

Gdy prawo administracyjne spotyka się z prawem karnym, czyli słów kilka o rozwiązaniach administracyjnoprawnych wzmacniających ochronę rodziny przed przemocą

1. Wstęp

Nie będzie stanowiło nadużycia stwierdzenie, że prawo administracyjne jest prawem najściślej powiązaniem z życiem człowieka. Upraszczając, można wręcz powiedzieć, że prawo administracyjne jest prawem życia codziennego. Towarzyszy ono człowiekowi od urodzenia¹ (rejestracja stanu cywilnego, nadanie numeru PESEL, meldunek), aż do śmierci².

Z tych też przyczyn prawo administracyjne jest wręcz naturalnie predestynowane do tego, aby wchodzić w relacje z innymi działami prawa, w celu poszukiwania i tworzenia najlepszych i kompleksowych rozwiązań normatywnych, które „zaopiekują się” człowiekiem na przestrzeni jego życia. Zdaniem J.S. Langroda prawo powinno służyć życiu, a co za tym idzie – służyć człowiekowi w jego codziennym funkcjonowaniu. Ten sam autor zauważa, że jeden i ten sam stosunek życiowy ma różne aspekty, co sprawia, że rozgraniczenia reżimów prawnych nie da się przeprowadzić całkowicie, wobec czego wszędzie istnieje pewna sfera graniczna, będąca z natury rzeźczy płynną, indukcyjnie tylko sprawdzalną, domeną wpływów wspólnych³.

* Dr, Uniwersytet Wrocławski, ORCID: 0000-0003-1766-6901.

¹ Można postawić tezę, że w niektórych przypadkach prawo administracyjne towarzyszy człowiekowi od poczęcia. 1.06.2024 r. wszedł w życie rządowy program *in vitro* zakładający finansowanie medycznego wsparcia zapłodnienia pozaustrojowego i leczenia niepłodności w Polsce. Jego głównym celem jest równy dostęp do procedury *in vitro* dla par borykających się z niepłodnością. Sfinansowanie leczenia ma być nieodpłatne. Zanim jednak zapowiedziano wdrożenie programu rządowego, poszczególne gminy w Polsce na podstawie przyjmowanych uchwał współfinansowały program *in vitro* z własnych środków.

² Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 576) w art. 10 reguluje kwestie, komu przysługuje prawo pochowania zwłok, a co za tym idzie – zainteresowanie sprawami człowieka przez prawo administracyjne jest daleko idące.

³ J. Zimmermann, *Przedmowa*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Pogranicze prawa administracyjnego. IX Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2019,

Podążając za myślą F. Longchamps, wskazać należy, że za pogranicze prawa administracyjnego uważa się płaszczyzny, na których prawo to styka się z innymi działami prawa, tworząc wspólne dla nich elementy normatywne. To obszar, którego normy lub instytucje nie przynależą ściśle, w całości do żadnej z graniczących z prawem administracyjnym gałęzi prawa, co sprawia, że system prawa cechuje się elastycznością⁴. Badając zagadnienie pogranicza prawa administracyjnego, można dostrzec jego występowanie „w sytuacjach, w których normy tego prawa są wprzęgane w stosowanie norm innych gałęzi prawa, co prowadzi do współstosowania norm dwóch gałęzi prawa. Chodzi o sytuację, gdy prawidłowe zastosowanie normy prawa cywilnego lub karnego uzależnione jest od uprzedniego lub równoczesnego zdekodowania normy prawa administracyjnego”⁵. Prawo administracyjne jawi się tu jako miejsce spotkań, jako forum wymiany myśli i poglądów. Tam, gdzie prawo administracyjne spotyka się z prawem karnym, spotkanie to z reguły nie jest łatwe, bowiem przedmiotem całościowej ochrony będą zagrożone dobra człowieka, o którego dobrobyt prawny zabiega ustawodawca.

2. Ochrona rodziny przed przemocą

Przemoc domowa jest skutkiem wielowiekowego, społecznego przyzwolenia na krzywdzenie osób najbliższych, w szczególności kobiet i dzieci. W wielu środowiskach akceptuje się bicie, stosowanie kar cielesnych. Ponadto silne przekonanie, że wszystko, co się dzieje w rodzinie, należy do sfery prywatności, z jednej strony wywołuje poczucie bezkarności osoby stosującej przemoc i bezradności osoby doznającej przemocy, a z drugiej – nasila niechęć innych osób do ingerowania w „cudze sprawy rodzinne”. W środowiskach charakteryzujących się dużą społeczną akceptacją przemocy osoby jej doznające rzadko mogą liczyć na pomoc i wsparcie osób spoza rodziny, z kolei osoby stosujące przemoc nie muszą obawiać się zewnętrznych nacisków na zmianę zachowań wobec najbliższych. Badania pokazują, że przemoc wobec członków rodziny jest społecznie bardziej akceptowana i tolerowana niż stosowanie jej wobec obcych. U osób doznających przemocy domowej obserwuje się szereg konsekwen-

<https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/monografie/pogranicze-prawa-administracyjne-go-369458661> [dostęp: 28.05.2024].

⁴ M. Kozłowska, *Podstawowe pojęcia i instytucje prawa administracyjnego – perspektywa ustaw regulujących prawa osobowe*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022, s. 731.

⁵ J. Zimmermann, *op. cit.*

cji. Są to m.in. zaniżone poczucie wartości, przekonanie o nieważności swoich potrzeb, marzeń, planów, poczucie braku wpływu na własne życie, braku siły, mocy wewnętrznej, rozwiniętą silną zależność, przekonanie, że nic nie zmieni mojej sytuacji (bierność), obniżony nastrój, drażliwość, dolegliwości psychosomatyczne, brak szacunku dla siebie, poczucie winy, obwinianie siebie za akty przemocy, zaburzenia snu, zburzenia lękowe, zaburzenia depresyjne, problemy z nadużywaniem alkoholu, leków⁶.

Na gruncie prawa karnego, w art. 207 § 1 Kodeksu karnego⁷, penalizowane jest znęcanie fizyczne i psychiczne nad osobami najbliższymi⁸. Za osoby najbliższe, w myśl art. 115 § 11 k.k., uważa się małżonka, wstępny, zstępny, rodzeństwo, powinowatego w tej samej linii lub stopniu, osobę pozostającą w stosunku przysposobienia oraz jej małżonka, a także osobę pozostającą we wspólnym pożyciu. Przez pryzmat definicji osoby najbliższej stwierdzić należy, że głównym przedmiotem ochrony z art. 207 § 1 k.k. jest należyte, wolne od znęcania się traktowanie ludzi w rodzinie. Znęcanie się fizyczne polega na zadawaniu cierpień ciału drugiego człowieka w różny sposób. Może ono przykładowo przybierać postać bicia, kopania, szczypania, gryzienia, duszenia, przypalania (żelazkiem, papierosem lub innymi przedmiotami), popychania, targania za włosy, wykręcania rąk, wiązania rąk lub nóg, rzucania o ścianę lub podłogę, zmuszania do wykonywania upokarzających czynności, opluwania, wyrzucania z domu, zamykania w ciemnych pomieszczeniach, wystawiania na zimno, ograniczania pożywienia. Znęcanie psychiczne polega na zadawaniu cierpień psychicze ofiary, przykładowo przez obrażanie, poniżanie, wyszydzanie, straszenie, emocjonalne odrzucanie, niewpuszczanie do domu, odmawianie zaspokajania podstawowych potrzeb⁹.

⁶ Krajowe Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom, Charakterystyka zjawiska przemocy domowej, <https://kcpu.gov.pl/przemoc/charakterystyka-zjawiska-przemocy-w-rodzinie/> [dostęp: 27.05.2024].

⁷ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 17, dalej jako k.k.

⁸ Artykuł 207 k.k. stanowi, że:

- § 1. Kto znęca się fizycznie lub psychicznie nad osobą najbliższą lub nad inną osobą pozostającą w stałym lub przemijającym stosunku zależności od sprawcy, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.
- § 1a. Kto znęca się fizycznie lub psychicznie nad osobą nieporadną ze względu na jej wiek, stan psychiczny lub fizyczny, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.
- § 2. Jeżeli czyn określony w § 1 lub 1a połączony jest ze stosowaniem szczególnego okrucieństwa, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.
- § 3. Jeżeli następstwem czynu określonego w § 1–2 jest targnięcie się pokrzywdzonego na własne życie, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od lat 2 do 15.

⁹ A. Muszyńska, [w:] J. Giezek (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 207, el./LEX, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587881133/678573/giezek-jacek-red-kodeks-karny-czesc-szczegolna-komentarz?cm=URELATIONS> [dostęp: 29.05.2024].

Rozwiązania zmierzające do zwalczania przejawów znęcania się za pomocą regulacji prawa karnego są niewystarczające. Przepisy karne definiują bowiem tylko ograniczoną liczbę przypadków. Zasadniczo norma prawa karnego co do zasady ma mieć charakter odstraszący i zniechęcający sprawcę do popełnienia czynu zabronionego. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, że jej zastosowanie i penalizacja zachowania sprawcy są możliwe dopiero wówczas, gdy czyn zabroniony zostanie już popełniony. Postuluje się, aby przyjmować i rozwijać te działania prawne, które ukierunkowane są na wczesne reagowanie i zapobieganie zjawisku znęcania się, w tym ochronę ofiar przemocy. Zauważa się, że rozwiązania wypracowane na gruncie prawa administracyjnego, mimo że nie są postrzegane jako ściśle ukierunkowane na walkę z tym negatywnym zjawiskiem, odgrywają istotną rolę w jego ograniczaniu. Normy prawa administracyjnego mają działanie prewencyjne, a zatem można je kształtować tak, aby zapobiegały niepożądanym zjawiskom społecznym¹⁰.

3. Prawnoadministracyjne rozwiązania zmierzające do zapobiegania przemocy w rodzinie

Ustawodawca, realizując zobowiązania międzynarodowe oraz mając na celu jak najskuteczniejsze przeciwdziałanie przemocy, poza wprowadzeniem stosownych przepisów o charakterze penalnym, w tym art. 207 k.k., w licznych aktach prawnych podejmuje tę problematykę. Na szczególną uwagę zasługuje jednak ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej¹¹, której celem jest z jednej strony ograniczenie skali przemocy w rodzinie, z drugiej zaś ustanowienie procedur postępowania względem osób dotkniętych przemocą, jak też sprawców¹².

Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy domowej jest ewidentnie regulacją z zakresu prawa administracyjnego, która ma przeciwdziałać zjawisku kryminalnemu, jakim jest znęcanie się nad rodziną. Zadania z tym związane, zgodnie z art. 6 ust. 1 u.p.p.d., powierzono organom administracji rządowej i jednost-

¹⁰ M. Kozłowska, *Prawo administracyjne jako narzędzie przeciwdziałania korupcji funkcjonariuszy administracji publicznej*, Wrocław 2021, s. 113–114.

¹¹ T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 424, dalej jako u.p.p.d.

¹² J. Jodłowski, M. Szewczyk, [w:] W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Część I. Komentarz do art. 117–211a*, Warszawa 2017, art. 207, Lex/el., <https://sip.lex.pl/#/commentary/587286946/543474/wrobel-wlodzimierz-red-zoll-andrzej-red-kodeks-karny-czesc-szczegolna-tom-ii-czesc-i-komentarz-do...?cm=URELATIONS> [dostęp: 29.05.2024].

kom samorządu terytorialnego na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

W art. 2 ust. 1 pkt 1 u.p.p.d. zdefiniowano przemoc domową, przez którą należy rozumieć jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie, wykorzystujące przewagę fizyczną, psychiczną lub ekonomiczną, naruszające prawa lub dobra osobiste osoby doznającej przemocy domowej, w szczególności narażające tę osobę na niebezpieczeństwo utraty życia, zdrowia lub mienia, naruszające jej godność, nietykalność cielesną lub wolność, w tym seksualną, powodujące szkody na jej zdrowiu fizycznym lub psychicznym, wywołujące u tej osoby cierpienie lub krzywdę, ograniczające lub pozbawiające tę osobę dostępu do środków finansowych lub możliwości podjęcia pracy lub uzyskania samodzielności finansowej, istotnie naruszające prywatność tej osoby lub wzbudzające u niej poczucie zagrożenia, poniżenia lub udręczenia, w tym podejmowane za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Osobom doznającym pomocy domowej zapewniono szereg rozwiązań pomocowych, w tym ochrony przed dalszym krzywdzeniem, przez uniemożliwienie osobie stosującej przemoc domową korzystania ze wspólnie zajmowanego mieszkania z osobą doznającą przemocy domowej oraz zakazanie kontaktowania się i zbliżania się do osoby doznającej przemocy domowej (art. 3 ust. 1 pkt 3 u.p.p.d.).

Ustawodawca w art. 9d u.p.p.d.¹³ wprowadził procedurę „Niebieskiej Karty”, zgodnie z którą podejmuje się interwencję w sytuacji przemocy domowej. Jej uruchomienie służy zapewnieniu ochrony i bezpieczeństwa osobom doznającym przemocy domowej. Wszczęcie procedury następuje przez wypełnienie formularza „Niebieska Karta”. Podmiotami uprawnionymi do wszczęcia procedury są przedstawiciele instytucji, które funkcjonują w najbliższym środowisku, w którym może dochodzić do przemocy domowej, i mogą najszybciej i najbardziej profesjonalnie zdiagnozować sytuację, co daje możliwość podejmowania

¹³ Art. 9d u.p.p.d.:

1. Podejmowanie interwencji w środowisku odbywa się na podstawie procedury „Niebieskie Karty” i nie wymaga zgody osoby doznającej przemocy domowej ani osoby stosującej przemoc domową.
2. Procedura „Niebieskie Karty” obejmuje ogół czynności podejmowanych i realizowanych przez osoby, o których mowa w art. 9a ust. 11–11d, w związku z uzasadnionym podejrzeniem stosowania przemocy domowej.
3. Osoby, o których mowa w art. 9a ust. 11–11d, realizują procedurę „Niebieskie Karty” zgodnie z zasadą współpracy i przekazują informacje o podjętych działaniach przewodniczącemu zespołu interdyscyplinarnego.
4. Wszczęcie procedury „Niebieskie Karty” następuje przez wypełnienie formularza „Niebieska Karta” w przypadku powzięcia w toku prowadzonych czynności służbowych lub zawodowych podejrzenia stosowania przemocy wobec osób doznających przemocy domowej lub w wyniku zgłoszenia dokonanego przez świadka przemocy domowej.

dalszych działań. Regulacja ta ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa osobom doznającym przemocy domowej oraz wdrożenie wysokiej jakości usług na dal- szym etapie procedury „Niebieskie Karty”. Osoby podejmujące i realizujące czynności w ramach procedury „Niebieskie Karty” zobowiązane są do działa- nia na zasadzie współpracy. Jednocześnie normy prawa administracyjnego przy okazji stosowania przedmiotowej procedury doprowadziły do integracji dzia- łań różnych instytucji i służb w celu przeciwdziałania przemocy w rodzinie¹⁴.

Uruchomienie procedury „Niebieskiej Karty” pozwala na wdrożenie ko- lejnych środków ukierunkowanych na pomoc rodzinie dotkniętej przemocą. Są to m.in. zobowiązanie osoby stosującej przemoc domową do opuszczenia mieszkania (art. 11 a u.p.p.d.), zakaz zbliżania się osoby stosującej przemoc do- mową do osoby doznającej takiej przemocy na wyrażoną w metrach odległość, zakaz kontaktowania się z osobą doznającą przemocy domowej (art. 11aa ust. 1 u.p.p.d.) oraz zakaz wstępu i przebywania osoby stosującej przemoc domową na terenie szkoły, placówki oświatowej, opiekuńczej i artystycznej, obiektu sportowego, do których uczęszcza osoba dotknięta przemocą w rodzinie lub jej miejsca pracy, a także innego miejsca, w którym zwykle lub regularnie przeby- wa osoba doznająca przemocy domowej (art. 11aa ust. 4 u.p.p.d.). Ustawodawca przewidział także, w art. 12a u.p.p.d., możliwość odebrania dziecka zagro- zonego przemocą domową i jego umieszczenie u innej (niestosującej przemocy) osoby najbliższej. Co ciekawe, w sprawach opisanych powyższej orzekają sądy powszechne, wydziały cywilne, procedując w oparciu o przepisy kodeksu po- stępowania cywilnego. Podstawą materialnego rozstrzygnięcia są zaś przepisy administracyjne.

Możliwość nałożenia obowiązku opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym przez sprawcę przemocy w rodzinie przewidują także w szerokim zakresie przepisy prawa karnego i postępowania karnego (art. 67 § 3 k.k., art. 72 § 1 pkt 7b k.k., art. 275 § 3 k.p.k., art. 275a k.p.k.)¹⁵. Problem polega jednak na tym, że zastosowanie środków zapobiegawczych możliwe jest względem osoby, wobec której wydano postanowienie o przedstawieniu zarzutów. Wymaga to uprzedniego przeprowadzenia postępowania przygoto-

¹⁴ S. Spurek, [w:] *Przeciwdziałanie przemocy domowej. Komentarz*, wyd. VI, Warszawa 2023, art. 9(d), art. 9(e), art. 9(f), art. 9(g), art. 9(h), Lex/el., <https://sip.lex.pl/#/commentary/587938542/735982/spurek-sylwia-przeciwdzialanie-przemocy-domowej-komentarz-wyd-vi?cm=URELATIONS> [dostęp: 29.05.2024].

¹⁵ A. Kiełtyka, [w:] A. Ważny, A. Kiełtyka, *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2015, art. 11(a), Lex/el., <https://sip.lex.pl/#/commentary/587620124/471088/kieltyka-andrzej-wazny-andrzej-przeciwdzialanie-przemocy-w-rodzinie-komentarz-wyd-ii?cm=URELATIONS> [dostęp: 28.05.2024].

wawczego i zgromadzenia dowodów, które wskazywałyby na duże prawdopodobieństwo, że oskarżony popełnił przestępstwo znęcania się.

W przypadku rozwiązań pomocowych, jakie oferuje ustawa o przeciwdziałaniu przemocy domowej, ich zastosowanie przez sąd cywilny nie jest uzależnione od wyników postępowania przygotowawczego. Terminy do podjęcia stosownych czynności procesowych są stosunkowo krótkie, a sam sąd cywilny ustala we własnym zakresie, czy doszło do stosowania przemocy domowej, co skutecznie powinno chronić osoby doświadczane przemocą.

4. Zakończenie

Prawo administracyjne jest i powinno być miejscem spotkań z normami pochodzącymi z innych gałęzi prawa. Zdaniem J. Supernata „grubości warstw prawa publicznego i prywatnego są różne, odpowiednio do typu czynności administracyjnej. Innymi słowy interwencja państwa odbywa się z wykorzystaniem zarówno form prawa publicznego, jak i prawa prywatnego. Czasami odbywa się to w sposób prowadzący do hybrydyzacji prawa administracyjnego z prawem prywatnym”¹⁶. Prawo administracyjne, chociaż nie wydaje się to oczywiste, powinno kooperować w zakresie zwalczania przestępstw, które dotyczą tak ważnej instytucji społecznej jak rodzina.

Doskonałym tego przykładem jest kooperacja prawa administracyjnego z prawem karnym w przypadku zaistnienia przemocy w rodzinie. O ile normy prawa karnego mają zastosowanie następcze wobec popełnionego czynu zabronionego, o tyle normy prawa administracyjnego – nakierowane na prewencję – mogą ograniczać skalę przestępczości domowej lub w sposób efektywny i szybki pomóc osobie doznającej przemocy, zanim uruchomione zostaną mechanizmy karne.

¹⁶ J. Supernat, *Niepomijalna administracja publiczna jako miejsce spotkania prawa publicznego i prawa prywatnego w dobie transformacji prawa publicznego w Europie*, „Prawo” 2020, t. CCCXXXI, AUWr No. 4001, s. 274.