



IV.7214.62.2014.DZ

**Pan
Zbigniew Ziobro
Minister Sprawiedliwości**

Szanowny Panie Ministrze

Niniejszym pismem Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie powrócić do korespondencji prowadzonej w sprawie długotrwałości postępowań sądowych, toczących się z wniosku osób dotkniętych przemocą w rodzinie o nakazanie opuszczenia lokalu, na podstawie art. 11a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (t.j. Dz.U. z 2015r. poz. 1390). Problem ten pozostaje bowiem aktualny, o czym świadczy coraz większa liczba wpływających do Biura RPO skarg od osób dotkniętych przemocą w rodzinie, które zdecydowały się skorzystać z tego środka prawnego.

W wystąpieniu z dnia 29 kwietnia 2016 r. (znak: IV.7214.62.2014) Rzecznik Praw Obywatelskich wskazywał, że przepis art. 11a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, wprowadzony do obrotu prawnego w dniu 1 sierpnia 2010r., w założeniu miał zapewnić szybką - choć nie natychmiastową - ochronę ofierze przemocy w rodzinie. Jednak na przykładzie rozpoznawanych w BRPO spraw indywidualnych widać, że w praktyce dotrzymanie wskazanego w art. 11a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie terminu rozprawy (jeden miesiąc od dnia wpływu wniosku) oraz szybkie zakończenie postępowania sądowego jest trudne do osiągnięcia, zwłaszcza w przypadku, gdy strony korzystają z przysługujących im uprawnień procesowych. Można przypuszczać, że część spraw sądowych, toczących się na podstawie art. 11a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, nie kończy się merytorycznym rozstrzygnięciem po przeprowadzeniu jednej tylko rozprawy. Jest to oczywiste zwłaszcza w tych przypadkach, gdy strony postępowania składają wnioski dowodowe, w tym szczególnie wnioski o dopuszczenie przez sąd dowodu z przesłuchania świadków. W tych okolicznościach, ustawowy wymóg wyznaczenia rozprawy w terminie jednego miesiąca od daty wpływu wniosku do sądu, powinien być bezwzględnie realizowany, tak aby możliwe było jak najszybsze wydanie w sprawie

orzeczenia i zapewnienie bezpieczeństwa ofierze przemocy. Rzecznik wskazywał, że - jego zdaniem - zasadne wydaje się takie „organizowanie” przez sąd postępowania w tych sprawach, aby zminimalizować konieczność przeprowadzenia kolejnych rozpraw.

Odpowiadając na wspomniane wystąpienie Rzecznika Pan Łukasz Piebiak, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, w piśmie z dnia 5 lipca 2016 r. (znak: DSO-I-072-6/16) wyraził pogląd, iż konstrukcja przepisu art. 11a ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, zważywszy na jego cel, wydaje się właściwa. Celem powyższej regulacji było umożliwienie szybkiego rozpoznania spraw, w których rozprawa powinna odbyć się w terminie jednego miesiąca od chwili wpływu wniosku. Wskazał, iż termin ten ma jednak charakter instrukcyjny, a jego zadaniem jest wskazywanie sądom na potrzebę szczególnego traktowania danej kategorii spraw z punktu widzenia zasady szybkości postępowania. Zgodził się, że istnieje wiele niezależnych od sądów przyczyn mających wpływ na przedłużanie się procedowania w tej kategorii spraw, takich jak postępowania incydentalne dotyczące zwolnienia od kosztów sądowych, ustanowienie pełnomocnika z urzędu, czy też przedłużające się postępowania dowodowe. Jednak, w jego ocenie, w opisanej sytuacji możliwym działaniem zmierzającym do sprawniejszego rozpoznawania przez sądy tej kategorii spraw, jest przypomnienie prezesom sądów, a za ich pośrednictwem przewodniczącym wydziałów i sędziom o treści § 62 i § 63 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 grudnia 2015 r. - Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 2316 ze zm.), czyli o właściwym organizowaniu i wyznaczaniu terminów posiedzeń i rozpraw w celu zagwarantowania sprawnego przebiegu postępowania.

Z uwagi na fakt, że problem będący przedmiotem niniejszego wystąpienia, wciąż pozostaje w sferze zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznik - poszukując rozwiązań umożliwiających przyśpieszenie postępowania w omawianej kategorii spraw – postanowił ponownie zwrócić się do Pana Ministra w tej sprawie.

Wydaje się, że jednym z rozwiązań, mogących przyczynić się do przyśpieszenia postępowania w tego rodzaju sprawach, jest rozpoznawanie tej kategorii spraw przez wydziały rodzinne sądów powszechnych. Zgodnie z postanowieniami art. 12 § 1a pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2015 r. poz. 133 ze zm.) w sądzie rejonowym może zostać utworzony wydział rodzinny i nieletnich - do spraw z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego, spraw dotyczących demoralizacji i czynów karalnych nieletnich, leczenia osób uzależnionych od alkoholu oraz od środków odurzających i psychotropowych oraz spraw należących do sądu opiekuńczego na podstawie odrębnych ustaw.

Należy zauważyć, że ani z treści samego przepisu art. 11a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, ani z uzasadnienia do projektu ustawy z dnia 10 czerwca 2010 r. o

zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 125, poz. 842) nie wynika jednoznacznie, jaki wydział sądu rejonowego – wydział rodzinny i nieletnich czy wydział cywilny – jest właściwy do rozpoznawania spraw o nakazanie opuszczenia mieszkania osobie stosującej przemoc w rodzinie. Istnienie sporów kompetencyjnych między wydziałami sądu rejonowego w zakresie rozpatrywania omawianej kategorii spraw potwierdza stanowisko Wiceprezesa Sądu Okręgowego w Warszawie zawarte w piśmie z dnia 3 listopada 2011 r. znak: Nr Wiz 415-821/22 (kopia w załączeniu).

We wspomnianym piśmie Wiceprezesa Sądu Okręgowego w Warszawie wskazano, że zagadnienie to należy do dyskusyjnych i trudno znaleźć argumenty przemawiające jednoznacznie za właściwością jednego bądź drugiego wydziału, zaś powyższa kategoria spraw nie należy ani do spraw *stricte* cywilnych, ani rodzinnych. Zwrócono jednak uwagę na zasadnicze względy merytoryczne, które przemawiają za uznaniem, iż sprawy rozpoznawane na podstawie art. 11a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie należą do kategorii szeroko rozumianych spraw rodzinnych. Niewątpliwie bowiem wnioski zgłaszane na powyższej podstawie prawnej są związane ze sprawami rodziny i jej funkcjonowaniem. Sędziowie rodzinni, często zorientowani w faktycznej sytuacji danej rodziny z racji prowadzenia innych postępowań, wydają się lepiej przygotowani do orzekania w tego typu sprawach, dysponując jednocześnie wiedzą z zakresu prawa rodzinnego, jak również o ewentualnych problemach dotyczących konkretnej rodziny. Ma to szczególne znaczenie ze względu na przewidziany w art. 11a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie przyspieszony tryb rozpoznania sprawy, wynikający z obowiązku odbycia rozprawy w tego typu sprawach w terminie miesiąca od dnia wpływu wniosku.

W piśmie podkreślono ponadto, że art. 11a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie skonstruowany został tak, aby orzeczenie obowiązku opuszczenia mieszkania nie pozbawiało stosującego przemoc w rodzinie tytułu prawnego do zajmowanego mieszkania, a uprawnienie osoby dotkniętej przemocą w rodzinie do domagania się od osoby stosującej przemoc opuszczenia mieszkania oraz korelatywnie z nim sprzężony obowiązek tej osoby – ukształtowany niezależnie od posiadanego tytułu prawnego. Istotne jest, że sąd w toku postępowania nie bada zatem tytułu prawnego uczestnika do zajmowanego lokalu, ale jedynie faktyczne relacje występujące między członkami rodziny, w szczególności czy zachowanie członka rodziny stanowi przemoc w rodzinie określoną w definicji ustawowej zawartej w art. 2 pkt 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Zobowiązanie do opuszczenia mieszkania na powyższej podstawie nie stanowi w żadnej mierze eksmisji orzekanej w sprawach cywilnych, i nakaz opuszczenia lokalu na podstawie tego przepisu nie powoduje utraty tytułu prawnego, a jedynie czasowe ograniczenie korzystania z lokalu. Nakaz ten ma przy tym charakter czasowy i w razie zmiany okoliczności może być zmieniony lub uchylony, co również wskazuje, że tego typu sprawy nie należą do kategorii

spraw dotychczas rozpoznawanych w wydziałach cywilnych i bardziej zbliżone są do spraw rozpoznawanych przez wydziały rodzinne, jak przykładowo sprawy o ograniczenie władzy rodzicielskiej, czy rozstrzygnięcie o istotnych sprawach rodziny w przypadku braku porozumienia małżonków.

W piśmie tym, odnosząc się do genezy art. 11a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie podkreślono, że pierwotnie zgłoszona przez posłów propozycja wprowadzenia przepisów uprawniających sąd do nakazania opuszczenia mieszkania dotyczyła zmiany art. 28 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego i miała dotyczyć małżonka, który swoim rażąco nagannym zachowaniem, polegającym w szczególności na stosowaniu przemocy w rodzinie lub groźby jej użycia, uniemożliwia w wspólne zamieszkiwanie (druk nr 1789). Z uzasadnienia projektu wynika, że zamiarem autorów projektu było włączenie sądów rodzinnych w system zapobiegania przemocy w rodzinie. W wyniku propozycji przygotowanej przez Ministra Sprawiedliwości projektowane przez posłów zmiany w kodeksie rodzinnym i opiekuńczym zastąpiono przepisami zamieszczonymi w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, w brzmieniu, które zostało zaakceptowane przez komisję sejmową, a następnie uchwalone przez Sejm. Zarówno zatem przesłanki, redakcja i geneza powyższego przepisu wskazują na właściwość wydziałów rodzinnych, nie zaś cywilnych w powyższych sprawach.

Mając na uwadze wyżej wskazaną argumentację, przemawiającą za uznaniem, że to właśnie wydziały rodzinne i nieletnich sądów rejonowych winny rozpoznawać sprawy wszczęte na podstawie art. 11a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, Rzecznik zbadał, jaka praktyka w omawianym zakresie została ostatecznie przyjęta w Okręgu Warszawskim. Pismem z dnia 10 października 2016r. Rzecznik zwrócił się do Prezesa Sądu Okręgowego w Warszawie z prośbą o nadesłanie informacji, czy sprawy toczące się na podstawie art. 11a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie rozpoznawane są przez wydziały cywilne, czy też wydziały rodzinne i nieletnich sądów rejonowych.

Odpowiadając na wspomniane wystąpienie Rzecznika, Wiceprezes Sądu Okręgowego w Warszawie w piśmie z dnia 14 listopada 2016 r. znak: Nr Wiz 020-262/16 (kopia w załączeniu) wyjaśnił, że pismo Wiceprezesa Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 3 listopada 2011 r. znak: Nr Wiz 415-821/11, zawierające rozważania w sprawie, jaki wydział sądu rejonowego - wydział rodzinny i nieletnich czy wydział cywilny - jest właściwy do rozpoznawania spraw o nakazanie opuszczenia mieszkania osobie stosującej przemoc w rodzinie, zostało skierowane w dniu 15 grudnia 2011r. do wszystkich prezesów sądów rejonowych do wiadomości. Zawarte w nim stanowisko było wspólnie wypracowane przez sędziów wizytatorów (tj. wizytatora ds. cywilnych oraz wizytatora ds. rodzinnych i nieletnich). Z uwagi na dyskusyjny charakter przedmiotowej kwestii oraz brak jednoznacznych argumentów przemawiających za właściwością jednego bądź drugiego

wydziału, Wiceprezes Sądu Okręgowego w Warszawie nie wskazał jednoznacznie, który z wydziałów sądu rejonowego jest właściwy do orzekania na podstawie art. 11a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, pozostawiając prezesom poszczególnych jednostek możliwość decydowania o kierunku przyjętego rozwiązania.

Wiceprezes Sądu Okręgowego w Warszawie poinformował Rzecznika, że na dzień 19 października 2016 r. w dwóch sądach rejonowych Okręgu Warszawskiego (tj. w Sądzie Rejonowym w Pruszkowie oraz w Sądzie Rejonowym dla Warszawy – Mokotowa) sprawy o zobowiązanie sprawcy przemocy do opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania rozpoznawane są przez wydziały rodzinne i nieletnich, natomiast w sześciu sądach rejonowych (tj. w Sądzie Rejonowym dla m.st. Warszawy, w Sądzie Rejonowym dla Warszawy-Woli, w Sądzie Rejonowym dla Warszawy-Żoliborza, w Sądzie Rejonowym dla Warszawy-Śródmieścia, w Sądzie Rejonowym w Grodzisku Mazowieckim i w Sądzie Rejonowym w Piasecznie), tą kategorią spraw zajmują się wydziały cywilne.

Wyżej przedstawione rozważania prowadzą do wniosku, że istnieją ważne względy, które przemawiają za uznaniem, iż sprawy wszczęte na podstawie art. 11a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie winny być rozpoznawane przez wydziały rodzinne i nieletnich sądów powszechnych. W ocenie Rzecznika powołana argumentacja zasługuje na rozważenie, tym bardziej że została ona zaprezentowana przez sędziów, a więc praktyków, którzy na co dzień mają do czynienia w omawianą kategorią spraw. Z kolei przyjęta w niektórych sądach rejonowych praktyka polegająca na rozpoznawaniu tej kategorii spraw przez wydziały rodzinne i nieletnich wskazuje, że nie ma istotnych przeszkód uniemożliwiających przekazanie tych spraw do rozpoznawania wydziałom rodzinnym i nieletnich.

Zdaniem Rzecznika istotne znaczenie ma w tym zakresie argument, zgodnie z którym sędziowie rodzinni wydają się lepiej przygotowani do orzekania w tego typu sprawach, ponieważ dysponują jednocześnie wiedzą o ewentualnych problemach dotyczących konkretnej rodziny. Zobowiązanie do opuszczenia mieszkania na powyższej podstawie nie jest eksmisją orzekaną w sprawach cywilnych, zaś nakaz opuszczenia lokalu na podstawie tego przepisu nie powoduje utraty tytułu prawnego, a jedynie czasowe ograniczenie korzystania z lokalu. Sąd w toku postępowania nie bada zatem tytułu prawnego uczestnika do zajmowanego lokalu, ale jedynie faktyczne relacje występujące między członkami rodziny.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich innym pożądanym rozwiązaniem, którego przyjęcie mogłoby w sposób istotny spowodować przyspieszenie postępowania w sprawach toczących się na podstawie art. 11a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, jest przyznanie tej kategorii spraw szczególnego statusu w Rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 grudnia 2015 r. - Regulamin urzędowania sądów powszechnych.

Wiceprezes Sądu Okręgowego w Warszawie we wspomnianym wyżej piśmie z dnia 14 listopada 2016 r. zwrócił uwagę, że pomimo ustawowego zobowiązania do przeprowadzenia rozprawy w terminie jednego miesiąca od dnia wpływu wniosku zawartego w art. 11a ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, w Regulaminie urzędowania sądów powszechnych sprawy toczące się na tej podstawie prawnej, nie zostały objęte kategorią „spraw pilnych” oraz nie nadano im takiego statusu, co niewątpliwie mogłoby mieć wpływ na sprawność procedowania odnośnie całego postępowania, w tym np. kwestii tzw. „wpadkowych” - zwolnienia od kosztów sądowych, ustanowienia pełnomocnika procesowego z urzędu, wyznaczania kolejnego terminu rozprawy poza kolejnością. Katalog spraw pilnych został określony w § 2 pkt 5 Regulaminu urzędowania sądów powszechnych. Przyznanie sprawie statusu „sprawy pilnej” w szczególności nakłada obowiązek kierowania takiej sprawy na terminy rozpraw lub posiedzeń poza kolejnością spraw wynikającą z kolejności ich wpływu (§ 56 ust. 2 Regulaminu), jak również zobowiązuje do wyznaczania rozpraw także w okresie od dnia 1 lipca do 31 sierpnia, kiedy wyznaczanie sesji sądowych jest ograniczone z powodu okresu urlopowego (§ 41a ust. 1 Regulaminu).

Mając na uwadze wyżej wskazane okoliczności, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.), Rzecznik Praw Obywatelskich uznał za konieczne ponowne zwrócenie się do Pana Ministra z prośbą o rozważenie podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do usprawnienia przebiegu tych postępowań i tym samym doprowadzenie do bardziej efektywnej realizacji celu wprowadzenia do obrotu prawnego uregulowania zawartego w art. 11a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

Rzecznik będzie wdzięczny za poinformowanie go o stanowisku Pana Ministra zajęтым w tej sprawie.

Z poważaniem

Załączniki:

- 1/. kopia pisma Wiceprezesa Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 3 listopada 2011r. Nr Wiz 415-821/22;
- 2/. kopia pisma Wiceprezesa Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 14 listopada 2016r. Nr Wiz 020-262/16.