


*Ireneusz Wolwiak** <https://orcid.org/0000-0002-6894-058X>

ZABEZPIECZENIE RODZINY PRZED PRZEMOCĄ W NASTĘPSTWIE WYDANEGO PRZEZ POLICJĘ NAKAZU OPUSZCZENIA MIESZKANIA BĄDŹ ZBLIŻANIA SIĘ DO NIEGO

Streszczenie. Ustawodawca, dążąc do stworzenia jak najszerzej ochrony prawnej dla przeciwdziałania zjawisku przemocy w rodzinie, nałożył określone obowiązki na organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego. Szczególny zakres tej ochrony powierzono organom Policji, a dla możliwości uzyskania ochrony sądowej wdrożono odrębne postępowanie cywilne. Działania Policji – przy wprowadzaniu po raz pierwszy takiej regulacji – doprowadzą do wydania nakazu opuszczenia lokalu przez sprawcę przemocy lub zakazu zbliżania się do niego. Wydanie tego aktu administracyjnego poprzedzone jest określonymi czynnościami w ramach zawartej w ustawie o Policji procedury pozwalającej na stwierdzenie faktu zaistnienia sytuacji zagrożenia życia lub zdrowia osób dotkniętych przemocą. Powstaje wobec tego konieczność analizy uregulowań prawnych zawartych w różnych ustawach dla wyznaczenia obszaru normatywnego zachowania uczestników tego postępowania, przy jednoczesnym zapewnieniu osobie zobowiązanej do opuszczenia lokalu lub niezblizania się do niego, dostępu do drogi sądowej. Przeprowadzone badanie ma zarazem pozwolić na stwierdzenie skuteczności ochrony zapewnionej osobom wspólnie zamieszkującym ze sprawcą w następstwie wydanego nakazu opuszczenia lokalu na etapie przymusowej realizacji zobowiązania. Przedmiotem analizy stanie się w końcu dopuszczalność przedłużenia ochrony wynikającej z nakazu Policji na dalszy okres związany z wszczętym postępowaniem sądowym.

Słowa kluczowe: przemoc, rodzina, Policja, egzekucja, zabezpieczenie

SAFEGUARDING THE FAMILY FROM VIOLENCE FOLLOWING A POLICE ORDER TO LEAVE OR APPROACH THE APARTMENT

Abstract. The legislator, aiming to create the broadest possible legal protection for countering the phenomenon of domestic violence, has imposed certain obligations on government administration organs and local government units. A specific scope of this protection was entrusted to the Police authorities, and separate civil proceedings were implemented to obtain judicial protection. The actions of the police – when introducing such a regulation for the first time – will lead to the issuance of an order for the violent offender to leave the premises or a restraining order. The issuance of this administrative act is preceded by certain actions within the framework of the procedure contained in

* Uniwersytet Śląski w Katowicach, Wydział Prawa i Administracji, Instytut Prawa, ireneusz.wolwiak@us.edu.pl

the Police Law, which allows for the determination of the existence of a situation of danger to the life or health of persons affected by violence. This gives rise to the need to analyze the legal regulations contained in various laws for the determination of the normative area of behavior of the participants in these proceedings, while ensuring that the person obliged to vacate the premises or not to approach them, has access to a judicial path. At the same time, the study carried out is intended to make it possible to determine the effectiveness of the protection provided to persons living together with the offender following an order to vacate the premises at the stage of forced execution. The subject of the analysis will finally become the admissibility of extending the protection resulting from the police order for a further period tied to the initiated legal proceedings.

Keywords: violence, family, police, execution, security

1. WPROWADZENIE

Prawodawca, uznając, że przemoc w rodzinie narusza tak podstawowe prawa człowieka, jak prawo do życia i zdrowia oraz poszanowania godności osobistej, nałożył na władze publiczne obowiązek podjęcia działań dla zwiększania skuteczności czynności przeciwdziałających takim zdarzeniom. Zadania te są realizowane przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego na zasadach przewidzianych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 901), w ustawie z dnia 26 października 1984 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 165), a przede wszystkim w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1249). Zakres tej ochrony nie był jednak wystarczający, co spowodowało rozszerzenie obszaru regulacji prawnej mającej przeciwdziałać zjawiskom przemocy w rodzinie. Nastąpiło to w ustawie z dnia 30 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 956), gdzie zamieszczono nowe obowiązki Policji i Żandarmerii Wojskowej¹, z przepisami odnoszącymi się do odrębnego postępowania sądowego: rozpoznawczego i zabezpieczającego. Jednocześnie w ustawie tej zawarto postanowienia mające połączyć działania Policji (jako organu administracji rządowej: Szałowski 2010, 11) i sądu powszechnego dla podniesienia poziomu bezpieczeństwa ochrony rodziny przed przemocą. Obejmuje to przede wszystkim przypadek wydania przez policjanta nakazu opuszczenia lokalu (zakazu zbliżania się do niego) przez sprawcę przemocy oraz orzeczenie sądu o zabezpieczeniu żądania osoby domagającej się ochrony poprzez przedłużenie obowiązywania takiego nakazu.

¹ Opracowanie dotyczy czynności podejmowanych przez Policję. Pominięte zostaną czynności, jakie podejmuje w związku z podobną regulacją Żandarmeria Wojskowa odnośnie do żołnierza w czynnej służbie wojskowej stosującego przemoc w rodzinie, co uregulowano w art. 18a–18k ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1214).

Celem opracowania jest wyznaczenie obszaru normatywnego zachowania uczestników postępowania w związku z podjętymi przez Policję działaniami prowadzącymi do stworzenia ochrony prawnej członków rodziny przed aktami przemocy. Tak wyznaczona ochrona poddana zostanie następnie ocenie co do jej skuteczności w następstwie wydanego nakazu opuszczenia lokalu na etapie przymusowej realizacji tego zobowiązania.

Opracowanie jest przy tym związane z przeprowadzeniem czynności w ramach formalno-dogmatycznej metody badawczej. Przedmiotem badania były bowiem obowiązujące przepisy prawa publicznego zawarte w aktach prawnych będących ustawami z poszerzeniem o kontekst systemowy. W tok prac badawczych włączono różne elementy metody formalno-dogmatycznej, poczynając od elementów systematycznych – z kryteriami i typami wykładni prawa – zagadnienie luk w prawie, odróżnienie zasad i reguł prawnych, aż do wykorzystania elementów rozumowania formalno-logicznego i analizy językowej tekstów prawnych. Zakończono zaś te badania z wykorzystaniem zasady racji dostatecznej i metody argumentacji prawniczej.

2. DZIAŁANIA PRZECIWDZIAŁAJĄCE PRZEMOCY STOSOWANE PRZEZ POLICJĘ

Stosownie do art. 15aa ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. z Dz.U. 2021 r., poz. 1882; dalej: PolU) policjant jest upoważniony do wydania nakazu natychmiastowego opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia przez osobę stosującą przemoc w rodzinie, gdy stwarza ona w ten sposób zagrożenie dla życia lub zdrowia osoby dotkniętej taką przemocą. Albo może wydać zakaz zbliżania się do mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia. Stanowią one w tym wypadku sankcję jako dolegliwość stanowiącą następstwo naruszenia przepisów prawa (zob. Wincenciak 2008, 17 i n.). Nakaz (zakaz) jest natychmiast wykonalny (art. 15aa ust. 4 PolU). Definicję wyrażenia „przemoc w rodzinie” zawarł ustawodawca w art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. (dalej: *PrzecPrzemU*).

Wydanie nakazu (zakazu) poprzedzone jest przeprowadzeniem postępowania, które ma wykazać zaistnienie okoliczności świadczących o zachowaniu noszącym znamiona przemocy w rodzinie, gdy sprawca ten stwarza zarazem bezpośrednio zagrożenie dla życia lub zdrowia osób dotkniętych taką przemocą. W ramach tych czynności będzie to przede wszystkim przesłuchanie świadków, którą to czynność przeprowadza się według przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1805). Mogą to być również inne czynności prowadzące do ustalenia przesłanek wydania nakazu (zakazu) w postaci zażądania dodatkowych informacji od instytucji lub organów oraz wysłuchania osoby stosującej przemoc w rodzinie (art. 15 ab ust. 4–9 i 11 PolU). Dla dokonania

tej oceny policjant posługuje się odpowiednim formularzem (Wrona 2021, art. 11a, nb 26; Piskozub 2021, rozdz. 3 uw. 3).

Ustawa o Policji nie oznacza prowadzonego przez policjanta postępowania. Nie odwołuje się również do uregulowanego ustawowo postępowania poza wprowadzeniem tylko w dwóch przypadkach odpowiedniej instytucji prawnej. Jest to art. 233 k.k. – przy przesłuchaniu osoby, która zgłasza przemoc w rodzinie w charakterze świadka (art. 15aa ust. 4 zd. 1 PoU) – oraz część sądowego postępowania cywilnego procesowego – co do przesłuchania innych osób w charakterze świadków (art. 15aa ust. 5 PoU). Oznacza natomiast ustawodawca decyzję podjętą przez Policję przez użycie wyrazów „nakaz” oraz „zakaz”. Wprowadza również treść podjętej przez Policję decyzji jako: nakaz natychmiastowego opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia lub zakaz zbliżania się do mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia (art. 15aa ust. 1 PoU). Jest to więc akt prawny wydany przez organ władzy państwowej wyznaczający obowiązek określonego zachowania się adresata tego aktu (akt administracyjny będący władczym działaniem prawnym organu administracji, objawem woli jednostki bądź osób reprezentujących organ, który jest skierowany na wywołanie konkretnych, indywidualnie oznaczonych skutków – Ochendowski 2013, 195)².

Ustawodawca ściśle powiązał postępowanie dotyczące wydania aktu administracyjnego z prawem materialnym, a właściwie uzależnił kształt instytucji procesowych od regulacji materialnoprawnej (Adamiak 2020a, 16; 2020b, 27). Musiał się on liczyć z potrzebą urzeczywistnienia norm prawa materialnego, dlatego też odgórnie uregulował tryb, w jakim będzie mogło nastąpić takie urzeczywistnienie (zob. Adamiak 2020a, 16). Stosowanie prawa odbywa się w toku zorganizowanego działania jako ciągu podejmowanych czynności prawnych i faktycznych, z których każda ma określone miejsce i skutek w tym działaniu (Adamiak 2020a, 3). Pojawia się tutaj współzależność prawa materialnego z prawem procesowym. Norma wyprowadzona z przepisów prawa materialnego zawiera w swojej hipotezie sytuację faktyczną, a normy prawa procesowego wyznaczają reguły zachowania w przedmiocie ustalenia stanu faktycznego sprawy, umożliwiając jego subsumpcję pod wyznaczoną hipotezę. Pozwoli to zaś na wydanie rozstrzygnięcia konkretyzującego nakaz zachowania adresata normy prawnej przy prawidłowo ustalonym stanie faktycznym (zob. Adamiak 2020a, 16; Kmiecik 2014, 19). Jak podkreślono w nauce

ta ścisła współzależność prawa materialnego z prawem postępowania jest szczególnie istotna dla realizacji konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, której jedną

² Przez co można określić cechy charakterystyczne aktu administracyjnego ze wskazaniem, iż jest to: czynność oparta na przepisach prawnych; stanowi on władcze oświadczenie woli organu administracyjnego; jest wydawany w wyniku przeprowadzonego postępowania administracyjnego; z podwójną konkretyzacją; a mogący wywoływać skutki nie tylko w sferze prawa administracyjnego, ale także w innych dziedzinach prawa (Bielecki 2016, 203).

z podstawowych wartości jest zapewnienie jednostce obrony interesu prawnego na drodze postępowania regulowanego przepisami prawa. (Adamiak 2020a, 16)

Choć, jak w tym przypadku, wymagane było podjęcie przez ustawodawcę decyzji o wprowadzeniu odrębnych przepisów normujących przebieg postępowania rozpoznawczego.

Jednocześnie zaznacza się w literaturze, że w administracyjnym prawie ustrojowym i prawie materialnym pojawia się wielość form działania prawnego organów administracji publicznej, które są realizowane w zorganizowanym zespole działań, a co pozwoliło na wyróżnienie pojęcia postępowania administracyjnego w szerokim i wąskim znaczeniu. Każda świadoma działalność jest zorganizowana według określonego układu czynności następujących kolejno, aż do końcowego efektu dokonania, w zależności od regulacji prawnej czynności prawnych lub czynności faktycznych (Adamiak 2020a, 3). Ale z opowiedzeniem się za pojęciem postępowania administracyjnego jako odniesionego wyłącznie do postępowania o jednolitym przedmiocie, co dotyczy autorytatywnej konkretyzacji normy materialnego prawa administracyjnego (Adamiak 2020a, 12). Wyraża się ją jako podwójną konkretność aktu administracyjnego odnoszącą się zarówno do jej adresata, jak i jego zachowania (Szewczyk, Szewczyk 2014, 104–105), ściślej zaś przyjmując definicję postępowania administracyjnego „jako zorganizowanego ciągu czynności właściwych organów administracji publicznej i innych podmiotów tego postępowania, podejmowanych w celu rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy przez dokonanie autorytatywnej konkretyzacji normy prawa materialnego” (Adamiak 2020a, 16).

Niezależnie więc od wąsko wyznaczonego przebiegu postępowania, zwłaszcza dokonywanego na miejscu zdarzenia, ma ono umożliwić przeprowadzenie czynności rozpoznawczych dla wydania rozstrzygnięcia. W oparciu o podstawę prawną zawartą w art. 15aa ust. 1 PolU, policjant wyznaczy zachowanie sprawcy przemocy w rodzinie przez autorytatywne urzeczywistnienie normy abstrakcyjno-ogólnej (podejmie decyzję, która znajduje uzasadnienie prawne w ustawie o Policji, powodując powstanie stosunku prawnego wraz z bezpośrednimi skutkami mieszczącymi się w obszarze prawa (Zdyb 1993, 140) oraz jej oceną w sferze racjonalności i skuteczności (zob. więcej Zdyb 1993, 186–215).

Wydany nakaz (zakaz) będzie natychmiast wykonalny, ale jego moc prawna wygaśnie po upływie 14 dni. Obowiązki wyznaczonej w nakazie (zakazie) dyrektywy zachowania może być przedłużone tylko w oparciu o postanowienie sądu powszechnego wydane w ramach postępowania zabezpieczającego (art. 15ak ust. 1 PolU).

Nakaz opuszczenia zajmowanego wspólnie mieszkania, z osobą dotkniętą przemocą, oraz zakaz zbliżania się do mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia, który może być wydany łącznie z nakazem (art. 15aa ust. 3 PolU)³ – przy

³ Właściwe będzie zaznaczenie, że ustawa z dnia 13 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego – oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r., poz. 289; dalej:

jednoczesnym wskazaniu obszaru lub odległości – ma stwarzać bezpieczeństwo ofiar sprawcy przemocy zarówno w zakresie bezpośredniego kontaktu, jak i wizualnego (Łabuz 2022, art. 15aa, nb. 1)⁴. Zaznacza się zarazem, że zagrożenie dla życia lub zdrowia powinno być realne i obiektywne, przez co ocena tej przesłanki nie może się opierać wyłącznie na subiektywnych odczuciach i oświadczeniach osoby, której ochronie nakaz (zakaz) ma służyć (Karaźniewicz 2021, art. 15aa, nb 3). Analiza takiego zagrożenia odbywa się na podstawie okoliczności odnoszących się do sytuacji stosowania przemocy. Przy czym są to zarówno akty przemocy, jak i określone cechy osób, wobec których była stosowana przemoc, osoby stosującej przemoc, okoliczności wiążące się z zachowaniami noszącymi znamiona przemocy, które przykładowo – choć tylko jako szczególnie istotne – wymieniono w art. 15a ust. 2 PolU (zob. Karaźniewicz 2021, art. 15aa, nb 3).

Wydanie nakazu i zakazu prowadzi do izolacji sprawcy od ofiary i jest jednym z najważniejszych aspektów przeciwdziałania przemocy w rodzinie (Łabuz 2022, art. 15aa, nb 1). A co jako działanie kwalifikowane z punktu widzenia celu jakim jest ochrona wartości – życia i zdrowia oraz interesu publicznego – wpisuje się w działanie tzw. policji administracyjnej (zob. więcej Janik 2018).

Samo wydanie nakazu (zakazu) nie jest równoznaczne z fizycznym odizolowaniem sprawcy przemocy od osób przebywających w lokalu. Należy więc przeprowadzić badanie dopuszczalności wymuszenia na sprawcy przemocy obowiązku opuszczenia mieszkania czy zakazu zbliżania się do niego. Nie zamieszczono przy tym żadnych przepisów wiążących się z takimi działaniami w ustawie o Policji bądź w ustawie z dnia 30 kwietnia 2020 r. zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw.

Wprowadzenie kompetencji Policji do dokonania czynności w sferze ochrony członków rodziny przed działaniami o znamionach przemocy z upoważnieniem do wydania nakazu (zakazu) wyznaczającego sprawcy przemocy obowiązek określonego zachowania – przenosi te rozważania na płaszczyznę postępowania egzekucyjnego w administracji. Podstawą wszczęcia postępowania egzekucyjnego i prowadzenia egzekucji jest tytuł wykonawczy, który został wystawiony przez wierzyciela i dołączony do wniosku albo wystawiony przez organ egzekucyjny będący wierzycielem, na podstawie którego organ ten przystępuje do egzekucji z urzędu (Przybysz 2021, 218, 220–223). W artykule 20 § 2 ustawy z dnia

ZmKPCU) wprowadziła zmianę przepisów ustawy o Policji. Stosownie do nowego brzmienia art. 15aa ust. 1 (art. 3 pkt 2 ZmKPCU) policjant będzie miał prawo wydać wobec osoby stosującej przemoc domową, gdy stwarza w ten sposób zagrożenie dla życia lub zdrowia osoby doznającej tej przemocy, nakaz natychmiastowego opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia i zakaz zbliżania się do wspólnie zajmowanego mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia. Ustawa wchodzi w życie z dniem 15 sierpnia 2023 r. (art. 14 *in fine* ZmKPCU).

⁴ Ustawa wprowadza także dodatkowe środki służące ochronie osób doznających przemocy w postaci wydania zakazu zbliżania się do takiej osoby lub zakazu kontaktowania się z nią (art. 3 pkt 4 ZmKPCU poprzez dodanie art. 15aaa ust. 1 PolU).

17 czerwca 1966 r. o egzekucji w administracji (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 479; dalej: EgAdmU) przewidziano natomiast kompetencję każdego organu Policji – w zakresie działania organu egzekucyjnego – odnoszącą się do egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym, gdy przewidziano je w przypadkach określonych przepisami szczególnymi. Dookreślono tę kompetencję w art. 117 EgAdmU przez stwierdzenie, że organy Policji mogą stosować środki egzekucyjne – które ograniczono do odebrania rzeczy, przymusu bezpośredniego, wykonania zastępczego – w granicach ich właściwości do nakładania obowiązków o charakterze niepieniężnym. Czynności te zostaną podjęte bez potrzeby wystawiania tytułu wykonawczego i doręczania zobowiązanemu postanowienia o zastosowaniu środka egzekucyjnego (Przybysz 2021, 196). Lecz nastąpi to tylko wtedy, gdy zwłoka w wykonaniu obowiązku groziłaby niebezpieczeństwem dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ciężkimi szkodami dla gospodarstwa narodowego bądź gdy wymaga tego szczególnie interes społeczny. Upoważnienie to rozciąga się ponadto na czynności wyegzekwowania wydanych bezpośrednio ustnych poleceń. Środki te są więc wykorzystywane w celu wyegzekwowania obowiązków wynikających wprost z ogólnego przepisu albo z decyzji administracyjnej, a przede wszystkim z wydanych bezpośrednio ustnych poleceń (Radwanowicz-Wanczewska 2015, 1180). Jednak to stan zagrożenia, jako kontekst dla czynności wynikającej z upoważnienia organu, pozwala na zastosowanie środków egzekucyjnych w ramach uproszczonej procedury. Stworzone są wówczas co prawda niższe gwarancje procesowe niż w zwykłym postępowaniu egzekucyjnym, ale konieczność szybkiego podjęcia działania dla ochrony tak ważnego dobra jak życie i zdrowie człowieka wyklucza zastosowanie wszystkich postanowień wprowadzonych w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Sawczyn 2021, art. 117, nb 1, 798).

Przymus bezpośredni polega na doprowadzeniu do wykonania obowiązku podlegającego egzekucji drogą zagrożenia zastosowania lub poprzez zastosowanie bezpośrednio skutecznych środków. Takim środkiem – stosownie do art. 148 § 1 EgAdmU – może być użycie siły fizycznej dla usunięcia oporu zobowiązanego i oporu innych osób, które stoją na przeszkodzie wykonaniu obowiązku (Tarno 2018, 451). Przymus bezpośredni stosuje się, by doprowadzić do wykonania przez zobowiązanego opuszczenia nieruchomości, lokalu, wydania rzeczy, a także w tych przypadkach, w których ze względu na charakter obowiązku stosowanie innych środków egzekucyjnych nie jest możliwe (art. 148 § 2 EgAdmU). Zarazem przymus bezpośredni może być niezwłocznie zastosowany nawet do wykonania obowiązku wynikającego z przepisu prawa, po ustnym wezwaniu organu egzekucyjnego, bez uprzedniego upomnienia zobowiązanego oraz bez doręczenia mu odpisu tytułu wykonawczego i postanowienia o wezwaniu do wykonania obowiązku (art. 148 § 1 EgAdmU). Wypadnie przypomnieć, że nakaz opuszczenia lokalu czy zakaz zbliżania się do niego policjant wydaje wobec osoby stosującej przemoc w rodzinie, gdy stwarza ona zarazem zagrożenie dla życia lub zdrowia osoby dotkniętej tą przemocą (art. 15aa ust. 1 PolU).

Nie ma zarazem w sferze merytorycznego obszaru działań egzekucyjnych organów Policji wymienionych wcześniej możliwości odebrania nieruchomości, opróżnienia lokalu i innych pomieszczeń (art. 1a pkt 12 tiret 4 EgAdmU). Ale trzeba zaznaczyć, że ustawa określa czynność opróżnienia lokalu jako stosowanie środka egzekucyjnego prowadzącego do usunięcia zobowiązanego z zajmowanego lokalu lub pomieszczenia, w celu wydania opróżnionego lokalu wierzycielowi. Dotyczy to również obowiązku wydania nieruchomości na oznaczony czas. To właśnie wprowadzenie celu podjętego działania jako wydanie wierzycielowi opróżnionego lokalu odróżnia tę czynność egzekucyjną od przymusu prowadzącego do opuszczenia lokalu. Organy Policji nie są więc organami egzekucyjnymi upoważnionymi do egzekucji obowiązku o charakterze niepieniężnym przez zastosowanie środka egzekucyjnego w postaci opróżnienia lokalu. Nie będzie to jednak konieczna czynność egzekucyjna dla odizolowania członków rodziny od sprawcy przemocy.

Celem podjętego działania jest zawsze osiągnięcie określonego stanu rzeczy, co jak wskazano, sprowadza się przy opróżnieniu lokalu nie tylko do zastosowania środków przymusu dla usunięcia z niego dłużnika, ale pozwala też na usunięcie rzeczy zobowiązanego (art. 144 EgAdmU) i wydanie go jako opróżnionego wierzycielowi (art. 141 § 1 zd. 1 EgAdmU). Podczas gdy – jak zaznaczono wcześniej – przymus bezpośredni stosuje się po to, by doprowadzić do wykonania przez zobowiązanego czynności polegającej na opuszczeniu mieszkania (art. 148 § 2 EgAdmU). Zastosowanie przez policjantów środka przymusu bezpośredniego dla doprowadzenia sprawcy przemocy do opuszczania lokalu jest wystarczające, by odizolować go natychmiast od pozostałych członków rodziny. Nie ma przy tym potrzeby wydawania lokalu wierzycielowi, lecz nieodzowne jest doprowadzenie do jego opuszczenia przez sprawcę przemocy. W tych zaś przypadkach, gdy osoba poszkodowana opuściła lokal w obawie przed działaniami o charakterze przemocy albo sprawca jedynie czasami przychodzi do mieszkania, właściwe będzie wydanie zakazu zbliżania się do lokalu i jego bezpośredniego otoczenia.

Przewidziane w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji upoważnienie do zastosowania przez Policję środków przymusu bezpośredniego dla odebrania rzeczy będzie również wystarczające do wyegzekwowania od sprawcy przemocy zachowania polegającego na wydaniu kluczy do lokalu, który to obowiązek wynika wprost z ustawy (art. 148 § 2 EgAdmU w zw. z art. 15ae ust. 6 PolU). Należy przy tym jeszcze raz podkreślić, że prowadzenie uproszczonej egzekucji – bez wystawionego tytułu wykonawczego i bez postanowienia o zastosowaniu środka egzekucyjnego (Sawczyn 2021, art. 117, nb 5, 799; Przybysz 2021, 697) może mieć miejsce tylko wtedy, gdy zaistnieje któraś z wymienionych w art. 117 EgAdmU przesłanek, jak choćby niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego (Sawczyn 2021, art. 117, nb 8, 799). Ale też jak stwierdził to sąd (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 grudnia 2011 r., III SA/Gd 302/11, Legalis), mimo oceny tego, czy zwłoka w wykonaniu obowiązków mogłaby spowodować

niebezpieczeństwo dla zdrowia lub życia ludzkiego, winien być interpretowany ściśle, to jednak gdy chodzi o życie lub zdrowie ludzkie, które to wartości są fundamentalnymi, wystarczający będzie jakikolwiek stopień niebezpieczeństwa (zob. również Sawczyn 2021, art. 117, nb 8, 799).

Wprowadzenie do ustawy o Policji upoważnienia dla jej organów do przeprowadzenia szybkiej procedury zakończonej wydaniem nakazu opuszczenia mieszkania czy zbliżania się do niego wraz z podjęciem od razu czynności egzekucyjnych – wchodzi głęboko w obszar praw stanowiących dobra osobiste podmiotu będącego sprawcą przemocy. Dlatego też nieodzowne stało się wprowadzenie w ustawie postanowienia umożliwiającego takiemu sprawcy zainicjowanie sprawy sądowej dla przeprowadzenia postępowania rozpoznawczego w przedmiocie legalności, prawidłowości i zasadności podjętego przez Policję działania. Dokonany przez ustawę wybór pozwala na wszczęcie przez osobę zobowiązaną do opuszczenia lokalu, czy niezbliżania się do niego, postępowania przed sądem powszechnym (art. 15aj ust. 1 zd. 1 PolU). Następuje to przy zamieszczeniu postanowienia odsyłającego do odpowiedniego stosowania przepisów postępowania zażaleniewego przed sądem rejonowym (art. 15aj ust. 1 zd. 4 PolU). W ten właśnie sposób prawodawca zapewnia takiej osobie konstytucyjne prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Zaznacza się w nauce, że nie każda sprawa – w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP⁵ – musi być rozstrzygana wyłączenie przez sąd. Konstytucja RP nie wyklucza bowiem działania innych niż sądy organów utworzonych w celu rozstrzygania sporów o prawa, ale zainteresowany musi mieć możliwość uruchomienia postępowania przed sądem w celu oceny zasadności rozstrzygnięcia podjętego przez organ pozasądowy (Grzegorzycyk, Weitz 2016, 1118). W orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego został sformułowany pogląd, że prawo do sądu – przez uruchomienie postępowania przed sądem powszechnym lub sądem administracyjnym – jest zachowane na gruncie takich regulacji, które zapewniają kontrolę sądową rozstrzygnięcia, decyzji czy innego aktu indywidualnego kształtującego sytuację prawną podmiotu (wyrok TK z dnia 2 czerwca 1999 r., K 34/98, OTK 1999, nr 5, poz. 94; wyrok TK z dnia 4 marca 2008 r., SK 3/07, OTK-A 2008, nr 2, poz. 25; wyrok TK z dnia 13 marca 2012 r., P 39/10, OTK-A 2012, nr 3, poz. 26). Zawsze jednak sądom musi przysługiwać pozycja nadrzędna, umożliwiająca zweryfikowanie rozstrzygnięcia organu pozasądowego (wyrok TK z dnia 4 marca 2008 r., SK 3/07 OTK-A 2008, nr 2, poz. 25).

⁵ Rozpatrzenie sprawy jako pojęcie wyrażenia zawartego w tym przepisie obejmuje rozstrzygnięcie o prawach lub obowiązkach podmiotu, na podstawie norm prawnych wynikających z przepisów prawnych. Istotą rozpatrzenia sprawy jest natomiast prawna kwalifikacja konkretnego stanu faktycznego, zawarta w wydanej normie konkretnej i indywidualnej, skierowanej do określonego podmiotu, z której wynikają określone uprawnienia lub obowiązki (zob. wyrok TK z dnia 13 marca 2012 r., P 39/10, OTK-A 2012, nr 3, poz. 26).

3. WYDANIE NAKAZU (ZAKAZU) A POSTANOWIENIE O ZABEZPIECZENIU

Przeprowadzenie skutecznych czynności odsuwających sprawcę przemocy od członków rodziny pozwoli na ich ochronę przez okres 14 dni. Po tym czasie nakaz (zakaz) traci moc prawną. Przedłużenie tej ochrony może być tylko następstwem wydania przez sąd powszechny postanowienia o zabezpieczeniu roszczenia w wyniku zainicjowania przez osobę dotkniętą przemocą postępowania cywilnego (art. 15ak ust. 1 PolU). Szczególny przepis art. 755² § 4 k.p.c. wprowadza upoważnienie sądu do udzielenia zabezpieczenia przez przedłużenie obowiązywania nakazu lub zakazu wydanego przez Policję (art. 755² § 1 k.p.c.). Rozpoznanie takiego żądania skrócono co prawda do trzech dni, ale mimo szerokiego pouczenia udzielanego członkom rodziny (art. 15ag ust. 1 PolU), nie znalazło się w nim uprawnienie do wystąpienia z takim wnioskiem wraz z informacją o utracie mocy wydanego nakazu (zakazu).

Przepis art. 731¹ § 1 k.p.c. przewiduje, że wydania postanowienia o zabezpieczeniu może się domagać wnioskodawca, gdy uprawdopodobni roszczenie oraz interes prawny w udzieleniu zabezpieczenia. Z kolei interes prawny w udzieleniu zabezpieczenia istnieje wtedy, gdy brak zabezpieczenia uniemożliwi lub poważnie utrudni wykonanie zapadłego w sprawie orzeczenia lub w inny sposób uniemożliwi lub poważnie utrudni osiągnięcie celu postępowania w sprawie (art. 730¹ § 2 k.p.c.). Jest nim zatem stworzenie sytuacji chroniącej wnioskodawcę przed działaniami o znamionach przemocy. Uprawdopodobnienie tego interesu prawnego wiąże się tymczasem w znacznym zakresie z wykazaniem samego roszczenia podlegającego ochronie. Nie przewidziano jednak zwolnienia wnioskodawcy z konieczności uprawdopodobnienia interesu prawnego, choć został już wydany nakaz (zakaz), co byłoby wystarczającą okolicznością dla jego uprawdopodobnienia. Zresztą także uprawdopodobnienie roszczenia mogłoby się opierać w znacznej mierze na okolicznościach ustalonych przez Policję. Zwłaszcza że żądanie zawarte we wniosku skierowanym do sądu opiera się na faktach odnoszących się do szczególnej uciążliwości wspólnego zamieszkiwania z uwagi na zachowanie uczestnika postępowania noszące znamiona przemocy w rodzinie (art. 11a ust. 1 *PrzecPrzemU*). Podczas gdy dla wydania nakazu (zakazu) konieczne jest ustalenie zaistnienia w tej sytuacji niebezpieczeństwa dla zdrowia i życia członków rodziny (art. 15aa ust. 1 PolU). Tymczasem nie wprowadzono nawet postanowień umożliwiających sprawne przekazanie dokumentacji zgromadzonej przez Policję przy telefonicznym bądź elektronicznym wezwaniu. Niewystarczające będzie ponadto wyznaczenie sądowi wąskiego zakresu zmiany treści nakazu (zakazu) sprowadzającej się wyłącznie do podania odległości lub obszaru (art. 755² § 1 zd. 2 k.p.c.).

Istotne staje się ponadto zaznaczenie, że realizacja postanowienia o zabezpieczeniu roszczenia – jeśli nie udało się wyegzekwować nakazu opuszczenia lokalu – jest prowadzona zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania cywilnego

o egzekucji. Nie pozwoli to zatem na szybkie wykonanie postanowienia o zabezpieczeniu. Również zakaz zbliżania się do lokalu, mimo przedłużenia jego obowiązywania, będzie wymagał przeprowadzenia czynności egzekucyjnych w ramach sądowego postępowania egzekucyjnego, co może pociągnąć za sobą utratę skutków wcześniejszego odizolowania sprawcy przemocy od członków rodziny.

4. PODSUMOWANIE

Nie budzi wątpliwości zasadność rozwiązania wprowadzającego upoważnienie Policji do dokonania czynności przeciwdziałających przemocy w rodzinie. Obecność w lokalu, gdzie dochodzi do takich zdarzeń, pozwala na podjęcie natychmiastowych działań nie tylko w przedmiocie zatrzymania osoby stosującej przemoc, co ma się wiązać z bezpośrednim niebezpieczeństwem zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego, ale również w przypadku samego tylko zagrożenia dla życia lub zdrowia osoby dotkniętej przemocą.

Zaś znacznie ograniczony przebieg postępowania rozpoznawczego z wydaniem aktu nakazu (zakazu) zachowania podlegającego przymusowemu wykonaniu w sposób uproszczony, stwarza podstawy do szybkiego zapewnienia ochrony osobie dotkniętej przemocą. Sprawcy przemocy zagwarantowano zarazem prawo dostępu do sądu dla zbadania legalności, prawidłowości i zasadności wydanej decyzji. Uwagi krytyczne należy podnieść w zakresie regulacji mającej pozwolić na kontynuację ochrony członków rodziny wobec ograniczonej możliwości zmiany rozstrzygnięcia zawartego w nakazie (zakazie) przy jednoczesnym braku przepisów szczególnych usprawniających realizację postanowienia sądu o zabezpieczeniu roszczenia.

Właściwe będzie dodanie, że ustawa z dnia 13 stycznia 2023 r. o ZmKPCU wprowadza znaczne zmiany w obszarze ochrony członków rodziny przed przemocą. Poza połączeniem w akcie Policji nakazu opuszczenia lokalu z zakazem zbliżania się do niego poszerzono jej kompetencje o wydanie zakazu zbliżania się do osoby doznającej przemocy domowej lub zakazu kontaktowania się z taką osobą. Ale w dalszym ciągu brak odpowiednich regulacji w obszarze zapewnienia szybkiego i sprawnego postępowania egzekucyjnego, i to nawet w przypadku realizacji postanowienia sądu o zabezpieczeniu roszczenia przy przedłużeniu obowiązywania decyzji Policji.

BIBLIOGRAFIA

- Adamiak, Barbara. 2020a. „Zagadnienia ogólne procesowego prawa administracyjnego”. W *System prawa administracyjnego*. Tom 9. *Prawo procesowe administracyjne*. Red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel. 2–20. Warszawa: C.H.Beck.
- Adamiak, Barbara. 2020b. W *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*. Red. Barbara Adamiak, Janusz Borkowski. 23–39. Warszawa: Wolters Kluwer.

- Bielecki, Leszek. 2016. W *Prawo administracyjne Część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*. Red. Marian Zdyb, Jerzy Stelmasiak. 198–215. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Grzegorzcyk, Paweł. Weitz, Karol. 2016. *Konstytucja RP. T. 1. Komentarz. Art. 1–86*. Red. Marek Safjan, Leszek Bosek. 1085–1151. Warszawa: Legalis/el.
- Janik, Marcin. 2018. „Policja jako funkcja państwa”. W *Administracja. Prawo administracyjne. Część ogólna*. Red. Jolanta Blicharz, Lidia Zacharko. 307–326. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Karaźniewicz, Justyna. 2021. W *Ustawa o Policji. Komentarz*. Red. Katarzyna Chałubińska-Jentkiewicz, Justyna Kurek. 118–208. Warszawa: C.H.Beck.
- Kmieciak, Zbigniew R. 2014. *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Łabuz, Paweł. 2022. W *Ustawa o Policji. Komentarz*. Red. Agnieszka Choromańska. 171–305. Warszawa: C.H.Beck.
- Ochendowski, Eugeniusz. 2013. *Prawo administracyjne część ogólna*. Toruń: „Dom Organizatora”.
- Piskozub, Piotr. 2021. *Izolacja sprawy przemocy w rodzinie*. Warszawa: Legalis/el.
- Przybysz, Piotr Marek. 2021. *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Radwanowicz-Wanczewska, Joanna. 2015. W *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*. Red. Dariusz R. Kijowski. 1177–1230. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Sawczyn, Wojciech. 2021. W *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*. Red. Roman Hauser, Marek Wierzbowski. 796–845. Warszawa: C.H.Beck.
- Szałowski, Ryszard. 2010. *Prawnoadministracyjne kompetencje Policji*. Łódź: Wydawnictwo Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi.
- Szewczyk, Ewa. Szewczyk, Marek. 2014. *Generalny akt administracyjny między indywidualnym aktem administracyjnym a aktem normatywnym*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Tamo, Jan Paweł. 2018. W *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*. Wojciech Chróścielewski, Paweł Dańczak, Jan Tamo. 426–458. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Wincenciak, Mirosław. 2008. *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Wrona, Grzegorz. 2021. *Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Komentarz*. Warszawa: Legalis/el.
- Zdyb, Marian. 1993. *Istota decyzji*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1805).
- Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o egzekucji w administracji (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 479).
- Ustawa z dnia 26 października 1984 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 165).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1882).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1214).
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 901).
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1249).
- Ustawa z dnia 30 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 956).
- Ustawa z dnia 13 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego – oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r., poz. 289).