



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 8/11/2016

IV.7211.149.2016.AG

Pan Andrzej Adamczyk  
Minister Infrastruktury  
i Budownictwa

Wielce Szanowny Panie Ministrze,

Na kanwie badanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich spraw, w których ofiary przemocy domowej, zmuszone zachowaniem sprawcy opuszczają – najczęściej nagle - zajmowane dotąd mieszkania, a następnie rozpoczynają proces ubiegania się o pomoc mieszkaniową ze strony gminy, stwierdzić trzeba, że obowiązujące w tej materii przepisy prawa, w sposób zdecydowanie niewystarczający, regulują sytuację tej szczególnej grupy wnioskodawców, w dostępie do gminnej pomocy mieszkaniowej.

Jak stanowi definicja zawarta w art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U. z 2015 r., poz. 1390), przemoc w rodzinie to jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie naruszające prawa lub dobra osobiste członka rodziny, o którym mowa w art. 2 pkt 1, w szczególności narażające te osoby na niebezpieczeństwo utraty życia, zdrowia, naruszające ich godność, nietykalność cielesną, wolność, w tym seksualną, powodujące szkody na ich zdrowiu fizycznym lub psychicznym, a także wywołujące cierpienia i krzywdy moralne u osób dotkniętych przemocą. Sama definicja przemocy w rodzinie wskazuje więc, w jak często dramatycznych wręcz sytuacjach życiowych, znajdują się osoby dotknięte przemocą w rodzinie.

Przemoc w rodzinie narusza podstawowe prawa człowieka, w tym prawo do życia i zdrowia oraz poszanowania godności osobistej, o czym wprost stanowi cytowana ustawa.

W ratyfikowanej przez Polskę Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzonej w Stambule dnia 11 maja 2011r. (Dz. U. z 2015 r., poz. 961) w art. 19 zapisano, że Strony przyjmą konieczne środki ustawodawcze lub inne środki zapewniające ofiarom dostęp do usług ułatwiających im

przewyciężenie skutków doznanej przemocy. W miarę konieczności, środki te powinny obejmować takie usługi jak: poradnictwo prawne i psychologiczne, wsparcie finansowe, *pomoc mieszkaniową*, edukację, szkolenia oraz pomoc w znalezieniu zatrudnienia.

Konwencja zakłada ponadto, że Strony przyjmą konieczne środki ustawodawcze lub inne środki umożliwiające właściwym władzom nakazanie sprawcy przemocy domowej, w sytuacjach bezpośredniego zagrożenia, opuszczenia miejsca zamieszkania ofiary lub osoby zagrożonej, na odpowiedni okres oraz zakazanie sprawcy wchodzenia do lokalu zajmowanego przez ofiarę lub osobę zagrożoną lub kontaktowania się z ofiarą lub osobą zagrożoną. Środki podejmowane zgodnie z niniejszym artykułem będą dawać pierwszeństwo bezpieczeństwu ofiar lub osób zagrożonych (art. 52).

Stosownie do art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, osobie dotkniętej przemocą w rodzinie udziela się bezpłatnej pomocy, w szczególności w formie zapewnienia osobie, która nie ma tytułu prawnego do zajmowanego wspólnie ze sprawcą przemocy lokalu, **pomocy w uzyskaniu mieszkania**.

Niestety mimo tych uregulowań prawnych, sytuacja osób doświadczających przemocy w rodzinie i skala tego zjawiska społecznego, wciąż wymaga – w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich – dalszych działań, tak by ochrona w tym zakresie była bardziej realna.

Przepis o pomocy w uzyskaniu mieszkania - art. 3 ust. 1 pkt 6 - dodany został do ustawy nowelą z 2010 r. i stanowi pewną wytyczną dla jednostek samorządu terytorialnego i organów administracji rządowej. W doktrynie prawa (vide S. Spurek, Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Praktyczny komentarz. Warszawa 2011, s. 75) uznaje się, że treść art. 3 ust. 1 stanowi niejako deklarację podejmowania określonych działań, o których – jak się wydaje – w sposób niewyczerpujący mowa w innych przepisach ustawy, a nie normę prawną. Jak pokazuje praktyka, ta wytyczna zawarta w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nie została w wystarczającym stopniu zrealizowana, poprzez nałożenie na organy władzy publicznej konkretnych obowiązków, co niestety czyni ją raczej pozorem prawa.

Wydaje się jednak, że poprzez zamieszczenie omawianego uregulowania w art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy, ustawodawca dostrzegł problem mieszkaniowy osób dotkniętych przemocą w rodzinie i uznał za zasadne zaakcentowanie w ustawie, że konieczne jest uzyskanie przez nie szczególnej pomocy w kwestii mieszkania.

Istotny mechanizm ochrony dla osób doświadczających przemocy w rodzinie zawiera art. 11a ust. 1 ustawy, który to stanowi, że jeżeli członek rodziny wspólnie zajmujący mieszkanie, swoim zachowaniem polegającym na stosowaniu przemocy w

rodzinie czyni szczególnie uciążliwym wspólne zamieszkiwanie, osoba dotknięta przemocą może żądać, aby sąd zobowiązał go do opuszczenia mieszkania.

Przede wszystkim więc, osoba dotknięta przemocą może żądać, aby sąd zobowiązał sprawcę do opuszczenia mieszkania. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (druk sejmowy nr 3639), „konsekwencje prawne i społeczne przemocy w rodzinie powinien ponosić jej sprawca. Państwo nie powinno pozwalać na sytuację, w której sprawca przemocy zostaje w domu, a ofiara wraz z dziećmi ucieka przed nim, w obawie o własne zdrowie i życie, do rodziny, znajomych, do schroniska lub na dworzec.”

Jednakże z praktyki spraw badanych w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że często ofiary przemocy w rodzinie decydują się opuścić wspólne mieszkanie, a następnie próbują zaspokoić potrzeby mieszkaniowe we własnym zakresie. Może to wynikać z chęci uniknięcia ewentualnego odwetowego zachowania sprawcy przemocy, jako reakcji na zwrócenie się do sądu o nakazanie przezeń opuszczenia mieszkania.

Znaczenie ma również fakt, iż skorzystanie ofiary przemocy z uprawnienia, o którym mowa w przywołanym art. 11a powodować może, że do czasu wydania przez sąd orzeczenia w przedmiocie nakazania opuszczenia mieszkania, ofiara i sprawca zamieszkiwać będą razem. Wówczas może nadal dochodzić do aktów przemocy, która może eskalować z powodu skierowania przez ofiarę sprawy na drogę sądową. Zwracające się do RPO kobiety – ofiary przemocy domowej wskazują, że opuszczenie mieszkania, często nagle i bez wcześniejszej możliwości zapewnienia sobie „dachu nad głową”, spowodowane jest wyłącznie koniecznością ochrony przed aktami przemocy, w szczególności ochrony małoletnich dzieci.

Co istotne, ewentualne skorzystanie z mechanizmu określonego w art. 11a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nie powoduje trwałego uregulowania sytuacji mieszkaniowej ofiary przemocy, a jedynie – czasowe odseparowanie od niej sprawcy.

Opuszczając mieszkanie osoba dotknięta przemocą w rodzinie powinna z założenia mieć zagwarantowaną pomoc doraźną, począwszy od bezpłatnego poradnictwa (medycznego, psychologicznego, prawnego, socjalnego, zawodowego i rodzinnego), poprzez zapewnienie bezpiecznego schronienia w specjalistycznym ośrodku wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie. Praktyka pokazuje jednak, że po pierwsze, nie w każdym przypadku ofiara przemocy godzi się na - choćby czasowe – zamieszkanie w takim ośrodku. Po wtóre, na co zwracał uwagę m.in. Komisarz Praw Człowieka Rady Europy w Raporcie o stanie praw człowieka w Polsce (z dnia 15 czerwca 2016 roku), wciąż brakuje specjalistycznych schronisk dla osób doświadczających przemocy, a czas pobytu w takim miejscu jest zbyt krótki.

Okres przebywania w specjalistycznym ośrodku wsparcia, ograniczony jest najczęściej do kilku miesięcy. Stosownie bowiem do § 1 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 lutego 2011 r. w sprawie standardu podstawowych usług świadczonych przez specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie, kwalifikacji osób zatrudnionych w tych ośrodkach, szczegółowych kierunków prowadzenia oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych wobec osób stosujących przemoc w rodzinie oraz kwalifikacji osób prowadzących oddziaływania korekcyjno-edukacyjne (Dz. U. Nr 50, poz. 259), standard podstawowych usług świadczonych przez specjalistyczny ośrodek wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie obejmuje w zakresie interwencyjnym zapewnienie schronienia ofierze przemocy w rodzinie oraz dzieciom pozostającym pod jej opieką, bez skierowania i bez względu na dochód, przez *okres do trzech miesięcy z możliwością przedłużenia w przypadkach uzasadnionych* sytuacją ofiary przemocy w rodzinie. Po tym czasie, kończy się niejako gwarantowana przez prawodawcę pomoc i osoba dotknięta przemocą w rodzinie musi podjąć starania o znalezienie mieszkania we własnym zakresie. Na tym etapie, lub będąc jeszcze w ośrodku, występuje więc z wnioskiem o wynajęcie lokalu mieszkalnego z zasobu komunalnego. Nawet jeśli zostanie zakwalifikowana i umieszczona na liście osób oczekujących na takie mieszkanie, czas, w jakim przyjdzie jej oczekiwać na złożenie przez gminę konkretnej oferty wynajęcia lokalu mieszkalnego, może się znacznie przedłużać i znacząco wykraczać poza gwarantowany 3 – miesięczny okres pobytu w schronisku.

Problem powstaje w momencie, gdy dobiega końca okres, w jakim ofiara przemocy domowej może przebywać w ośrodku, a gmina nie dysponuje wolnym lokalem, który może wówczas zaproponować do wynajęcia. Kolejny problem pojawia się, gdy gmina odmówi zakwalifikowania na listę oczekujących uznając, że warunki mieszkaniowe nie kwalifikują wnioskodawcy do ubiegania się o wynajęcie lokalu z zasobu komunalnego. Dzieje się tak najczęściej, gdy w procesie weryfikacji wniosku organ rozpatrujący stwierdzi, że powierzchnia na osobę w lokalu, w którym ofiara przemocy domowej czasowo zamieszkuje, przekracza powierzchnię kwalifikującą w danej gminie do uzyskania pomocy w postaci najmu lokalu komunalnego.

Z analizy spraw badanych pod tym kątem przez Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że osoby doświadczające przemocy domowej, po opuszczeniu lokalu zajmowanego wspólnie ze sprawcą przemocy, decydują się przyjąć pomoc rodziny, czy znajomych, którzy bądź to przyjmują je pod swój dach, bądź też np. użyczają mieszkania. Wprowadzając się do takiego lokalu, ofiara przemocy domowej, w sposób oczywisty, nie rozważa, czy mieszkając w nim czasowo, będzie spełniać przesłanki do ubiegania się o najem lokalu komunalnego, czy też warunki mieszkaniowe w tym lokalu dyskwalifikować ją będą z grona uprawnionych do wynajęcia lokalu gminnego. Bywa i tak, że nie mając innej możliwości, ofiara powraca do mieszkania zajmowanego wspólnie ze sprawcą.

Niewątpliwie stan taki naraża ofiary przemocy domowej na dodatkowy stres i niepewność co do dalszego bytu, zwłaszcza w kwestii tak podstawowej, jak zapewnienie mieszkania, szczególnie gdy dotyczy to osób z dziećmi. Jak się wydaje, osoby dotknięte przemocą w rodzinie mogą się w takiej sytuacji czuć pozostawione same sobie, bowiem wykorzystają już instytucjonalne formy pomocy, lecz mimo to ich uzasadnione potrzeby – w tym tak ważna potrzeba zamieszkiwania w bezpiecznym miejscu – pozostają nadal niezaspokojone.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich prowadzi to do wniosku, że ochrona praw osób doświadczających przemocy domowej, w zakresie korzystania z gminnej pomocy mieszkaniowej, wymaga podjęcia określonych działań ustawodawczych, celem doprecyzowania regulacji dotyczących pomocy mieszkaniowej dla ofiar przemocy w rodzinie.

Problemem pozostaje, na co Rzecznik Praw Obywatelskich konsekwentnie zwraca uwagę od wielu lat, stan zasobów mieszkaniowych gmin, co wprost przekłada się na dostępność i czas oczekiwania na wynajęcie mieszkania komunalnego. W oczywisty sposób, brak mieszkań komunalnych dotyka również ofiary przemocy domowej, które ubiegają się o pomoc mieszkaniową i zmuszone są oczekiwać przez dłuższy czas na konkretną propozycję mieszkania do wynajęcia.

Tożsamy wniosek znalazł się w raporcie Najwyższej Izby Kontroli z 2015 r. „Pomoc osobom dotkniętym przemocą domową”, w którym wskazuje się - po pierwsze - na konieczność zwiększenia przez gminy bazy lokalowej dla ofiar przemocy domowej. Zwrócono także uwagę na problem zbyt długiego czasu oczekiwania na mieszkanie komunalne, który wynosił (w kontrolowanych przez NIK sprawach) nawet ponad dwa lata. Uniemożliwia to osobom (bądź rodzinom) z udokumentowaną przemocą uzyskanie trwałego schronienia np. mieszkania komunalnego.

Nie ulega wątpliwości, że specyfika spraw, w których o wynajęcie mieszkania komunalnego zwracają się osoby doświadczające przemocy w rodzinie, wymaga zapewnienia nie tylko realnej pomocy mieszkaniowej, odpowiedniej do uzasadnionych potrzeb, ale także determinuje czas, w którym pomoc ta powinna być udzielona.

Dostrzegając zatem wagę problemów, z jakimi borykają się ofiary przemocy domowej, Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca się do Pana Ministra o przeanalizowanie, a w dalszej kolejności także o wprowadzenie do obowiązujących przepisów prawa rozwiązań, umożliwiających osobom doświadczającym udokumentowanej przemocy w rodzinie **szczególnych preferencji w korzystaniu z gminnej pomocy mieszkaniowej, w tym pierwszeństwa w uzyskaniu mieszkania**, co w efekcie stanowiłoby realizację wytycznej już zawartej w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Umożliwiłoby także

wdrożenie w pełnym zakresie art. 19 Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej.

Zważywszy, że dotychczasowy stan prawny nie wprowadza wystarczających mechanizmów szczególnej ochrony tej grupy obywateli – ofiar przemocy w rodzinie, rozważenia wymaga kwestia doprecyzowania właściwych przepisów w zakresie przyznania osobom doświadczającym przemocy domowej pierwszeństwa w uzyskaniu innego mieszkania. Takie rozwiązania mogłyby znaleźć się w ustawie o ochronie praw lokatorów albo wprost w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy rodzinie.

Mając powyższe na uwadze, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 z późn. zm.) zwracam się do Pana Ministra o zajęcie stanowiska w tej sprawie. Z uwagi na interdyscyplinarny charakter problemu, wykraczający poza zakres działania resortu budownictwa, Rzecznik przekazuje kopię niniejszego wystąpienia także do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, z nadzieją, że porozumienie i współdziałanie obu resortów umożliwi wypracowanie wspólnej opinii i ewentualne podjęcie stosownych prac legislacyjnych w tym zakresie. Będę wdzięczny za informację o podjętych w tej sprawie działaniach.

Z wyrazami szacunku,

