:

przemoc domowa; osoba doznająca przemocy domowej; osoba stosująca przemoc; cywilne nakazy ochrony

Od Deklaracji do ustawy

W Polsce od pierwszej dekady XXI w. przemoc domowa „przestała już być postrzegana jako sprawa prywatna, dotycząca jedynie osób stosujących przemoc i dotkniętych przemocą. Współcześnie jest ona traktowana jako złożony problem całego społeczeństwa, o skomplikowanych uwarunkowaniach psychologicznych, wielorakich przyczynach i wielopłaszczyznowych konsekwencjach dla wszystkich członków rodziny, wymagających współpracy władzy, instytucji publicznych i innych wyspecjalizowanych organów dysponujących właściwymi i fachowymi kompetencjami”¹. Ucieleśnieniem tej zmiany w postrzeganiu problemu „przemocy domowej” było zainicjowanie w 2003 r. przez Izabelę Jarugę-Nowacką – Pełnomocniczkę Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn – prac nad ustawą o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie i jej ostateczne uchwalenie w 2005 r. (Dz.U. 2005, nr 180, poz. 1493, dalej u.p.d.). Należy jednak podkreślić, że istotny wpływ na decyzję o podjęciu prac legislacyjnych nad ustawą miała przede wszystkim oddolna presja środowiska profesjonalistów² działających w obszarze przeciwdziałania przemocy, którzy w grudniu 1995 r. na II Ogólnopolskiej Konferencji na temat Przeciwdziałania Przemocy przyjęli Polską Deklarację w Sprawie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie³.

- 1 Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Druk Sejmowy nr 279, Sejm RP IX Kadencja – uzasadnienie, s. 1.
- 2 Chodzi o Ogólnopolskie Porozumienie Osób, Organizacji i Instytucji Pomagających Ofiarom Przemocy „Niebieska Linia”, powołane do życia w grudniu 1996 r. podczas III Ogólnopolskiej Konferencji „Przeciw przemocy”. Porozumienie skupia osoby, instytucje oraz organizacje pozarządowe, które popierają program przeciwdziałania przemocy w rodzinie: służby społeczne, wymiar sprawiedliwości, dziennikarzy oraz ludzi dobrej woli, wszystkich, którzy przeciwstawiają się przemocy domowej i współdziałają w udzielaniu pomocy osobom pokrzywdzonym. Od początku funkcję koordynatora tego ruchu społecznego pełnił Pogotowie „Niebieska Linia” Instytutu Psychologii Zdrowia. Źródło: <https://www.niebieskalinia.pl/aktualnosci/aktualnosci/porozumienie-na-rzecz> [dostęp: 12.07.2025].
- 3 Polska Deklaracja w Sprawie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie: <https://www.niebieskalinia.pl/aktualnosci/archiwum/polska-deklaracja-w-sprawie-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie> [dostęp: 12.07.2025].

Ustawa z 2005 r. wprowadziła legalną definicję przemocy w rodzinie (art. 2 pkt 2 u.p.d.), określiła zadania administracji państwowej i samorządów w zakresie przeciwdziałania przemocy (art. 6, 7 i 8 u.p.d.) oraz zasady postępowania z osobami doznającymi przemocy i stosującymi przemoc (art. 3 i 4 u.p.d.). Dodatkowo ustawa dokonała zmian w Kodeksie karnym (dalej k.k.), wprowadzając instrumenty prawne „dedykowane” osobom skazanym za przestępstwa z użyciem przemocy w postaci: (1) fakultatywnej podstawy do zastosowania środka karnego; (2) fakultatywnej podstawy do zastosowania obowiązku okresu próby; (3) wprowadzenia nowych obowiązków okresu próby w postaci (a) obowiązku udziału w programie korekcyjno-edukacyjnym, (b) obowiązku powstrzymywania się od kontaktowania się z pokrzywdzonym lub innymi osobami w określony sposób, (c) obowiązku opuszczenia przez skazanego lokalu zajmowanego wspólnie z osobą pokrzywdzoną przestępstwem z użyciem przemocy.

Niestety w 2005 r. nie udało się wprowadzić do ustawy regulacji umożliwiających funkcjonariuszom Policji natychmiastowe usunięcie sprawcy przemocy z lokalu zajmowanego wspólnie z osobą doznającą przemocy. Warto podkreślić, że takie rozwiązania funkcjonują od 1997 r. w Austrii i okazały się skutecznym narzędziem w zakresie natychmiastowego przerwania stosowania przemocy i zapewnienia bezpieczeństwa osobom jej doznającym. Austriacki ustawodawca uznał, że „przemoc domowa jest kwestią bezpieczeństwa publicznego, a nie sprawą prywatną i to państwo ponosi odpowiedzialność za jej występowanie” (Arczewska, 2019, s. 67) i dlatego „państwo powinno już na samym początku reakcji na przemoc demonstrować bezwarunkowe potępienie dla sprawcy przemocy. W tym celu wprowadzono zasadę, że to sprawca opuszcza wspólnie zamieszkiwany dom” (Arczewska, 2019, s. 68). Austriacka policja może wydać wobec sprawcy przemocy nakaz opuszczenia mieszkania na 14 dni, z możliwością przedłużenia go do 4 tygodni. Wydany przez policję nakaz może zostać następnie przedłużony przez sąd cywilny. Sąd cywilny może również zastosować taki nakaz wobec sprawcy przemocy na wniosek osoby doznającej przemocy bez wcześniejszego nakazu policji (Arczewska, 2019).

Badania naukowe i doświadczenie specjalistów zajmujących się przeciwdziałaniem przemocy domowej dostarczają nie tylko wiedzy na temat rozpoznawania zjawiska przemocy domowej, ale także sposobów kontroli i „leczenia” zidentyfikowanych przypadków stosowania przemocy. Zdaniem Kevina Browna i Martina Herberta można wyróżnić cztery typy interwencji wobec zidentyfikowanych przypadków przemocy (Browne, Herbert, 1999): (1) umieszczenie osoby doznającej przemocy w schronisku lub przytułku dla ofiar przemocy; (2) zastosowanie wobec sprawcy nadzoru prawnego; (3) interwencja policji; (4) terapia psychologiczna.

Jednak zawsze bezpieczeństwo osób doznających przemocy domowej musi być priorytetem interwencji, a każda osoba decydująca się na interwencję w związku z przemocą domową powinna umieć oszacować potencjalne zagrożenie, w jakim znajdują się osoby doznające przemocy, przy czym ocena dotyczy również groźnych dla życia lub zdrowia zachowań osoby doznającej przemocy skierowanych przeciwko sobie i innym członkom rodziny (dzieci).

Przemoc może przybierać formy bardzo drastyczne, niebezpieczne dla zdrowia i życia, w skrajnym przypadku sprawca może zabić ofiarę lub w wyniku długiego maltretowania może ona popełnić samobójstwo. Czasem zdarza się, że zdesperowane kobiety zabijają swoje dzieci, aby uchronić je przed dalszym okrucieństwem, a potem popełniają samobójstwo (Sasal, 2005, s. 43).

Doświadczenie profesjonalistów pracujących z osobami doznającymi przemocy pokazuje, że ofiary przemocy znajdują się w pułapce – jeśli pozostają ze sprawcą, ich życie lub zdrowie jest zagrożone, ale gdy decydują się na odejście od sprawcy, bo cierpienie związane z doświadczaniem przemocy jest nie do zniesienia, to zagrożenie to dodatkowo wzrasta, gdyż „znaczna część sprawców przemocy nie jest w stanie pogodzić się z tym i robi wszystko, żeby do tego nie dopuścić. Może nawet próbować popełnić samobójstwo lub zabić ofiarę. Dlatego bardzo ważne jest, aby miejsca, do których zgłaszają się ofiary przemocy, były chronione przed sprawcami” (Sasal, 2005, s. 43).

Aktualnie wiemy, że najskuteczniejszą interwencją wobec zidentyfikowanej przemocy domowej jest natychmiastowe zapewnienie osobie doznającej przemocy bezpieczeństwa poprzez skuteczne odizolowanie od niej sprawcy, co znajduje odzwierciedlenie w postanowieniach Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (Dz.U. z 2015 r., poz. 961, dalej: Konwencja stambulska). Zgodnie z art. 53 Konwencji stambulskiej państwa – strony podejmują konieczne środki prawne lub inne działania mające na celu zagwarantowanie, że ofiary wszelkich form przemocy objętej zakresem Konwencji stambulskiej mają dostęp do odpowiednich zakazów zbliżania się lub nakazów ochrony, przy czym wymienione instrumenty prawne mają umożliwiać zapewnienie natychmiastowej ochrony bez nadmiernych obciążeń finansowych lub administracyjnych dla osoby doznającej przemocy (Wrona, 2024).

Zapewnienie osobie doznającej przemocy poczucia bezpieczeństwa otwiera przestrzeń do dalszej pracy nad zmianą sytuacji tej osoby, w tym „uwolnienia się” od relacji ze sprawcą przemocy.

Polski system przeciwdziałania przemocy – od hosteli dla ofiar do natychmiastowego izolowania sprawców

W 2010 r., w wyniku nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U. z 2010 r., nr 125, poz. 842), w Polsce zaczął funkcjonować (i w zasadzie bez większych zmian nadal funkcjonuje) system przeciwdziałania przemocy, którego filarem są gminne zespoły interdyscyplinarne oraz procedura „Niebieskie Karty”, integrująca działania Policji, pomocy społecznej, oświaty, ochrony zdrowia i gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych w obszarze przeciwdziałania przemocy. Głównym celem wprowadzonych nowelizacją rozwiązań było ujednoczenie sposobu przeprowadzania interwencji w związku z przemocą w rodzinie oraz sfokusowanie uwagi interweniujących służb na sytuacji osób doznających przemocy (również dzieci), w tym na ocenie poziomu ich bezpieczeństwa (Wrona, 2017). Stąd nowelizacja ustawy z 2010 r. wprowadziła również szczególne uprawnienia dla pracowników socjalnych w zakresie udzielania ochrony dzieciom doświadczającym przemocy poprzez umieszczenie małoletnich poza rodziną (art. 12a u.p.d.).

Co istotne dla podjętego w artykule tematu, w 2010 r. nowelizacja ustawy wprowadziła kolejne instrumenty prawne dla organów ścigania i sądu cywilnego służące skutecznemu odizolowaniu sprawcy od osoby doznającej przemocy. Choć środki zapobiegawcze stosowane przez prokuratora lub sąd karny charakteryzują się dużą skutecznością, to wydaje się, że w przypadku przemocy domowej, kiedy osoba doznająca przemocy niechętnie sama składa zawiadomienie o popełnieniu na jej szkodę przestępstwa przez osobę dla niej najbliższą, postępowanie przygotowawcze może w ogóle nie zostać wszczęte i tym samym nie ma podstaw do zastosowania natychmiastowego odizolowania sprawcy przemocy. Anna Lipowska-Teutsch potwierdza, że:

przemoc w rodzinie jest tym rodzajem przemocy w stosunku do bliskich osób, której ujawnienie jest wyjątkowo mało prawdopodobne. Ofiara składająca zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa musi liczyć się ze wzrostem zagrożenia, ostracyzmem społecznym, znikomymi korzyściami i potencjalnymi dolegliwościami oraz emocjonalnymi kosztami ukarania dobrze znanego człowieka (1998, s. 8).

Osobnym problemem jest postawa osoby doznającej przemocy domowej – pokrzywdzonej przestępstwem z użyciem przemocy – w toku postępowania przygotowawczego, a następnie sądowego, która wpływa na przebieg tego postępowania. Osoba doznająca przemocy, która pozostaje w relacji ze sprawcą przemocy i jest od niego zależna (np. emocjonalnie, finansowo, bytowo) nie jest w stanie bez

odpowiedniej pomocy i wsparcia z zewnątrz podjąć działań, które wpłyną na zmianę sytuacji, w jakiej się znajduje. Co więcej, ambiwalencja odczuwanych wobec sprawcy emocji i zmienność decyzji, a co za tym idzie – zachowań, to osiowe cechy osoby doznającej przemocy pozostającej pod wpływem sprawcy przemocy. Jerzy Mellibruda – psychoterapeuta specjalizujący się z problematyce uzależnień i przemocy domowej – mówił o „umyśle zniewalanym przemocą”, gdyż:

przemoc, podobnie zresztą jak miłość, posiada niezwykłą moc wywierania wpływu na całe funkcjonowanie człowieka, na pracę jego umysłu, na jego procesy emocjonalne, jego świat wewnętrzny. U części osób, które kontaktują się z przemocą, dokonują się ważne, niekorzystne i niestety czasem trwałe zmiany w sposobie i treści myślenia, które utrudniają przeciwdziałanie przemocy. Takie zmiany w umyśle utrwalają przemoc, utrudniają radzenie sobie z nią. Na tym właśnie polega zniewalanie umysłu przez przemoc (2009, s. 99).

Z kolei Danuta Rode, zajmująca się badaniem funkcjonowania sprawców przemocy, wskazuje, że w opisie relacji zachodzących między sprawcą a ofiarą przemocy trzeba uwzględnić:

proces uzależniania się sprawcy i ofiary od siebie i sytuacji, w której się znajdują. Pozostając w nieprawidłowych relacjach, z biegiem lat tworzą błędne koło interakcji kontrolująco-wymuszającej. Proces uzależniania jest widoczny zarówno w dynamice i stadialności przeżyć ofiar i sprawców, jak i w zakresie strategii działania sprawców – osób dokonujących aktów przemocy – oraz w zachowaniu ofiar (2018, s. 120).

Przywołane cechy, związane z funkcjonowaniem społecznym osoby doznającej przemocy, wpływają na przebieg i wynik postępowania karnego (Herzberger, 2002; Browne, Herbert, 1999). Stąd, jak zauważa Aleksandra Różycka:

najskuteczniejszym sposobem przerwania przemocy jest odizolowanie sprawcy od osoby dotkniętej przemocą. Co więcej, podjęcie jakichkolwiek kroków prawnych, czy to w postaci sprowadzenia interwencji policji, skierowania oskarżenia karnego o przemoc czy wytoczenie sprawy rozwodowej, separacyjnej czy dotyczącej eksmisji agresywnego współlokatora jest w ocenie ofiar tym bardziej ryzykowne, gdy osoba krzywdząca i krzywdzona nadal mieszkają pod jednym dachem. U osób doświadczających przemocy może występować przekonanie, że podejmowanie, skądinąd racjonalnych działań, nie jest bezpieczne i tylko nasili przemoc we wspólnym lokalu (2020, s. 198).

Analiza danych statystycznych⁴ odnośnie do efektywności działań organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości w zakresie przestępstw z użyciem przemocy pokazuje, że średnio co roku prowadzonych jest ok. 28 tys. postępowań przygotowawczych w tej kategorii spraw. Statystycznie około połowa z nich kończy się sporządzeniem przez prokuratora aktu oskarżenia i skierowaniem go do sądu karnego. Z kolei sąd karny kończy postępowanie sądowe, wydając wyrok skazujący oskarżonego – sprawcę przemocy – w ponad 90% spraw (odpowiednio w 2022 r. – 95% spraw, w 2021 r. – 98% spraw, w 2020 r. – 80% spraw), co dobrze świadczy o pracy prokuratury i sądu karnego. Jednak niepokój budzi pragmatyka karania sprawców przemocy domowej. W 2022 r. wobec 67,8% skazanych sąd zastosował karę pozbawienia wolności (w 2021 r. odpowiednio wobec 67,7%, a w 2020 r. wobec 64% skazanych), przy czym w 2022 r. warunkowo zawiesił wykonanie kary pozbawienia wolności 58% skazanych (odpowiednio w 2021 r. – 59% skazanych, a w 2020 r. – 58% skazanych).

Z perspektywy osoby doznającej przemocy oznacza to, że mimo zawiadomienia organów ścigania o popełnieniu na jej osobie przestępstwa z użyciem przemocy prawdopodobieństwo tego, że sprawca zostanie w toku lub wyniku postępowania karnego odizolowany od osoby pokrzywdzonej tym przestępstwem, w 2022 r. wynosiło 13%, w 2021 r. – 13,2%, a w 2020 r. – 10,8%. Do tego należy uwzględnić czas trwania postępowania przygotowawczego (instrukcyjny termin to dwa miesiące, które prokurator może przedłużyć⁵) i postępowania sądowego w tej kategorii spraw⁶. Wymienione wskaźniki wpływają na osłabienie znaczenia środków karnoprawnych w polskim systemie przeciwdziałania przemocy domowej i powolny rozwój „cywilnoprawnej strategii” interwencji wobec osoby stosującej przemoc.

Stąd zaproponowane w nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie z 2010 r. rozwiązania cywilnoprawne i nowe uprawnienia dla funkcjonariuszy Policji spotkały się z dużą aprobatą społeczną, mimo że oczekiwania – zwłaszcza w zakresie nadania Policji uprawnień do „doraźnego” usunięcia sprawcy przemocy – nadal nie zostały spełnione. I tak w 2010 r. w ustawie o Policji (Dz.U. z 1990 r.,

4 Dane statystyczne z rocznych Sprawozdań z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie za lata 2010–2022, publikowane na stronie <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdania-z-krajowego-programu-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie> [dostęp: 12.07.2025].

5 Praktyka sądowa pokazuje, że jest to raczej okres od 6 do 9 miesięcy.

6 Dane publikowane na Portalu Statystycznym Ministerstwa Sprawiedliwości (<https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna>) pokazują, że w 2023 r. średni czas trwania postępowania karnego od pierwszej rejestracji do prawomocnego zakończenia postępowania w I instancji wynosił 8,4 miesiąca (w 2022 r. – 8,6 miesiąca, w 2021 r. – 8,7 miesiąca).

nr 30, poz. 179 ze zm., dalej: u.p.) pojawiła się podstawa prawna do „prewencyjnego” zatrzymania sprawcy przemocy (art. 15a u.p.), a w Kodeksie postępowania karnego – podstawa do zatrzymania podejrzanego o popełnienie przestępstwa z użyciem przemocy (art. 244 § 1a k.p.k.; art. 244 § 1b k.p.k.). Z kolei, przez dodanie art. 11a u.p.d., wprowadzono podstawę prawną do żądania przez osobę doznającą przemocy, by sąd (cywilny) zobowiązał sprawcę, który „swoim zachowaniem polegającym na stosowaniu przemocy w rodzinie czyni szczególnie uciążliwym wspólne zamieszkiwanie” (art. 11a u.p.d.) do opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania. W ten sposób w polskim porządku prawnym, obok instrumentów prawnokarnych stosowanych wobec sprawców przemocy w rodzinie, pojawił się instrument cywilnoprawny, który dalej będę nazywać cywilnymi nakazami ochrony⁷.

W okresie od sierpnia 2010 r. do 30 listopada 2020 r. osoba doznająca przemocy mogła złożyć do sądu cywilnego wniosek o zobowiązanie sprawcy przemocy do opuszczenia mieszkania. Sąd powinien rozpoznać ten wniosek na rozprawie, którą wyznaczy w terminie jednego miesiąca od dnia wpływu wniosku (art. 11a ust. 2 u.p.d.). W tym okresie do sądów cywilnych wpływało⁸ ok. 2000 wniosków rocznie, z czego w ok. 1/3 spraw⁹ sąd zobowiązywał sprawcę przemocy do opuszczenia mieszkania.

W 2016 r. kontrolerzy NIK w informacji o wynikach kontroli „Pomoc osobom dotkniętym przemocą domową” (NIK, 2016) ustalili, że interdyscyplinarne działania w obszarze przeciwdziałania przemocy są za mało skuteczne, by doprowadzić do trwałego ustania przemocy. „Wynika to przede wszystkim z ograniczonych możliwości odizolowania sprawców przemocy od osób krzywdzonych, niewystarczającej pomocy specjalistycznej oraz braku skutecznych metod w zakresie nakłaniania sprawców do udziału w procedurze [„Niebieskie Karty”]” (NIK, 2016, s. 10).

7 Jako pierwszy tego pojęcia użył w swych wystąpieniach i publikacjach dr Grzegorz Wrona (2024).

8 Na podstawie druku statystycznego MS-S1 za lata 2011–2019 ustaliłam, że w 2011 r. wpłynęło 197 wniosków, w 2012 r. – 822 wnioski, w 2013 r. – 1316 wniosków, w 2014 r. – 1589 wniosków, w 2015 r. – 1861, w 2016 r. – 2122 wnioski, w 2017 r. – 2035 wniosków, w 2018 r. – 2134 wnioski, w 2019 r. – 2112 wniosków.

9 Na podstawie druku statystycznego MS-S1 za lata 2011–2019 ustaliłam, że sąd uwzględnił wniosek osoby doznającej przemocy w 2011 r. w 49 sprawach, w 2012 r. – w 268 sprawach, w 2013 r. – w 387 sprawach, w 2014 r. – w 136 sprawach, w 2015 r. – w 571 sprawach, w 2016 r. – w 705 sprawach, w 2017 r. – w 696 sprawach, w 2018 r. – w 689 sprawach, w 2019 r. – w 690 sprawach.

Nakazy ochrony stosowane przez Policję, Żandarmerię Wojskową i sąd cywilny

Przełomowym momentem dla przeciwdziałania przemocy w rodzinie stało się w 2020 r. nadanie Policji, a w przypadku sprawcy – zawodowego żołnierza – Żandarmerii Wojskowej, uprawnień do wydania wobec sprawcy przemocy 14-dniowego nakazu opuszczenia mieszkania i jego najbliższego otoczenia lub zakazu zbliżania się sprawcy do mieszkania i jego najbliższego otoczenia (Dz.U. z 2020 r., poz. 956). Wprowadzenie tych rozwiązań wymusiło jednocześnie wprowadzenie zmian w czynnościach sądu cywilnego rozpoznającego wniosek o zobowiązanie sprawcy przemocy do opuszczenia mieszkania, gdyż 14-dniowy nakaz lub zakaz wydany przez Policję albo Żandarmerię Wojskową mógł być następnie, na wniosek osoby doznającej przemocy, przedłużony przez sąd cywilny.

Funkcjonariusze Policji i Żandarmerii Wojskowej przed podjęciem decyzji o „prewencyjnym” zatrzymaniu sprawcy przemocy albo zastosowaniu nakazu ochrony zostali zobowiązani do oszacowania poziomu ryzyka bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia osoby doznającej przemocy przy wykorzystaniu arkusza szacowania ryzyka (art. 15a ust. 2 u.p.; rozporządzenie Dz.U. z 2020 r., poz. 2105). W ten sposób nastąpiło wystandaryzowanie czynności Policji i Żandarmerii Wojskowej w zakresie interwencji wobec sprawcy przemocy.

Nakazy ochrony od 2020 r. mogą być zastosowane w trakcie interwencji lub w związku z powzięciem informacji o stosowaniu przemocy, w szczególności zgłoszenia przez osobę doznającą przemocy, kuratora sądowego lub pracownika socjalnego. Nakaz lub zakaz doręcza się osobie doznającej przemocy i sprawcy przemocy. W razie niemożności doręczenia sprawcy przemocy nakazu lub zakazu doręczenie uważa się za dokonane przez umieszczenie na drzwiach wspólnie zajmowanego mieszkania zawiadomienia o ich wydaniu (art. 15ad ust. 1 u.p.). Decyzja o zastosowaniu nakazów ochrony podlega kontroli sądu, który ma trzy dni na rozpoznanie zażalenia w tej sprawie.

Policja albo Żandarmeria Wojskowa zawiadamia o wydaniu nakazu lub zakazu prokuratora, zespół interdyscyplinarny, a gdy w mieszkaniu przebywają małoletnie dzieci – również właściwy sąd opiekuńczy. Policja albo Żandarmeria Wojskowa, wydając nakaz ochrony, ma obowiązek poinformować osobę doznającą przemocy o możliwości i sposobie złożenia żądania, aby sąd cywilny zobowiązał osobę stosującą przemoc do opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania i jego otoczenia lub zakazał zbliżania się do tego mieszkania i jego otoczenia, o którym mowa w art. 11a u.p.d. W trakcie obowiązywania nakazów ochrony Policja albo Żandarmeria

Wojskowa trzykrotnie sprawdza, czy ograniczenia są respektowane przez sprawcę. W razie naruszenia przez sprawcę nakazów ochrony popełnia on wykroczenie określone w art. 66a Kodeksu wykroczeń, które jest zagrożone karą aresztu do jednego miesiąca, karą ograniczenia wolności do jednego miesiąca lub grzywny do 5 tys. zł, a sprawa może być rozpoznana przez sąd w trybie przyspieszonym.

Wydane przez Policję lub Żandarmerię Wojskową nakazy ochrony mogą być, na wniosek osoby doznającej przemocy, następnie przedłużone przez sąd cywilny. Od 30 listopada 2020 r. sąd ma 3 dni na rozpoznanie wniosku o przedłużenie wydanych wcześniej (w okresie ich obowiązywania) przez Policję lub Żandarmerię Wojskową nakazów ochrony i instrukcyjny termin 30 dni na wydanie orzeczenia kończącego postępowanie (art. 560⁵ k.p.c.). Osoba doznająca przemocy może również zwrócić się do sądu cywilnego o wydanie po raz pierwszy (bez wcześniejszej decyzji Policji lub Żandarmerii Wojskowej) nakazów ochrony, w tym zastosowania nakazów na czas prowadzonego postępowania w sprawie.

Projektodawcy nowych rozwiązań cywilnoprawnych uznali, że:

z uwagi na szczególnie charakter tych spraw [z art. 11a u.p.d.] w postępowaniu przed sądem jest pożądanym udział prokuratora. Dlatego do projektu wprowadza się przepis, który nakłada na sąd obowiązek doręczenia prokuratorowi odpisu wniosku oraz zawiadomienia go o terminach rozprawy (projektowany art. 560⁴ § 2 k.p.c.). Dzięki temu prokurator, działając w interesie publicznym, będzie mógł w trakcie postępowania składać niezbędne wnioski, a jeżeli zajdzie taka konieczność – podejmować działania np. o charakterze karnoprawnym, na podstawie informacji uzyskanych w toku rozprawy¹⁰.

Bardziej szczegółowo odniósł się do tej kwestii Prokurator Generalny w Wytycznych Nr 2/2024 w sprawie zasad postępowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej (dalej: Wytyczne 2/2024) w części V dotyczącej „Czynności prokuratora w przypadku powzięcia informacji o wydaniu nakazu natychmiastowego opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia lub zakazu zbliżania się do mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia”. Prokurator Generalny rekomenduje, by w przypadku zastosowania przez Policję albo Żandarmerię Wojskową nakazu lub zakazu, o których mowa w art. 15aa u.p. albo art. 18a ustawy o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (Dz.U. z 2001 r., nr 123, poz. 1353 ze zm.; dalej: u.ż.w.), prokurator zażądał kopii materiałów związanych z wydaniem nakazu lub

10 Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Druk Sejmowy nr 279, Sejm RP IX Kadencja – uzasadnienie, s. 6–7.

zakazu, a następnie dokonywał sprawdzenia, czy: (1) z udziałem sprawcy przemocy toczą lub toczyły się sprawy o czyny związane ze stosowaniem przemocy; (2) jeśli takie postępowania toczą lub toczyły się, prokurator powinien zweryfikować istnienie podstaw odpowiednio do wszczęcia, podjęcia na nowo lub wznowienia postępowania w tych sprawach; (3) prokurator powinien rozważyć zainicjowanie postępowania z art. 11a u.p.d., a jeśli takie postępowanie zostało już zainicjowane przez inny podmiot – wstąpienie do tego postępowania. Co istotne, prokurator, biorąc udział w postępowaniu z art. 11a u.p.d., powinien:

dbać o prawidłowe ustalenia kręgu uczestników oraz o odpowiednią reprezentację uczestniczących w nim osób nieporadnych ze względu na wiek lub stan zdrowia, włącznie z wystąpieniem o ustanowienie dla nich kuratora lub pełnomocnika; w razie cofnięcia wniosku inicjującego postępowanie – zająć w tym przedmiocie stanowisko uwzględniające sytuację wnioskodawcy i uczestników, ich wiek, stan zdrowia oraz ewentualne emocjonalne lub ekonomiczne uzależnienie od osoby stosującej przemoc (Wytyczne 2/2024, s. 20–21).

Wobec wyraźnej społecznej akceptacji dla stosowania przez Policję albo Żandarmerię Wojskową nakazów ochrony, co znajduje wyraz w danych statystycznych oraz liczby spraw rozpoznawanych przez sąd cywilny, w 2023 r. doszło do kolejnej nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego (Dz.U. z 2023 r., poz. 289). Projektodawca wskazywał, że wprowadzone rozwiązania dostosowują obowiązujące prawo do wymogów Konwencji stambulskiej oraz uzasadniał, że:

celem projektowanej ustawy jest wzmocnienie ochrony osób doznających przemocy w rodzinie przez kompleksową regulację instytucji nie tylko prawa cywilnego, ale również karnego, która ma uzupełnić rozwiązania wprowadzone ustawą z dnia 30 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw. (...) Projekt zakłada dodanie nowych instrumentów ochrony oraz usprawnienie postępowania i zwiększenie skuteczności już funkcjonujących unormowań. Nowelizacja ustawy jest wynikiem prac Ministerstwa Sprawiedliwości, które na bieżąco monitoruje oraz bada i analizuje wszelkie dane i informacje napływające od podmiotów stosujących instrumenty prawne wprowadzone przepisami ustawy z dnia 30 kwietnia 2020 r., między innymi funkcjonariuszy Policji, żołnierzy Żandarmerii Wojskowej oraz sądów¹¹.

11 Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Druk Sejmowy nr 2615, Sejm RP IX Kadencja – uzasadnienie, s. 1.

Oprócz funkcjonujących od 2020 r. nakazu opuszczenia mieszkania i jego otoczenia oraz zakazu zbliżania się do mieszkania i jego otoczenia, które od 15 sierpnia 2023 r. są stosowane łącznie, wprowadzono odnośnie do osoby stosującej przemoc nowe ograniczenia: zakaz zbliżania do osoby doznającej przemocy (art. 15aa ust. 1 u.p.), zakaz kontaktowania się z osobą doznającą przemocy (art. 15aa ust. 1 u.p.) oraz zakaz wstępu i przebywania w miejscach, w których osoba doznająca przemocy zwykle lub regularnie przebywa (art. 15aa ust. 2 u.p.). Projektodawcy nie zmienili ustalonych w 2020 r. terminów wiążących sąd w zakresie: rozpoznania wniosku o wydanie zabezpieczenia, wydania orzeczenia kończącego postępowanie czy rozpoznania zażalenia na decyzję Policji albo Żandarmerii Wojskowej o wydaniu nakazów ochrony.

Warto zauważyć, że aktualnie obowiązujące instrumenty cywilnoprawne wypełniają standard określony w art. 53 ust. 2 Konwencji stambulskiej dotyczący: (1) dostępności nakazów ochrony bez nadmiernych obciążeń finansowych lub administracyjnych nakładanych na osobę doznającą przemocy; (2) określenia czasookresu ich obowiązywania; (3) natychmiastowego obowiązywania nakazu ochrony, nawet bez wysłuchania osoby stosującej przemoc domową; (4) dostępności niezależnie od lub w uzupełnieniu do innych postępowań prawnych albo możliwości ich wprowadzenia w kolejnych postępowaniach prawnych.

Poniżej, na potwierdzenie tezy o zdecydowanej akceptacji społecznej dla stosowania cywilnych nakazów ochrony, przedstawiam dane statystyczne odnoszące się do wydawania przez Policję i Żandarmerię Wojskową 14-dniowych nakazów ochrony (tabela 1) oraz liczby wniosków składanych przez osoby doznające przemocy na podstawie art. 11a i 11aa u.p.d. wraz ze sposobem ich załatwienia przez sąd cywilny (tabela 2).

Tabela 1.

Nakazy i zakazy wydawane wobec osób stosujących przemoc domową przez Policję i Żandarmerię Wojskową w latach 2020–2024

Rodzaj ograniczenia	Od 1.12.2020		2021		2022		2023		2024	
	Policja	ŻW	Policja	ŻW	Policja	ŻW	Policja	ŻW	Policja	ŻW
Nakaz opuszczenia mieszkania	191	1	3262	11	4697	12	6935	35	11 905	51
Zakaz zbliżania się do mieszkania	41	2	269	17	263	20				
Zakaz zbliżania się do ODP ¹⁾	-	-	-	-	-	-	2716	4	16 334	54

Rodzaj ograniczenia	Od 1.12.2020		2021		2022		2023		2024	
	Policja	ŻW	Policja	ŻW	Policja	ŻW	Policja	ŻW	Policja	ŻW
Zakaz kontaktowania się z ODP	-	-	-	-	-	-	2121	3	13 984	41
Zakaz wstępu i przebywania w określonych miejscach	-	-	-	-	-	-	440	2	2224	13
Razem	232	3	3531	28	4960	32	12 212	44	44 447	105

¹⁾ ODP – osoba doznająca przemocy domowej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z KG Policji i KG Żandarmerii Wojskowej.

Tabela 2.

Sposób załatwienia przez sąd cywilny wniosku o wydanie albo przedłużenie wydanego wcześniej przez Policję i Żandarmerię Wojskową nakazu lub zakazu wobec osoby stosującej przemoc domową (art. 11a u.p.d., art. 11aa u.p.d.)

Rok	Wpływ	Załatwiono					Pozostało na następny rok
		razem	uwzględniono w całości/części	oddalono wniosek	umorzono postępowanie	inne rozstrzygnięcie	
2011	197	105	49	10	17	16	92
2012	822	620	268	74	109	104	202
2013	1316	879	387	118	187	187	437
2014	1589	1134	487	136	244	267	455
2015	1861	1301	571	198	275	257	560
2016	2122	1541	705	235	316	285	581
2017	2035	1497	696	230	320	251	538
2018	2134	1532	689	260	328	255	602
2019	2112	1558	690	276	351	81	554
2020	1900 (7) ¹⁾	1385 (2)	545 (1)	250	324	76	511
2021	1890 (184)	1864 (146)	858 (96)	336 (17)	406 (25)	114 (5)	541
2022	2101 (300)	2073 (276)	1052 (158)	379 (43)	452 (54)	105 (12)	569
2023	2602 (830)	2545 (738)	1300 (428)	481 (123)	553 (158)	123 (18)	626
2024	4875 (3059)	4364 (2489)	2169 (1323)	883 (459)	905 (537)	278 (124)	1265

¹⁾ w nawiasach podano liczbę wniosków z żądaniem wydania zabezpieczenia.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych z druków MS-S1 za lata 2011–2024.

Zarówno dane odnoszące się do działań Policji i Żandarmerii Wojskowej, jak i obciążenia sądów cywilnych sprawami dotyczącymi przeciwdziałania przemocy domowej wskazują na skokowy wzrost stosowania instrumentów cywilnoprawnych z wyraźnym „pikiem” wartości w roku 2021 i 2023.

Praktyka sądowa stosowania i przedłużania nakazów ochrony

W 2024 r. w Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości na zlecenie Ministerstwa Sprawiedliwości zrealizowano projekt badawczy pn. „Terminowość czynności sądu podejmowanych w sprawach z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej” (Prusinowska-Marek, 2025). Badania przeprowadzono w paradygmacie ilościowym; wykorzystano w nich 210 akt spraw z 27 losowo dobranych sądów rejonowych.

Próba badawcza objęła 162 sprawy o wydanie lub przedłużenie nakazów ochrony i 48 spraw dotyczących rozpoznania przez sąd zażalenia na czynności Policji albo Żandarmerii Wojskowej w zakresie zastosowania 14-dniowych nakazów ochrony wobec osoby stosującej przemoc domową. W badaniu wykorzystano sprawy, w których wnioski o wydanie lub przedłużenie nakazów ochrony albo zażalenie na czynności Policji i Żandarmerii Wojskowej wpłynęły po 15 sierpnia 2023 r., co miało na celu uchwycenie zmiany praktyki sądowej na skutek zmiany norm prawnych.

Analizę akt spraw przeprowadzono w oparciu o zaprojektowane autorsko kwestionariusze ankiet – osobno dla spraw dotyczących zastosowania lub przedłużenia przez sąd nakazów ochrony i osobno dla spraw zażaleniowych. Podstawowym obszarem, którego dotyczyła analiza, była terminowość czynności sądu cywilnego rozpoznającego wnioski z art. 11a u.p.d. lub 11aa u.p.d. albo rozpoznającego zażalenie osoby stosującej przemoc domową na wydane przez Policję albo Żandarmerię Wojskową nakazy ochrony. Jednak z uwagi na istotną zmianę przepisów materialnych i procesowych w tym obszarze, która zaistniała w sierpniu 2023 r., kwestionariusze ankiet, poza pytaniami sprawdzającymi terminowość czynności sądu, zawierały również pytania, które pozwalały przeanalizować: zakres żądania wnioskodawcy, reakcję sądu cywilnego na zawarte we wniosku żądanie wydania zabezpieczenia, sposób organizacji i przebieg postępowania rozpoznawczego w sprawie, sposób zakończenia postępowania oraz podstawowe informacje o wnioskodawcy i uczestniku postępowania. Wszystkie wymienione aspekty projektu badawczego okazały się niezmiernie ciekawe i ekscytujące, gdyż badana materia jest nowa i dotychczas mało eksplorowana. Poniżej zostaną zaprezentowane najistotniejsze ustalenia.

(a) Strony postępowania

W analizowanej próbie w 93,8% spraw wnioskodawcą były kobiety w wieku od 7 do 81 lat, przy czym średnia wieku osoby doznającej przemocy wyniosła ok. 48 lat. Ponad połowa (54,3% ogółu) osób doznających przemocy mieszkała w gminach miejskich, co oznacza nadreprezentację w badanej próbie spraw z gmin miejskich¹². W rodzinach (gospodarstwach domowych), w których dochodziło do stosowania przemocy, oprócz dorosłej osoby doznającej przemocy i sprawcy przemocy zamieszkiwały również inne osoby, w tym: małe dzieci (w 98 sprawach, czyli 60,5% ogółu), dorosłe dzieci (w 23 sprawach, czyli 14,2% ogółu) i inne osoby dorosłe (w 31 sprawach, czyli 19,1% ogółu). Średnio, poza sprawcą i osobą doznającą przemocy, w rodzinie (gospodarstwie domowym) mieszkały jeszcze dwie osoby, przy czym w nieco ponad 20% spraw wspólnie ze sprawcą i osobą doznającą przemocy zamieszkiwało jeszcze od trzech do siedmiu osób.

Wnioskodawca – osoba doznająca przemocy – występował w większości spraw osobiście (107 spraw, czyli 66% ogółu), a w 42 sprawach (25,9% ogółu) działał przez pełnomocnika z wyboru lub przez pełnomocnika z urzędu (w 7 sprawach, czyli 4,3% ogółu). W jednej sprawie osobę doznającą przemocy – dziecko – reprezentował reprezentant ustanowiony przez sąd opiekuńczy na podstawie art. 99 k.r.o. Co ciekawe, osoby doznające przemocy w 18 sprawach (co stanowi 11,1% ogółu) wnioski o przyznanie im pełnomocnika z urzędu. W siedmiu sprawach (4,3% ogółu) sąd przychylił się do tego wniosku, w dziewięciu (5,6% ogółu) go oddalił, a w dwóch (1,2% ogółu) pozostawił ten wniosek bez rozpoznania. Warto odnotować, że w czterech spośród wspomnianych dziewięciu spraw, w których sąd oddalił wniosek osoby doznającej przemocy o przyznanie jej pełnomocnika z urzędu, sprawca przemocy występował w sprawie wraz z pełnomocnikiem z wyboru, co ucieleśniało „nierówność stron” i nie wzbudziło refleksji sądu w tym zakresie.

W 154 sprawach (95,1% ogółu) sprawcami byli mężczyźni, a jedynie w 8 sprawach (4,9% populacji sprawców) – kobieta. Trzech sprawców przemocy – mężczyzn – było zawodowymi żołnierzami, co stanowi 1,9% ogółu spraw. Przeciętnie sprawca przemocy miał ok. 45 lat – najmłodszy sprawca ukończył 18 lat, a najstarszy 81 lat. Sprawcy najczęściej występowali w sprawie osobiście (116 sprawców, czyli 71% ogółu spraw) lub działali przez pełnomocnika z wyboru (39 sprawców, czyli 24,1% ogółu). W dziewięciu sprawach sprawcy złożyli wniosek o przyznanie im

12 W skali całej Polski 302 gminy miejskie stanowią jedynie ok. 12% wszystkich (2479) gmin.

pełnomocnika z urzędu – w pięciu sprawach (3,1% ogółu) sąd przychylił się do tego wniosku, a w czterech (2,5% ogółu) go oddalił.

Najczęściej sprawcę i osobę doznającą przemocy łączyła aktualnie lub w przeszłości bliska relacja: pozostawali ze sobą w związku małżeńskim (70 spraw, czyli 43,2% ogółu), byli w trakcie postępowania rozwodowego (17 spraw, czyli 10,5% ogółu), byli byłymi małżonkami (15 spraw, czyli 9,3% ogółu) lub byłymi partnerami (13 spraw, czyli 8% ogółu). Druga istotna statystycznie relacja między sprawcą a osobą doznającą przemocy to relacja między dorosłym dzieckiem (sprawca) a rodzicem (osoba doznająca przemocy), co stwierdzono w 24 sprawach (14,8% ogółu).

Sprawca i osoba doznająca przemocy w większości przypadków (138 spraw, czyli 85,2% ogółu) przed wydaniem przez Policję albo Żandarmerię Wojskową nakazów ochrony zamieszkiwali wspólnie. W analizowanych sprawach służby interweniujące w związku z przemocą domową podczas wypełniania „Kwestionariusza szacowania ryzyka zagrożenia życia lub zdrowia ludzkiego” identyfikowały przede wszystkim przemoc psychiczną (99,4% ogółu) i fizyczną (97,5% ogółu), przy czym współwystępowanie obydwu form przemocy stwierdzono w 157 sprawach (96,9% ogółu). Druga istotna statystycznie zależność dotyczyła współwystępowania przemocy psychicznej i ekonomicznej, co stwierdzono w 73 sprawach (45% ogółu).

(b) Wniosek i jego zakres

Osoby doznające przemocy składały do sądu cywilnego wnioski o wydanie nakazów ochrony, o których mowa w art. 11a u.p.d. lub 11aa u.p.d., z wykorzystaniem: (1) obowiązującego urzędowego formularza (Dz.U. z 2023 r., poz. 1576) (78 spraw, czyli 48,1% ogółu); (2) własnego wzoru wniosku (56 spraw, czyli 34,6% ogółu); (3) nieaktualnego urzędowego formularza wniosku (Dz.U. z 2020 r., poz. 2106) (28 spraw, czyli 17,3% ogółu) – co powodowało, że osoba doznająca przemocy nie mogła w tych sprawach żądać wydania przez sąd nowych ograniczeń, które zaczęły obowiązywać od 15 sierpnia 2023 r.

W analizowanej próbie 60 spraw (37% ogółu) dotyczyło wydania nakazów ochrony po raz pierwszy przez sąd, a pozostałe 102 sprawy (63% ogółu) – przedłużenia wydanych wcześniej przez Policję albo Żandarmerię Wojskową ograniczeń wobec sprawcy przemocy¹³. W obydwu wariantach wniosków do sądu cywilnego pojawiało

13 Należy zauważyć, że stosunek liczby spraw o zastosowanie po raz pierwszy nakazów ochrony przez sąd cywilny do spraw o przedłużenie wydanych wcześniej przez Policję albo Żandarmerię Wojskową nakazów ochrony w badanej próbie spraw nie ma odzwierciedlenia w danych ogólnopolskich,

się żądanie udzielenia zabezpieczenia poprzez zastosowanie po raz pierwszy nakazów ochrony (w 33 sprawach, co stanowi 20,4% ogółu) albo przedłużenie wydanych wcześniej ograniczeń (w 85 sprawach, co stanowi 52,4 % ogółu). Zakres żądań wnioskodawcy – osoby doznającej przemocy – był zróżnicowany i dostosowany do jej aktualnych potrzeb w zakresie udzielenia ochrony przed działaniami sprawcy. Mimo krótkiego czasu (średnio 6 miesięcy) od wejścia w życie nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego z 13 stycznia 2023 r. w analizowanej próbie – zwłaszcza w sprawach, w których nakazy ochrony już wcześniej stosowała Policja albo Żandarmeria Wojskowa – osoby doznające przemocy, poza nakazem opuszczenia mieszkania i zakazem zbliżania się do mieszkania, chętnie żądały zastosowania wobec sprawcy „zakazu zbliżania się” lub „zakazu kontaktowania się”.

(c) Terminowość w rozpoznawaniu wniosku o wydanie zabezpieczenia

Teoretycznie, aby sąd miał ustawowy czas trzech dni (art. 755² § 4 k.p.c.) na rozpoznanie wniosku osoby doznającej przemocy o udzielenie zabezpieczenia i przedłużenie wydanych przez Policję albo Żandarmerię Wojskową nakazów ochrony, powinien on wpłynąć do sądu najpóźniej w 11. dniu jego obowiązywania. W badanej próbie spraw w rekomendowanym, optymalnym dla podjęcia przez sąd czynności terminie wpłynęło 74 wniosków (czyli 72,3% ogółu). Natomiast w 12. dniu obowiązywania nakazów ochrony wpłynęło osiem wniosków, w 13. – sześć wniosków, a w 14. dniu – również sześć wniosków. W badaniu ustalono, że w ustawowym terminie sądy rozpoznały 48,7% wniosków o udzielenie zabezpieczenia. Kolejnych 21% wniosków rozpoznano pomiędzy 4. a 7. dniem, a w okresie od 8. do 14. dnia sądy rozpoznały kolejnych 11,4% wniosków, co łącznie dało 81,2% załatwionych wniosków o udzielenie zabezpieczenia. W terminie do 30 dni sąd rozpoznał łącznie 95% wniosków o udzielenie zabezpieczenia.

Sąd w 76,4% spraw, w których złożono wnioski o udzielenie zabezpieczenia, przychylił się do niego i zastosował, na czas prowadzonego postępowania rozpoznawczego, nakazy ochrony.

gdź – jak wynika z danych statystycznych Ministerstwa Sprawiedliwości (druk MS-S1) – w 2023 r. do sądów wpłynęło 775 wniosków o przedłużenie wydanych wcześniej ograniczeń i 1827 wniosków o zastosowanie po raz pierwszy nakazów ochrony przez sąd. Natomiast w 2024 r. do sądów wpłynęły 2394 wnioski o przedłużenie wydanych przez Policję albo Żandarmerię Wojskową ograniczeń i 2481 wniosków o wydanie nakazów ochrony po raz pierwszy przez sąd cywilny.

(d) Przebieg postępowania rozpoznawczego

W analizowanej próbie spraw sądowi udało się wyznaczyć termin pierwszej rozprawy przed upływem 30 dni od dnia złożenia wniosku w 54,3% spraw. Z kolei w przypadku 25,9% spraw sąd wyznaczył termin pierwszej rozprawy w okresie od 31. do 60. dnia od daty wpływu wniosku.

Badania wykazały, że sprawy dotyczące nakazania sprawcy opuszczenia mieszkania lub wydania wobec niego zakazów określonych w art. 11a u.p.d. lub 11aa u.p.d. nie są sprawami prostymi, do zakończenia na pierwszej rozprawie. W badanej próbie 16% spraw sąd zakończył bez wyznaczenia rozprawy (rozpoznał tylko żądanie wydania zabezpieczenia i dalej nie procedował lub umorzył postępowanie rozpoznawcze, z uwagi np. na cofnięcie wniosku), a w kolejnych 43,2% spraw sąd zakończył postępowanie rozpoznawcze na pierwszej rozprawie – co daje łącznie 59,3% ogółu spraw. W 29% spraw sąd wyznaczył dwie rozprawy, a w kolejnych 7,4% spraw – trzy. W siedmiu zbadanych sprawach (4,3% ogółu) sąd wydał orzeczenie kończące postępowanie po czterech rozprawach.

Powodem konieczności wyznaczania drugiej i kolejnych rozpraw była potrzeba przesłuchania świadków (17,3% spraw), przeprowadzenia dowodu z dokumentów, którymi sąd nie dysponował (13,6% spraw), oraz nieusprawiedliwiona nieobecność na terminie pierwszej rozprawy wnioskodawcy lub uczestnika (11,7% spraw).

Istotnym aspektem analizy akt spraw był udział i rola prokuratora w prowadzonym przez sąd postępowaniu. Ustalono, po pierwsze, że nie we wszystkich sprawach sąd zawiadomił o sprawie i terminie prokuratora – uczynił to w 145 sprawach (89,5% ogółu). W sprawach, w których sąd zawiadomił prokuratora o terminie rozprawy, prokurator brał udział (fizycznie) w toczącym się postępowaniu jedynie w 23 sprawach (14,2% ogółu).

W toku prowadzonego postępowania sąd wykorzystywał różne środki dowodowe. Najczęściej opierał się na przesłuchaniu stron postępowania i na przeprowadzeniu dowodu z dokumentów, w tym najczęściej dokumentacji z procedury „Niebieskie Karty” i informacjach o interwencjach Policji. W niespełna połowie postępowań (43,8% ogółu) sąd dopuścił dowód z przesłuchania świadka, a jedynie okazjonalnie wykorzystywał inne środki dowodowe – np. opinię biegłego czy wywiad środowiskowy kuratora sądowego (rodzinnego).

Uwagę badaczki zwrócił fakt cofnięcia przez osobę doznającą przemocy wniosku, co odnotowano w 37 sprawach (22,8% ogółu): w 12 sprawach nastąpiło to jeszcze przed pierwszą rozprawą, a w pozostałych 25 sprawach – na rozprawie. Sądy przyjęły różną praktykę w zakresie uwzględniania stanowiska prokuratora odnośnie

do cofnięcia wniosku. Część sądów (21 spraw, czyli 56,7% tych, w których cofnięto wniosek) stanęła na stanowisku, że niezbędna jest zgoda prokuratora, który przystąpił do sprawy, a część przyjmowała oświadczenie wnioskodawcy i umarzała postępowanie w sprawie z uwagi na cofnięcie wniosku, nie pytając o zdanie prokuratora. Co istotne, wnioskodawca nie musiał uzasadniać przed sądem swej decyzji o cofnięciu wniosku.

(e) Orzeczenie sądu I instancji i terminowość czynności sądu

W analizowanych sprawach w ustawowym (jeden miesiąc) terminie (art. 560⁵ k.p.c.) orzeczenie zapadło w 63 sprawach (38,9% ogółu), co daje lepszy wynik w porównaniu z danymi ogólnopolskimi¹⁴. W drugim miesiącu, licząc od dnia wpływu wniosku do sądu, zakończono kolejnych 59 spraw, czyli 36,4% ogółu, co daje łącznie 75,3% badanych spraw.

Sąd I instancji w 84 badanych sprawach (51,9% ogółu spraw) stosował nakazy ochrony, a w 45 sprawach umorzył postępowanie w sprawie – w znakomitej większości w związku z cofnięciem złożonego wniosku (37 spraw) lub wobec zawarcia ugody pomiędzy osobą doznającą przemocy a sprawcą (5 spraw). W 23 sprawach (14,2% ogółu) sąd oddalił wniosek osoby doznającej przemocy.

W badaniu sprawdzono, jakie podmioty (jednostka Policji albo Żandarmerii Wojskowej, prokurator, zespół interdyscyplinarny, a gdy w rodzinie są małoletni – sąd opiekuńczy) sąd zawiadomił o zastosowaniu wobec sprawcy nakazów ochrony określonych w art. 11a lub 11aa u.p.d. Niestety stwierdzono, że obowiązek przesyłania odpisu orzeczenia (prokurator, Policja) i zawiadomienia o jego treści (zespół interdyscyplinarny, sąd opiekuńczy) nie był wykonywany w sposób określony przez ustawodawcę. Około 1/3 sądów nie przesała orzeczenia do prokuratury i jednostki Policji oraz nie zawiadomiła zespołu interdyscyplinarnego. Co więcej, jedynie w 52 sprawach sądy zawiadomiły właściwy sąd opiekuńczy, mimo że w badanej próbie małoletnich odnotowano w 98 sprawach.

14 Jak wynika z danych statystycznych z druków MS-S1, w 2023 r. w terminie do 30 dni sąd wydał orzeczenie kończące postępowanie o zastosowanie nakazów ochrony z art. 11a lub 11aa u.p.d. w 24,98% spraw, a w I półroczu 2024 r. – w 31,46% spraw. Z kolei w terminie do 60 dni od dnia wpływu wniosku w 2023 r. sąd rozpoznał łącznie 52,76% spraw, a w I półroczu 2024 r. – 60,83% spraw.

(f) Terminowość rozpoznawania zażaleń na czynności Policji albo Żandarmerii Wojskowej

Wśród 48 zbadanych spraw zażaleniowych na czynności Policji albo Żandarmerii Wojskowej sąd rozpoznał zażalenie w ustawowym terminie 3 dni (art. 15aj ust. 2 u.p.d.) w zaledwie 17 sprawach (35,4% ogółu). Natomiast do czasu utraty mocy nakazów ochrony, czyli przed upływem 14 dni, zażalenie zostało rozpoznane przez sąd w 37 sprawach, co stanowi 77,1% ogółu. W znakomitej większości (70,8% spraw) sąd oddalił zażalenie sprawcy przemocy, a jedynie w 9 sprawach (18,8% ogółu) uznał argumenty skarżącego i uchylił wydany nakaz lub zakaz. Niestety, podobnie jak w przypadku stosowania albo przedłużania przez sąd cywilny nakazów ochrony, sąd rozpoznający zażalenie sprawcy na czynności Policji albo Żandarmerii Wojskowej w prawie połowie uchyień (w 4 z 9 spraw) nakazów ochrony nie zawiadomił wskazanych w przepisach podmiotów (jednostka Policji albo Żandarmerii Wojskowej, prokurator, zespół interdyscyplinarny, sąd opiekuńczy).

Podsumowanie

Niespełna trzyletnia praktyka w stosowaniu cywilnoprawnych instrumentów natychmiastowej izolacji sprawcy przemocy dostarczyła dowodów empirycznych na skuteczność i efektywność zaprojektowanych rozwiązań oraz zmotywowała ustawodawcę do poszerzenia w sierpniu 2023 r. katalogu nakazów ochrony i poprawienia zidentyfikowanych uchybień w procedurze ich stosowania przez Policję albo Żandarmerię Wojskową oraz sąd cywilny.

Zaprezentowane dane statystyczne (tabela 1 i 2) potwierdzają, że cywilnoprawne instrumenty doraźnego, natychmiastowego odizolowania sprawcy przemocy od jego ofiary okazały się skutecznym i akceptowanym społecznie rozwiązaniem pozwalającym na natychmiastowe przerwanie stosowania przemocy domowej. Przypomnijmy, że sąd cywilny w związku ze złożeniem przez osobę doznającą przemocy wniosku o zastosowanie albo przedłużenie wydanych wcześniej nakazów ochrony, o których mowa w art. 11a lub 11aa u.p.d., podejmuje czynności: (1) bezzwłocznie, nie później niż w terminie trzech dni, gdy chodzi o rozpoznanie wniosku o wydanie zabezpieczenia w przedmiocie przedłużenia nakazów ochrony wydanych wcześniej przez Policję albo Żandarmerię Wojskową (art. 755² §4 k.p.c.); (2) bezzwłocznie, nie później niż w terminie trzech dni, gdy chodzi o rozpoznanie wniosku o wydanie zabezpieczenia w przedmiocie zastosowania przez sąd cywilny po raz pierwszy nakazów ochrony określonych w art. 11a lub 11aa u.p.d. (art. 755² §4 k.p.c.); (3) w terminie do jednego

miesiąca od dnia wniesienia wniosku, gdy chodzi o wydanie orzeczenia kończącego postępowanie rozpoznawcze w sprawie (art. 560⁵ k.p.c.); (4) niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie trzech dni od dnia zastosowania nakazów ochrony przez Policję albo Żandarmerię Wojskową, odnośnie do rozpoznania zażalenia sprawcy przemocy na zastosowanie wobec niego nakazów ochrony (art. 15aj ust. 2 u.p.; odpowiednio art. 18j ust. 2 u.ż.w.). Ponadto sąd II instancji, w razie złożenia apelacji w tej kategorii spraw, orzeka w terminie jednego miesiąca od przedstawienia akt sprawy przez sąd I instancji wraz z apelacją (art. 560¹² k.p.c.).

W analizowanej próbie 162 spraw z 27 sądów rejonowych w Polsce ustawowy termin jednego miesiąca został dochowany w przypadku 63 spraw, co stanowi 38,9% ogółu próby badawczej. Średnio sąd I instancji potrzebował 49 dni na wydanie orzeczenia kończącego postępowanie, a najczęściej (mediana) czynił to w przeciągu 37 dni. Jeśli porównamy dane z badań z danymi ogólnopolskimi, to okaże się, że badana próba osiągnęła lepsze wyniki pod względem terminowości w zakresie wydania orzeczenia kończącego postępowanie niż dane zastane dla całej Polski za 2023 i 2024 r. To może oznaczać, że wprowadzone przez ustawodawcę w sierpniu 2023 r. zmiany w przepisach, zwłaszcza te dotyczące terminowości czynności sądu, wpłynęły na zmianę praktyki sądowej. To założenie postanowiłam sprawdzić, uzupełniając zaprezentowane w raporcie z badań dane o dane za cały 2024 r. (tabela 3).

Tabela 3.

Czas, jaki upłynął od złożenia wniosku do wydania orzeczenia w I instancji w odniesieniu do danych ogólnopolskich za 2023 i 2024 r.

Liczba dni	Liczba spraw	% spraw (100%=162)	% skumulowany	Dane MS za 2023 r. (% skumulowany)	Dane MS z 2024 r. (% skumulowany)
Do 3 dni	3	1,9	1,9	2,2	5,00
4-7	4	2,5	4,4	4,4	8,96
8-14	7	4,3	8,7	6,9	12,34
15-30	49	30,2	38,9	24,9	32,51
31-60	59	36,4	75,3	52,8	60,37
61-90	23	14,2	89,5	68,9	75,04
91-180	15	9,3	98,8	86,5	90,06
181-360	2	1,2	100	95,7	97,68
Powyżej 361	0	0		100	100
Ogółem	162			2545	4545

Źródło: opracowanie własne.

Terminowość czynności sądu w sprawach o wydanie (przedłużenie wydanych wcześniej przez Policję albo Żandarmerię Wojskową) wobec osoby stosującej przemoc domową nakazów ochrony ma kluczowe znaczenie, jeśli chodzi o zapewnienie (lub ciągłość) ochrony prawnej dla osoby doznającej przemocy. Z tego względu warto zauważyć, że w sprawach, w których sąd przychylił się do wniosku osoby doznającej przemocy o udzielenie zabezpieczenia poprzez przedłużenie lub wydanie po raz pierwszy nakazów ochrony, a następnie wydał orzeczenie kończące postępowanie rozpoznawcze w terminie dłuższym niż wskazany w Kodeksie postępowania cywilnego, *de facto* wypełnił założenie ustawodawcy o konieczności szybkiej reakcji sądu w zakresie udzielenia ochrony prawnej osobie doznającej przemocy domowej. W analizowanej próbie spraw sąd rozpoznał wnioski w terminie jednego miesiąca lub wydał zabezpieczenie poprzez zastosowanie na czas trwania postępowania rozpoznawczego w sprawie nakazów ochrony w 125 sprawach, co stanowi 77% ogółu. Oznacza to, że sąd cywilny stał się ważnym aktorem w obszarze przeciwdziałania przemocy domowej i nie będzie przesadą stwierdzenie, że został liderem w zakresie udzielania ochrony prawnej osobom doświadczającym przemocy, deklasując znaczenie organów ścigania i sądu karnego w tym obszarze.

Innym wskaźnikiem skuteczności instrumentów cywilnoprawnych w zakresie udzielania osobom doświadczającym przemocy ochrony prawnej jest terminowość czynności sądu w zakresie rozpoznawania wniosku o udzielenie zabezpieczenia. W analizowanej próbie w 123 sprawach wnioskodawca żądał udzielenia zabezpieczenia. W ustawowym terminie 3 dni sąd rozpoznał wniosek o udzielenie zabezpieczenia w 60 sprawach, co stanowi 48,7% ogółu 123 spraw. Uzyskanych danych nie można odnieść do danych ogólnopolskich, gdyż takowe nie są zbierane w drukach statystycznych Ministerstwa Sprawiedliwości.

Badania, oprócz dostarczenia danych empirycznych o terminowości czynności podejmowanych przez sąd cywilny, pozwoliły przyjrzeć się praktyce sądowej rozpoznawania spraw z zakresu przeciwdziałania przemocy. Oto kilka refleksji, które mogą mieć znaczenie dla ewentualnych przyszłych prac legislacyjnych oraz działań edukacyjnych kierowanych do osób doznających przemocy i profesjonalistów działających w tym obszarze.

Po pierwsze, mimo przygotowania przez resort sprawiedliwości wzoru urzędowego formularza wniosku, jego prawidłowe wypełnienie osobom doświadczającym przemocy, bez wykształcenia prawniczego, nadal przysparza trudności. Wydaje się, że szczególnie trudne dla wnioskodawców – osób doznających przemocy – jest ustalenie i odpowiednie wypełnienie rubryk odnośnie do żądania udzielenia zabezpieczenia. Po drugie, wzór urzędowy wniosku nie przewiduje sytuacji, gdy w sprawie

jest więcej niż jeden wnioskodawca. Jak wcześniej sygnalizowano, w analizowanych sprawach w znakomitej większości oprócz sprawcy i osoby doznającej przemocy domowej w jednej rodzinie (gospodarstwie domowym) zamieszkiwały jeszcze inne osoby – np. małe dzieci lub dorosłe dzieci, inni krewni lub powinowaci. Zatem w tych sprawach wnioskodawcami byli np.: małżonkowie doświadczający przemocy ze strony swego dorosłego dziecka, rodzic i dziecko (dorosłe lub małe) doświadczający przemocy ze strony współmałżonka/partnera, a zarazem rodzica dziecka. Niestety druk urzędowy nie pozwala na wskazanie więcej niż jednego wnioskodawcy i sądy przyjęły w tym zakresie różną praktykę, np. rejestrowania odrębnych spraw dla więcej niż jednego wnioskodawcy i tego samego uczestnika – osoby stosującej przemoc.

Zupełnie odrębną kwestią jest udział małych dzieci w tych sprawach i sposób ochrony ich interesów. W zaledwie jednej analizowanej sprawie wnioskodawcą był ustanowiony dla dziecka przez sąd opiekuńczy reprezentant, a uczestnikami postępowania rodzice dziecka – osoby stosujące wobec niego przemoc. W pozostałych 97 sprawach, w których oprócz dorosłej osoby doznającej przemocy w rodzinie wychowywały się małe dzieci, wnioskodawcą był rodzic dziecka (najczęściej matka). I dopóki rodzic dziecka, sam doświadczający przemocy, wnioskował do sądu cywilnego o zastosowanie wobec sprawcy przemocy nakazów ochrony, można powiedzieć, że działał – jako przedstawiciel ustawowy dziecka – w jego interesie. Jednak, jak ustalono w badaniu, w 37 sprawach doszło do cofnięcia wniosku, a w 26 z nich – co stanowi 70,3% ogółu spraw – odnotowano małe dzieci. Analizując bardziej szczegółowo te 26 spraw, stwierdzono, że – co wyjątkowo zaskakuje – w 14 sprawach sąd pytał o stanowisko uczestnika postępowania (osobę wskazywaną jako sprawcę przemocy domowej!), a jedynie w 5 sprawach (co stanowi 19,2% spraw z udziałem dzieci, w których cofnięto wnioski) swoje stanowisko odnośnie do decyzji o cofnięciu wniosku wyraził prokurator. Oznacza to, że w 21 sprawach sąd nie ustalił, czy działania przedstawiciela ustawowego dziecka służą jego ochronie przed przemocą.

Należy przypomnieć, że zasada 48 z „Wytycznych Prokuratora Generalnego Nr 2/2024 w sprawie zasad postępowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej” (dalej: Wytyczne 2/2024) zaleca, by prokurator „w razie cofnięcia wniosku inicjującego postępowanie zajął stanowisko uwzględniające sytuację wnioskodawcy i uczestników, ich wiek, stan zdrowia oraz ewentualne emocjonalne lub ekonomiczne uzależnienie od osoby stosującej przemoc”. Prawidłowo realizowane przez prokuratorów Wytyczne Prokuratora Generalnego pozwalają zrównoważyć charakterystyczną dla przemocy domowej przewagę (ekonomiczną, emocjonalną, fizyczną) sprawcy i przeciwdziałają próbom wywierania wpływu przez sprawcę na osobę doświadczającą przemocy. To

zadanie prokuratora jest szczególnie ważne, gdy decyzja osoby doznającej przemocy o cofnięciu wniosku dotyczy również małoletnich dzieci. Niestety praktyka sądowa pokazuje, że wbrew intencjom ustawodawcy zaangażowanie prokuratorów w sprawach związanych z przemocą domową toczących się w sądach cywilnych jest niskie. W analizowanej próbie 162 spraw w 108 sprawach (66,7% ogółu) sąd zawiadomił prokuratora o prowadzonym postępowaniu i terminie rozprawy. Prokurator brał udział (fizycznie) w postępowaniu jedynie w 23 sprawach (14,2% ogółu), co nie wypełnia zasady 47 i 48 Wytycznych 2/2024, zalecających prokuratorowi wstąpienie do postępowania o wydanie albo przedłużenie nakazów ochrony zainicjowanego przez inny podmiot, czuwanie nad prawidłowym ustaleniem kręgu uczestników oraz odpowiednią reprezentacją uczestniczących w tym postępowaniu osób nieporadnych ze względu na wiek lub stan zdrowia, włącznie z wystąpieniem do sądu o ustanowienie dla tych osób reprezentanta lub pełnomocnika.

Słabe zaangażowanie prokuratorów w te sprawy – w szczególności dbałość o odpowiednią reprezentację wnioskodawców nieporadnych ze względu na wiek (małoletni, seniorzy) lub stan zdrowia (w przypadku osób doznających przemocy na uwadze należy mieć dobrostan psychiczny osoby doznającej przemocy) oraz niedostateczny poziom edukacji prawnej społeczeństwa – przejawiał się w praktyce niewielkim odsetkiem wniosków o wyznaczenie dla osoby doznającej przemocy pełnomocnika z urzędu. W badanej próbie 162 spraw wnioskodawca – osoba doznająca przemocy wystąpił do sądu o pełnomocnika z urzędu w 18 sprawach (11,1% ogółu), lecz jedynie w 7 sprawach sąd przychylił się do tego wniosku.

Wydaje się, że w tej kategorii spraw kwestia równowagi stron – osoby doznającej przemocy i sprawcy przemocy – jest kluczowa dla prawidłowego przebiegu postępowania sądowego. Zarówno sąd, jak i uczestniczący w nim, zaangażowany prokurator muszą mieć na uwadze specyfikę i dynamikę relacji¹⁵ pomiędzy sprawcą i ofiarą przemocy. Dlatego obowiązkiem sądu i prokuratora jest podjęcie działań, które zrównoważą istniejącą przewagę sprawcy nad osobą doznającą przemocy. Jedną z form zniwelowania tej przewagi może być zapewnienie osobie doznającej przemocy profesjonalnego pełnomocnika.

Ponadto w analizowanych sprawach stwierdzono uchybienia w przesyłaniu orzeczenia (zabezpieczającego lub końcowego) do prokuratury lub jednostki Policji

15 Chodzi o opisany w literaturze przedmiotu „cykl przemocy”, który składa się z następujących po sobie faz: (1) fazy narastania napięcia i agresywności sprawcy; (2) fazy gwałtownej przemocy; (3) fazy „miodowego miesiąca”, w trakcie której często dochodzi do wycofywania zawiadomień lub zeznań przez osobę doznającą przemocy (Mellibruda 2009, s. 25–26).

oraz zawiadamianiu o udzieleniu ochrony osobie doznającej przemocy wskazanych w przepisach podmiotów (zespół interdyscyplinarny, sąd opiekuńczy, podmiot, do którego sprawca nie ma wstępu). Te czynności biurokratyczne mają ogromne znaczenie dla skuteczności udzielonej przez sąd cywilny ochrony prawnej osobie doznającej przemocy, co gwarantuje jej zapewnienie bezpieczeństwa, oraz monitorowania zachowania sprawcy przemocy i interweniowania w razie naruszenia nakazów ochrony. Już Adam Podgórecki – socjolog prawa – wskazywał, że:

działania prawa nie można oderwać od działania instytucji, które to prawo wykonują. Sprawne działanie instytucji, wykonujących prawo prowadzi do osiągnięcia skutków, które wedle ustawodawstwa są zamierzone. Brak odpowiednio sprawnego działania instytucji, a więc takie czynniki jak przewlekłe załatwianie spraw, uchybienia i zawłości proceduralne, nieokreślone rozgraniczenia kompetencji, brak odpowiednich warunków, trudności w osiągnięciu ekspertów, skłonność do stronniczego (...) załatwiania spraw, powodują uchybienia w osiąganiu skutków zamierzonych przez normodawcę (1962, s. 176).

Zatem analizując skuteczność wprowadzonych norm prawnych, czyli różnicę między zakładanymi przez ustawodawcę skutkami reformy a jej realnymi efektami, należy wziąć pod uwagę nie tylko to, czy cele reformy odpowiadają wartościom, które są aprobowane przez grupy społeczne, ale również – czy realizację reformy „wspierają” instytucje wymiaru sprawiedliwości i organy ścigania.

Podsumowując przytoczone wyniki badań i aktualne doświadczenia specjalistów z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej, należy podkreślić, że cywilnoprawne narzędzia służące udzieleniu natychmiastowej ochrony osobom doznającym przemocy przed bezprawnymi działaniami sprawcy okazały się skuteczną formą interwencji. Co więcej, na przestrzeni 20 lat obowiązywania ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej działania Policji i sądu cywilnego w zakresie udzielania ochrony prawnej osobom doznającym przemocy zdeklasowały działania organów ścigania i sądu karnego w tym obszarze. Oznacza to zmianę w społecznym postrzeganiu przemocy domowej – odchodzimy bowiem od postrzegania przemocy domowej jako przestępstwa na rzecz uznania przemocy za naruszenie praw człowieka (Wrona, 2024). Działania ustawodawcy, zmierzające do poprawy skuteczności udzielanej osobom doznającym przemocy ochrony prawnej, powinny uwzględniać również komponent edukacyjny dla osób chronionych i dla przedstawicieli podmiotów stosujących cywilne nakazy ochrony. Nośnikami zmiany nie są normy prawne, lecz stosujące je jednostki.

E-mail autorki: a.prusinowska-marek@wp.pl.

Bibliografia

- Arczewska, M. (2019). *Zagraniczne systemy przeciwdziałania przemocy domowej a polskie prawodawstwo*. Wydawnictwo Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości.
- Browne, K., Herbert, M. (1999). *Zapobieganie przemocy w rodzinie*. Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.
- Herzberger, S.D. (2002). *Przemoc domowa. Perspektywa psychologii społecznej*. Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.
- Lipowska-Teutsch, A. (1998). *Wychować, wyleczyć, wyzwolić*. Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.
- Mellibruda, J. (2009). *Przeciwdziałanie przemocy domowej*. Instytut Psychologii Zdrowia.
- Najwyższa Izba Kontroli (2016). *Pomoc osobom dotkniętym przemocą domową*. Pobrano z: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,10943,vp,13290.pdf> [dostęp: 12.07.2025].
- Podgórecki, A. (1962). *Socjologia prawa*. PW „Wiedza Powszechna”.
- Prusinowska-Marek, A. (2025). *Terminowość czynności sądu podejmowanych w sprawach z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej*. Instytut Wymiaru Sprawiedliwości. Pobrano z: [2025_PrawoR_A_Prusinowska-Marek_Raport-z-badan-aktowych-„Terminowosc-czynnosci-sadu.pdf](https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/wytyczne-prokuratora-generalnego-w-sprawie-zasad-postepowania-powszechnych-jednostek-organizacyjnych-prokuratury-w-zakresie-przeciwdzialania-przemocy-domowej) [dostęp: 20.07.2025].
- Rode, D. (2018). *Psychologiczne i relacyjne wyznaczniki przemocy domowej. Charakterystyka sprawców*. Suprema Lex.
- Różycka, A. (2020). *Zasadność nowych środków ochrony osób doznających przemocy domowej*. *Prawo w Działaniu* 41.
- Sasal, H.D. (2005). *Przewodnik do procedury interwencji wobec przemocy w rodzinie*. Wydawnictwo Edukacyjne PARPA.
- Wrona, G. (2017). *Konflikt a przemoc. Zastosowanie art. 207 § 1 kk w przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie*. Uniwersytet Warszawski. Pobrano z: <https://repozytorium.uw.edu.pl/entities/publication/2e3274f4-c719-4c0e-8332-76913f4a0dab> [dostęp: 19.07.2025].
- Wrona, G. (2024). *Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy domowej. Komentarz + wzory do pobrania*. Wydawnictwo CH.Beck.
- Wytyczne Prokuratora Generalnego Nr 2/2024 w sprawie zasad postępowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej, <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/wytyczne-prokuratora-generalnego-w-sprawie-zasad-postepowania-powszechnych-jednostek-organizacyjnych-prokuratury-w-zakresie-przeciwdzialania-przemocy-domowej> [dostęp: 19.07.2025].

Civil Protection Orders – From Theory to Judicial Practice

The 2010 amendment to the Act on Counteracting Domestic Violence introduced a new civil-law instrument designed to isolate perpetrators from victims of domestic violence. However, it took another decade before the Police and Military Police were granted the authority to immediately issue a barring order, removing the perpetrator from shared residences for a 14-day period and imposing temporary restrictions on contact. These decisions are subject to judicial review, and the restrictions imposed may subsequently be extended by a civil court, including the initial issuance of protective orders by the civil court.

In 2023, the scope of protective measures was further expanded following amendments to the Code of Civil Procedure, strengthening the preventive and protective framework under Article 11a of the Act on Counteracting Domestic Violence. In addition to barring orders, new measures include restraining orders prohibiting approach, contact with the victim, and access to specified locations frequented by the victim.

This legislative development effectively “closes” the system for providing immediate legal protection to victims of domestic violence and clarifies the obligations of the civil court to respond promptly to requests for protective measures, whether by extending Police- or Military Police-issued barring orders or issuing initial protective orders.

In 2024, the Institute of Justice conducted a case-file study to assess the timeliness of court proceedings in domestic violence cases, including the promptness of reviewing appeals against decisions issued by the Police or Military Police. Timeliness emerged as a key indicator of the effectiveness of the newly implemented measures. The study also examined other aspects of judicial practice, including demographic characteristics of participants, the scope of applications, procedural progress, prosecutor involvement, judicial outcomes, and appellate review.

This article synthesizes the most significant findings from the conducted research.

Keywords:

domestic violence; victim of domestic violence; perpetrator of violence; barring order

Cytowanie:

Prusinowska-Marek, A. (2025). Cywilne nakazy ochrony – od teorii do praktyki sądowej. *Dziecko Krzywdzone. Teoria, badania, praktyka*, 24(3), 129–156.



Artykuł jest dostępny na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa–Użycie niekomercyjne–Bez utworów zależnych 3.0 Polska.



Sfinansowano ze środków Funduszu Sprawiedliwości, którego dysponentem jest Minister Sprawiedliwości