SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt K 42/12
BAS-WPTK-2836/12

Warszawa, dnia 25 marca 2013 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
KANCELARIA
wpł. dnia 25. 03. 2013
L.dz. ..... L. zał. .....

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Rady Miasta Zakopane z 31 maja 2012 r. (sygn. akt K 42/12), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

1) art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. Nr 180, poz. 1493 ze zm.) **jest zgodny** z art. 16 ust. 2 zdanie pierwsze w związku z art. 18, art. 47 i art. 71 ust. 1 oraz z art. 166 ust. 1 Konstytucji,
2) art. 12a ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim określone w nim prawo przyznaje pracownikom socjalnym zatrudnionym w gminnych jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, **jest zgodny** z art. 16 ust. 2 zdanie pierwsze w związku z art. 18, art. 47 i art. 71 ust. 1 oraz z art. 166 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto, wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli i zarzuty wnioskodawcy

1. Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym (dalej także: Trybunał albo TK) zostało zainicjowane wnioskiem z 31 maja 2012 r. (dalej: wniosek albo pismo procesowe) Rady Miasta Zakopane (dalej: Rada Miasta albo wnioskodawca). Rada Miasta w *petitum* pisma procesowego wnosi o uznanie, że: art. 6 ust. 2, art. 9a, art. 9b, art. 9c ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. Nr 180, poz. 1493 ze zm.; dalej: ustawa) oraz art. 9d ust. 2 ustawy w zakresie w jakim stanowi, że procedura „Niebieskie Karty" obejmuje czynności podejmowane i realizowane przez przedstawicieli gminnych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych oraz oświaty i ochrony zdrowia tworzonych przez gminy i art. 12a ust. 1 ustawy w zakresie, w jakim określone w nim prawo przyznaje pracownikom socjalnym zatrudnionym w gminnych jednostkach organizacyjnych, są niezgodne z art. 16 ust. 2 w związku z art. 18, art. 47 i art. 71 ust. 1 oraz art. 166 ust. 1 Konstytucji.

2. Ustawodawca w art. 6 ust. 2 pkt 1-4 ustawy nałożył na gminy zadanie własne w postaci tworzenia gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Realizacja tego zadania odbywa się w szczególności poprzez: 1) opracowanie i realizację gminnego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie; 2) prowadzenie poradnictwa i interwencji kryzysowej w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie w szczególności poprzez działania edukacyjne służące wzmocnieniu opiekuńczych i wychowawczych kompetencji rodziców w rodzinach zagrożonych przemocą w rodzinie; 3) zapewnienie osobom dotkniętym przemocą w rodzinie miejsc w ośrodkach wsparcia; 4) tworzenie zespołów interdyscyplinarnych.

W art. 9a i art. 9b ustawy określono skład i zadania zespołu interdyscyplinarnego oraz grup roboczych powoływanych przez zespół interdyscyplinarny. Zespół ten powoływany jest przez organ wykonawczy gminy. Szczegółowe warunki jego funkcjonowania reguluje uchwała rady gminy oraz porozumienia zawarte między organem wykonawczym a podmiotami, których przedstawiciele wchodzą w skład zespołu interdyscyplinarnego. Członkami

obligatoryjnymi takiego zespołu są przedstawiciele: jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, Policji, oświaty, ochrony zdrowia, organizacji pozarządowych oraz kuratorzy sądowi. Dodatkowo w skład zespołu mogą wchodzić prokuratorzy oraz przedstawiciele podmiotów działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Członkowie zespołu interdyscyplinarnego realizują działania określone w gminnym programie przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie. Zespół interdyscyplinarny integruje i koordynuje działania jego członków oraz specjalistów w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie w szczególności poprzez diagnozowanie problemu przemocy w rodzinie, podejmowanie działań w środowisku zagrożonym przemocą w rodzinie mając na celu przeciwdziałanie temu zjawisku, inicjuje interwencję w środowisku dotkniętym przemocą w rodzinie, rozpowszechnia informacje o instytucjach, osobach i możliwościach udzielania pomocy w środowisku lokalnym, inicjuje działania w stosunku do osób stosujących przemoc w rodzinie.

Zespół interdyscyplinarny może tworzyć grupy robocze w celu rozwiązywania problemów w indywidualnych przypadkach przemocy w rodzinie. Do zadań grup roboczych należy w szczególności opracowywanie i realizacja planu pomocy, monitorowanie sytuacji rodzin, w których dochodzi do przemocy oraz rodzin zagrożonych wystąpieniem przemocy, a także dokumentowanie swoich działań i ich efektów.

W art. 9c ustawy uregulowano kwestie związane z przetwarzaniem i ochroną danych osobowych (w tym danych sensytywnych) osób dotkniętych przemocą w rodzinie i osób stosujących przemoc w rodzinie. Dane te przetwarzają członkowie zespołu interdyscyplinarnego oraz grup roboczych w zakresie powierzonych im zadań. Członkowie zespołu interdyscyplinarnego oraz grup roboczych zobowiązani są do złożenia organowi wykonawczemu gminy oświadczenia o zachowaniu poufności wszelkich informacji i danych, które zostaną uzyskane w trakcie realizacji ich zadań. Członkowie zobowiązani są również do takiego postępowania, które uniemożliwi zapoznanie się z danymi i informacjami, które uzyskali w trakcie swojej pracy, przez osoby trzecie. Obowiązek ten trwa także po wygaśnięciu członkostwa w zespole interdyscyplinarnym.

Artykuł 9d ust. 2 ustawy określa podmioty biorące udział w interwencji w rodzinach dotkniętych przemocą w ramach procedury „Niebieskie Karty". Zgodnie

z treścią przepisu, są to: przedstawiciele jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, Policji, oświaty i ochrony zdrowia. Postępowanie wskazanych podmiotów regulują przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury „Niebieskie Karty" oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta" (Dz. U. Nr 209, poz. 1245).

Ostatni z zakwestionowanych przepisów – art. 12a ust. 1 ustawy – statuuje prawo odebrania dziecka przez pracownika socjalnego wykonującego obowiązki służbowe w razie bezpośredniego zagrożenia życia albo zdrowia dziecka w związku z przemocą w rodzinie i umieszczenie go u innej osoby najbliższej w rozumieniu art. 115 § 11 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.; dalej: kodeks karny) niezamieszkującej wspólnie z rodziną, w rodzinie zastępczej lub placówce opiekuńczo-wychowawczej.

3. Sformułowane przez wnioskodawcę zarzuty dotyczą trzech problemów konstytucyjnych. Podział ten znalazł odzwierciedlenie w układzie uzasadnienia pisma wszczynającego postępowanie.

W pierwszej części Rada Miasta podkreśla, iż nałożenie na gminy zadania publicznego polegającego na tworzeniu gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, narusza zasady wynikające z art. 16 ust. 2 zdanie pierwsze w związku z art. 18, art. 47 i art. 71 ust. 1 Konstytucji. W ocenie wnioskodawcy art. 16 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji jest dyrektywą skierowaną do ustawodawcy. Pozwala on nakładać na jednostki samorządu terytorialnego zadania publiczne przy zachowaniu dwóch warunków. „[W] grę mogą wchodzić jedynie takie zadania i kompetencje, które na gruncie wartości, zasad i norm konstytucyjnych w ogóle mogą być atrybutem władzy publicznej podległej Konstytucji (...); gminom jako jednostkom samorządu terytorialnego mogą być powierzane tylko takie zadania i kompetencje, które odpowiadają samorządowemu i lokalnemu charakterowi tych jednostek" (wniosek, s. 5-6).

W kontekście pierwszego z przytoczonych warunków Rada Miasta stwierdza, że tworzenie gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie nie może być uznane za atrybut władzy publicznej, a zatem narusza konstytucyjną autonomię rodziny. Ustawodawca stworzył instytucjonalny system powołany do administracyjnego nadzoru nad rodziną jako taką, oparty na domniemaniu

specyficznych konfliktów w rodzinach i polegający na nieustannym inwigilowaniu rodzin [...] oraz na władczym ingerowaniu w ich sprawy pod hasłem przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Rada Miasta podnosi, że instytucje tworzone w ramach systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie mają na celu „walkę" z rodzinami, nie zaś z występującymi w nich patologiami. Służyć temu ma tworzenie „kreatywnej ewidencji" przemocy w rodzinie, wyolbrzymianie informacji o rodzinnych konfliktach lub nawet ich fabrykowanie. Zdaniem wnioskodawcy zapobieganie przemocy w rodzinie należy pozostawić organom ścigania i sądom opiekuńczym.

Nałożone na gminy zadanie publiczne nie odpowiada również samorządowemu i lokalnemu charakterowi jednostek, które zostały zobowiązane do jego wykonywania. W ocenie wnioskodawcy przemoc, która nie jest dokonywana w miejscach publicznych lub samorządowych zakładach publicznych nie ma związku z funkcjonowaniem wspólnoty samorządowej i jako taka może być jedynie domeną „wyspecjalizowanych organów państwowych". Problemy przemocy rodzinnej nie mają charakteru lokalnego.

Zdaniem Rady Miasta „[...z]askarżona ustawa przyczynia się do dublowania zadań instytucji państwowych z jednej strony i samorządowych z drugiej oraz do związanego z tym chaosu" (wniosek, s. 8). Sytuacja taka może według wnioskodawcy prowadzić do negatywnego sporu kompetencyjnego oraz związanego z nim braku szybkiej i skutecznej pomocy ofiarom przemocy rodzinnej.

4. Wnioskodawca kwestionuje również możliwość realizacji gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie przez osoby niewybrane przez wspólnotę samorządową oraz niepodlegające kierownictwu gminnych organów pochodzących z wyborów wspólnoty samorządowej. Rada Miasta dostrzega, że miejscem działania takich osób będą zespoły interdyscyplinarne. W ich skład wchodzą bowiem przedstawiciele organów administracji rządowej, władzy sądowniczej oraz organizacji pozarządowych. Mimo, że osoby te są niezależne od organów gminy, działają w imieniu gminy, na jej koszt i ryzyko. W konsekwencji gmina musi ponosić odpowiedzialność za ich działania. W ocenie Rady Miasta powyższe argumenty przesądzają o naruszeniu art. 16 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji.

5. Trzeci z problemów dotyczy naruszenia art. 166 ust. 1 Konstytucji. W swojej argumentacji wnioskodawca podnosi, że „[...w] świetle współczesnych standardów cywilizacyjnych i kulturowych powszechnie akceptowanych w naszym kraju specyficzne zadania z zakresu «przeciwdziałania przemocy w rodzinie» nie mają związku z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb mieszkańców gminy jako wspólnoty samorządowej. Zakładają one bowiem inwigilowanie sfery prywatnej [...], wprowadzają antagonizm między gminną wspólnotą samorządową a wspólnotami rodzinnymi żyjącymi na jej obszarze, a więc między dwiema kategoriami wspólnot o statusie prawnym zakotwiczonym w Konstytucji" (wniosek, s. 10).

Zdaniem wnioskodawcy, szczególnie nagannym jest powierzanie pracownikom socjalnym funkcji przewidzianej w art. 12a ust. 1 ustawy (możliwość odebrania dziecka z rodziny stosującej przemoc). Pracownik socjalny pełni „[...f]unkcję realizatora *imperium*, która jest nie do pogodzenia z koncepcją zawodu pracownika socjalnego jako pomocnika, doradcy i opiekuna" (wniosek, s. 11). Gmina zostaje narażona na odpowiedzialność odszkodowawczą i utratę autorytetu gminnych instytucji pomocy społecznej przez niewłaściwe działania, nieprzygotowanych do pełnienia takiej funkcji pracowników socjalnych.

II. Analiza formalnoprawna

1. W pierwszej kolejności należy odnieść się do kwestii formalnych dotyczących legitymacji procesowej wnioskodawcy. Rada Miasta jest podmiotem wyposażonym w tzw. legitymację ograniczoną wynikającą z art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji. Organ stanowiący wspólnoty samorządowej jest uprawniony do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie abstrakcyjnej kontroli norm tylko wtedy, gdy akt normatywny objęty wnioskiem dotyczy spraw związanych z zakresem działania tego organu (art. 191 ust. 2 Konstytucji).

W jednym ze swoich orzeczeń, Trybunał przypomniał utrwalone stanowisko, że „pojęcie «sprawy objęte zakresem działania» powinno być interpretowane w ścisłym związku z kompetencjami organów stanowiących j.s.t. Znaczy to, że organ stanowiący j.s.t. nie może wystąpić z wnioskiem w każdej sprawie po prostu tylko dotyczącej j.s.t. lub wspólnoty samorządowej (zob. postanowienie z 18 stycznia 2005 r., sygn. Tw 34/03, OTK ZU nr 1/B/2005, poz. 2). Mogą to być wyłącznie sprawy wchodzące w zakres działania wnioskodawcy, rozpatrywane w związku z jego

kompetencjami (a więc działania, do których podjęcia wnioskodawca jest zobligowany), oraz takie, o których bycie przesądza istota samorządu terytorialnego (zob. postanowienie z 28 sierpnia 2008 r., sygn. Tw 16/08, OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 65). Decydujące znaczenie dla oceny dopuszczalności rozpatrzenia konkretnego wniosku ma zatem ustalenie, czy kwestionowany przepis dotyczy spraw objętych zakresem działania podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji" (wyrok TK z 9 czerwca 2010 r., sygn. akt K 29/07). W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny częściej identyfikował ten zakres z „kompetencjami wnioskodawcy" niż z „zadaniami wnioskodawcy". Jednak w wyroku z 13 lipca 2011 r. stwierdził on, że: „Sprawy objęte zakresem działania gminy, o których mowa w art. 191 ust. 2 Konstytucji, są wyznaczone przede wszystkim przez kompetencje gminy do podejmowania określonych działań, ale również przez zadania, które mają być przez gminę realizowane" (sygn. akt K 10/09).

Zaskarżone przepisy dotyczą jednego z zadań własnych gminy – tworzenia gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Treść art. 6 ust. 2 ustawy wskazuje, iż rzeczone zadanie ma być realizowane w drodze różnego rodzaju czynności, w których uczestniczyć będzie podmiot wymieniony w art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji. W ocenie Sejmu zaskarżone przepisy należą do sfery objętej zakresem działania wnioskodawcy.

2. Inną wymagającą rozważenia kwestią jest dopuszczalność powołania przez Radę Miasta art. 47 oraz art. 71 ust. 1 Konstytucji w charakterze wzorców kontroli. Jak bowiem wynika z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, „[...] niedopuszczalne jest kwestionowanie przez organ jednostki samorządu terytorialnego aktu normatywnego z punktu widzenia jego niezgodności z prawami obywatelskimi wyrażonymi w Konstytucji. Do zakresu działania jednostki samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji nie należy bowiem ochrona praw obywateli" (tak m.in. w postanowieniu TK z 14 kwietnia 2004 r., sygn. akt Tw 34/03, podobnie zob. postanowienia TK z: 10 marca 2004 r., sygn. akt Tw 9/03; 24 maja 2005 r., sygn. akt Tw 38/04; 20 kwietnia 2006 r., sygn. akt Tw 50/05; 20 września 2006 r., sygn. akt Tw 9/06 oraz 7 grudnia 2011 r., sygn. akt Tw 39/10).

Zdaniem Sejmu, w niniejszej sprawie powoływanie się przez Radę Miasta na naruszenie art. 47 oraz art. 71 ust. 1 Konstytucji nie powinno być uznane za

działanie, które wykracza poza zakres legitymacji tego podmiotu, wyznaczony w art. 191 ust. 2 Konstytucji. Okolicznością, która o tym przesądza, jest nie tyle ujęcie wspomnianych przepisów jako tzw. związkowych wzorców kontroli, ile fakt, że naruszenie konstytucyjnych praw jednostki ma bezpośrednio wykazać wadliwość zakresu zadań i kompetencji powierzonych przez ustawodawcę jednostkom samorządu terytorialnego. Podniesiony przez wnioskodawcę problem konstytucyjny wiąże się zatem z naruszeniem praw i interesów podmiotów prywatnych jedynie w takim zakresie, w jakim naruszenie to stanowi wynik realizowania przez gminy zadań i kompetencji wynikających z ustawy.

3. Ustalenia poczynione wyżej w odniesieniu do przedmiotu i wzorców kontroli nie wyczerpują wszystkich wątków, jakie powinny zostać podjęte w toku analizy formalnoprawnej rozpatrywanego wniosku. Dalsze, wymagające rozstrzygnięcia problemy wynikają z niekoherencji pomiędzy *petitum* a uzasadnieniem wniosku a częściowo także z istotnych braków argumentacyjnych pisma inicjującego niniejsze postępowanie.

Generalnie można uznać, że Rada Miasta domaga się kontroli konstytucyjności nałożenia na gminy zadania publicznego polegającego na tworzeniu gminnego sytemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie. W tym celu wnioskodawca wnosi (w *petitum*) o zbadanie art. 6 ust. 2, art. 9a, art. 9b, art. 9c ustawy, art. 9d ust. 2 ustawy w zakresie „w jakim stanowi, że procedura «Niebieskie Karty» obejmuje czynności podejmowane i realizowane przez przedstawicieli gminnych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych oraz instytucji oświaty i ochrony zdrowia tworzonych przez gminy" oraz art. 12a ust. 1 ustawy w zakresie „w jakim określone w nim prawo przyznaje pracownikom socjalnym zatrudnionym w gminnych jednostkach organizacyjnych". Zakresowe ujęcie art. 9d ust. 2 i art. 12a ust. 1 ustawy zostało uzasadnione koniecznością odniesienia się do spraw gminy. Wnioskodawca przywołuje względem wszystkich wyliczonych przepisów te same wzorce kontroli, tj.: art. 16 ust. 2 w związku z art. 18, art. 47 i art. 71 ust. 1 oraz – samodzielnie – art. 166 ust. 1 Konstytucji.

Należy zauważyć, że Rada Miasta w zasadzie nie formułuje i nie omawia zarzutów w stosunku do poszczególnych jednostek redakcyjnych ustawy, lecz traktuje zaskarżone przepisy jako zbiór regulacji składających się na jedno zadanie

publiczne, polegające na tworzeniu systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Wiodącą rolę wnioskodawca przypisuje w tym względzie art. 6 ust. 2 ustawy. Pozostałe zaskarżone przepisy dookreślają treść i sposób realizacji zadania wskazanego w art. 6 ust. 2 ustawy. Przepisy będące przedmiotem kontroli „[...s]tanowią normatywną całość, określając jedno z zadań własnych gminy oraz środki jego realizacji" (wniosek, s. 5).

Możliwość zbadania całego konglomeratu przepisów odnoszących się do danego rozwiązania prawnego została potwierdzona w orzeczeniu pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym zgodności z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy; Dz. U. Nr 21, poz. 112 (wyrok TK z 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11). W wyroku tym TK dokonał oceny poszczególnych instytucji prawa wyborczego, w tym dwudniowego głosowania, wobec którego uznał, że „dopuszczalnym i racjonalnym" sposobem postępowania wnioskodawcy było dążenie do wyeliminowania z tekstu ustawy wszystkich przepisów dotyczących tej instytucji, pomimo odniesienia się w uzasadnieniu pisma wszczynającego postępowanie jedynie do niektórych spośród nich. W konsekwencji: „Trybunał stwierdził także niekonstytucyjność tych przepisów «związkowych», uznając, że argumenty za niekonstytucyjnością instytucji dwudniowego głosowania odnoszą się do całego kompleksu przepisów jej dotyczących".

W ocenie Sejmu kwestionowanie zespołu przepisów składających się na instytucję prawną (tu: konkretne zadanie publiczne), bez szczegółowego i odrębnego uzasadnienia niekonstytucyjności każdego z nich, nasuwa zastrzeżenia. Formalnoprawna ocena dopuszczalności tak skonstruowanego wniosku, dokonywana przez TK przez pryzmat wymogów art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK), musiałaby bowiem antycypować rozstrzygnięcie co do *meritum*. O ile bowiem stwierdzenie niekonstytucyjności regulacji kluczowej (podstawowej, zrębowej) dla danej instytucji prawnej mogłoby ewentualnie przesądzać pośrednią niekonstytucyjność pozostałych przepisów, które się do niej odwołują, o tyle analogiczny automatyzm należałoby wykluczyć w wypadku orzeczenia afirmatywnego. W konsekwencji, zdaniem Sejmu, prawidłowa i skuteczna (gdyż determinująca dopuszczalność rozpoznania problemu konstytucyjnego co do istoty) jest taka konstrukcja wniosku, która respektuje wymóg odniesienia zarzutów i wspierającego je uzasadnienia do tej części (jednostki redakcyjnej) aktu

normatywnego, w której zakodowane są niekonstytucyjne normy, a nie jedynie pochodne względem nich regulacje.

Przenosząc te ustalenia na grunt niniejszej sprawy należy uznać, że w stosunku do przepisów ustawy stanowiących element składowy kwestionowanej instytucji prawnej, wobec których Rada Miasta nie sformułowała zarzutów (bądź sformułowała je nieodpowiednio), postępowanie powinno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK. Konkluzja ta dotyczy wymienionych w *petitum* wniosku: art. 9a, art. 9b, art. 9c ustawy oraz art. 9d ustawy w zakresie, w jakim stanowi, że procedura „Niebieskie Karty" obejmuje czynności podejmowane i realizowane przez przedstawicieli gminnych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych oraz instytucji oświaty i ochrony zdrowia tworzonych przez gminy.

Pierwszy z wymienionych artykułów, tj. art. 9a ustawy, jest przez wnioskodawcę przywołany w całości w kontekście stwierdzenia, że: „Niezależny od mieszkańców gminy i jej demokratycznie legitymowanych organów «zespół interdyscyplinarny», jego przewodniczący i grupy robocze wykonują jednak zadania publiczne w imieniu gminy oraz na jej koszt i ryzyko. Gmina ponosi odpowiedzialność za ich działania, w tym odpowiedzialność odszkodowawczą" (wniosek, s. 9). W odniesieniu do tego przepisu Rada Miasta powołuje jako wzorzec kontroli wyłącznie art. 16 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji, a zatem – inaczej niż w *petitum* i wcześniejszych ustępach wniosku – pomija konstytucyjne przepisy odnoszące się do rodziny oraz ogranicza przedmiot kontroli do zdania drugiego art. 16 ust. 2 Konstytucji. Abstrahując od tej wyraźnej i znaczącej rozbieżności pomiędzy *petitum* a uzasadnieniem wniosku, należy zauważyć, że art. 9a ustawy jest bardzo rozbudowany i obejmuje aż 15 ustępów poświęconych różnym aspektom ustrojowo-oragnizacyjnym zespołu interdyscyplinarnego. Niesprecyzowanie przez wnioskodawcę, którą w istocie jednostkę redakcyjną kwestionuje, powoduje, że trudno jest ustalić, czy jego intencją jest podważenie składu owego zespołu (przy czym wykluczenie z niego podmiotów zewnętrznych, niezależnych od gminy, podważałoby zasadność określania tego zespołu mianem interdyscyplinarnego), czy też zasad jego wyłaniania lub funkcjonowania, w tym finansowania oraz odpowiedzialności za podejmowane działania.

Nieusuwalne trudności towarzyszą również próbie ustalenia, jakie zarzuty Rada Miasta stawia wobec art. 9b ustawy i – ewentualnie – wobec którego jego

ustępu lub punktu. W uzasadnieniu wniosku wprost przywoływany jest albo jedynie ust. 3 pkt 2 tego artykułu, jako egzemplifikacja „niebezpiecznych narzędzi", do jakich Rada Miasta zalicza działania podejmowane przez zespół interdyscyplinarny (wniosek, s. 6 i 7), albo w ciągu art. 9a-9c ustawy, jako przykład przepisu, w którym mowa jest o „zespole interdyscyplinarnym" będącym głównym realizatorem gminnego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie (wniosek, s. 9). W podobnej konfiguracji i bez uzasadnienia występuje we wniosku art. 9c ustawy (wniosek, s. 7 i 9), z kolei art. 9d ust. 2 ustawy wymieniony jest wyłącznie w *petitum* wniosku.

W ocenie Sejmu powyższe braki skutkują istotnymi wadami wniosku uniemożliwiającymi ustalenie właściwego przedmiotu kontroli oraz wzorca konstytucyjnego. Należy zauważyć, iż to na wnioskodawcy, a w tym przypadku na organie stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego, spoczywa obowiązek jednoznacznego określenia przedmiotu kontroli i wskazanie zarzutów podważających konstytucyjność konkretnej regulacji. Jest to tym istotniejsze, że zgodnie z art. 66 ustawy o TK: „Trybunał związany jest granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi".

4. Biorąc pod uwagę podjęte ustalenia, Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** w części dotyczącej kontroli konstytucyjności art. 9a, art. 9b, art. 9c ustawy oraz art. 9d ustawy w zakresie, w jakim odnosi się do przedstawicieli gminnych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych oraz instytucji oświaty i ochrony zdrowia tworzonych przez gminy, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

III. Wzorce konstytucyjne

1. Wzorce główne (art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji)

1. Zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną cześć zadań publicznych samorząd terytorialny wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Do istoty samorządu terytorialnego należy zasada samodzielności

wykonywania zadań publicznych, wyrażona w art. 166 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne.

Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że zasada samodzielności samorządu terytorialnego nie ma charakteru absolutnego (zob. wyroki TK z: 4 maja 1998 r., sygn. akt K 38/97; 9 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 21/01; 20 marca 2007 r., sygn. akt K 35/05). Nie narusza zasady samodzielności ograniczenie wynikające z ustawy, jeżeli znajduje ono uzasadnienie w konstytucyjnie chronionych celach i wartościach. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania, uczestnicząc w sprawowaniu władzy publicznej w granicach przyznanej im przez ustawodawcę i prawem chronionej samodzielności. Oznacza to, że samodzielność ta może być limitowana przez ustawy. Według orzecznictwa Trybunału, swoboda regulacyjna prawodawcy podlega ograniczeniom zarówno formalno-proceduralnym, jak i materialnym. W aspekcie formalnym gwarancją samodzielności jest wyłączność ustawy w zakresie wprowadzania ograniczenia, co stanowi o niezależności samorządu od administracji rządowej. W aspekcie materialnym ingerencja ustawodawcy musi znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie chronionych celach i wartościach, dla ochrony których wprowadza się ograniczenie swobody działalności samorządu. Ingerencja ustawodawcy nie może też być nadmierna, tzn. nie może wykraczać poza granice niezbędne dla ochrony interesu publicznego. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują istotną część zadań publicznych samodzielnie, ale na podstawie ustaw i w ich ramach. Oznacza to, że ich samodzielność nie ma charakteru absolutnego (por. orzeczenie TK z 23 października 1996 r., sygn. akt K 1/96, wyroki TK z: 8 maja 2002 r., sygn. akt K 29/00 i 18 grudnia 2008 r., sygn. akt K 19/07).

W uzasadnieniu wniosku, odmiennie niż w jego *petitum*, Rada Miasta powołała art. 16 ust. 2 zdanie pierwsze, w związku z art. 18, art. 47 i art. 71 ust. 1 Konstytucji (por. wniosek, s. 5). Doszło zatem do ograniczenia wzorca podstawowego. Powołanie wzorca w takim kształcie (bez zdania drugiego) wydaje się lepiej korelować z zarzutami dotyczącymi publicznoprawnego charakteru kwestionowanego zadania. Zdaniem Sejmu, za właściwy wzorzec kontroli należy uznać zatem art. 16 ust. 2 zdanie pierwsze w związku z art. 18, art. 47 i art. 71 ust. 1 Konstytucji.

2. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego można znaleźć wypowiedzi odnoszące się również bezpośrednio do normy wyrażonej w art. 166 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którą zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. W uzasadnieniu wyroku z 6 czerwca 2006 r. (sygn. akt K 23/05) Trybunał stwierdził, iż jednostki samorządowe podejmują tylko te zadania publiczne, które mają wymiar lokalny, a samo „zaspokajanie" wspólnoty samorządowej musi się przedstawiać jako działalność administracyjno-zarządzająca. Nie ma przy tym przeciwieństwa ani konkurencji czy jakiejkolwiek potrzeby dokonywania wyboru między „zaspokajaniem potrzeb wspólnoty samorządowej" (a więc potrzeb ludności pewnych obszarów państwa) a realizacją zadań centralnych organów administracji państwa, w ich przełożeniu terytorialnym. Zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i wymóg traktowania Rzeczypospolitej jako dobra wspólnego wszystkich obywateli (art. 1 Konstytucji) oznaczają, że także realizacja zadań należących do kompetencji centralnej administracji państwa ma służyć realizacji potrzeb społecznych. Działalność terenowych organów administracji rządowej, podporządkowana organom centralnym, bez wątpienia służy zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnych.

Pojęciu „zadań własnych", o których mowa w art. 166 ust. 1 Konstytucji, Trybunał poświęcił rozważania w uzasadnieniu wyroku z 25 lipca 2006 r. (sygn. akt K 30/04). Trybunał stwierdził tam, iż: „[W] świetle art. 166 Konstytucji ustawodawca nie może całkowicie dowolnie traktować każdego zadania nałożonego na samorząd jako zadania własnego. [...] «Ceną» za takie całkowicie dowolne przypisanie do zadań własnych – zadania, które ze swej natury nie może być uznane za zadanie własne, jest m.in. niszczenie gwarancji finansowych dla samorządu – określonych w art. 167 Konstytucji. Obowiązek automatycznego wydatkowania powoduje nie tylko ograniczenie swobody politycznej organu stanowiącego samorządu, lecz przede wszystkim powoduje to, że konstytucyjny podział dochodów na te, które służą przede wszystkim zadaniom własnym, oraz te, które służą zadaniom zleconym, traci na znaczeniu. Wtedy bowiem samo istnienie dochodów własnych jako odrębnej instytucji, gwarantującej swobodę polityczną decydowania o kierunkach wydatkowania przez samorząd, zostaje pozbawione swych istotnych treści i sensu. Dochody własne są po to przede wszystkim, by zapewnić finansowanie zadań

własnych w oparciu o swobodę decyzyjną. Dofinansowanie innych zadań jest oczywiście możliwe pod warunkiem, że nie będzie to stanowiło głównego, podstawowego celu, dla którego ustanowiono konkretny dochód własny".

2. Wzorce związkowe (art. 18, art. 71 ust. 1 i art. 47 Konstytucji)

1. Artykuł 18 Konstytucji brzmi: „Małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej". Podstawową wartością chronioną przez ten przepis jest rodzina oparta na małżeństwie ze względu na szczególnie znaczenie tej instytucji dla społeczeństwa (zob. wyrok TK z 16 lipca 2007 r., sygn. akt SK 61/06).

Zgodnie z powszechnie przyjmowanym poglądem, treści zawarte w art. 18 Konstytucji znajdują swoją egzemplifikację w art. 71 Konstytucji (por. wyroki TK z: 8 maja 2001 r., sygn. akt P 15/00; 15 listopada 2005 r., sygn. akt P 3/05 oraz przywołane tam orzecznictwo). Przepis art. 71 ust. 1 Konstytucji nakazuje państwu prowadzenie takiej polityki społecznej i gospodarczej, która uwzględnia dobro rodziny. Oba przepisy ustawy zasadniczej (art. 18 i art. 71) są wyrazem tej samej aksjologii. Omawiany wzorzec kontroli nakazuje podejmowanie przez państwo takich działań, które umacniają więzi między osobami tworzącymi rodzinę, a zwłaszcza więzi istniejące między rodzicami i dziećmi (wyroki TK z: 18 maja 2005 r., sygn. akt K 16/04; 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt SK 62/08). Ochrona oznacza działania władz publicznych skierowane do podmiotów zewnętrznych wobec rodziny (niedopuszczenie do zagrożenia rodzinie i rodzicielstwu). Ponadto organy państwowe mają obowiązek tworzenia systemów pomocy i wsparcia rodziny (nakaz ten wynika również z art. 71 Konstytucji).

2. Przechodząc do art. 71 Konstytucji, należy wyróżnić w nim dwie płaszczyzny. Pierwszą z nich, wyrażoną w art. 71 ust. 1 zd. 1 Konstytucji, stanowi wskazanie dobra rodziny jako celu i wartości, którymi powinny się kierować w swojej działalności organy władz publicznych. W tym aspekcie art. 71 Konstytucji zalicza się do grupy przepisów konstytucyjnych wyznaczających cele działalności państwa (tzw. normy programowe). Natomiast druga z wyróżnionych płaszczyzn, zawarta w art. 71 ust. 1 zd. 2 oraz w ust. 2 Konstytucji, ma charakter prawa podmiotowego przyznającego rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej,

oraz matce przed i po urodzeniu dziecka, prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Przyjmuje się, że sformułowaną w art. 71 ust. 1 zd. 2 Konstytucji przesłankę znajdowania się w trudniej sytuacji materialnej należy rozumieć jako sytuację, w której warunki bytowe nie pozwalają rodzinie na „wypełnianie funkcji, jakie państwo wiąże z rodziną". Natomiast znajdowanie się w trudnej sytuacji społecznej utożsamia się z „nienaturalnym, zachwianym stanem osobowym rodziny oraz zakłóceniami w jej funkcjonowaniu z racji niewypełnienia lub nienależytego wypełniania ról społecznych przez członków rodziny" (W. Maciejko, *Postępowanie wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczka alimentacyjna. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 34).

Odnosząc się do obowiązku zapewnienia szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej oraz matce sprawującej opiekę nad dzieckiem, Trybunał podkreślił, że obowiązki stąd wynikające mają konkretny wymiar i możliwe jest ustalenie, czy ustawodawca wyposażył organy władzy publicznej w środki prawne umożliwiające świadczenie tej pomocy (por. wyrok TK z 15 listopada 2005 r., sygn. akt P 3/05).

3. Zgodnie z art. 47 Konstytucji: „Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym". Podkreślić trzeba, że powołany przepis gwarantuje każdemu prawo do ochrony życia prywatnego oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Jak podkreślił Trybunał: „[O]chrona życia prywatnego, o której stanowi art. 47 Konstytucji, obejmuje między innymi autonomię informacyjną, która oznacza prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby, jak również prawo do kontrolowania tych informacji, jeżeli znajdują się w dyspozycji innych podmiotów (zob. wyrok z 20 listopada 2002 r., K 41/02; OTK ZU nr 6A/2002, poz. 83, oraz wyrok z 19 lutego 2002 r., U 3/01; OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 3). Trybunał uznaje, że prywatność i autonomia informacyjna obejmują informacje o majątku i sferze ekonomicznej jednostki (zob. wyrok w sprawie K 41/02 i przytoczone tam orzecznictwo). Podkreśla jednak, że tak samo jak w przypadku innych konstytucyjnych praw i wolności, ochrona prywatności i autonomia informacyjna nie mają charakteru absolutnego, między innymi ze względu na potrzeby życia w zbiorowości. Także w tym wypadku kluczowe znaczenie ma zasada proporcjonalności: «wszelkie (...) ingerencje w prywatność muszą mieć na uwadze jej

ochronę jako dobra konstytucyjnie chronionego i zasady konstytucyjne wskazujące na granice i przesłanki, jakie muszą być zachowane na wypadek ingerencji. Obowiązek ujawnienia informacji o sobie, stanowiąc ograniczenie autonomii informacyjnej, może być zatem dokonany tylko w ustawie (...) i tylko w granicach zgodnych z konstytucyjną zasadą proporcjonalności» (K 41/02)" (wyrok TK z 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05).

IV. Analiza zgodności

1. Artykuł 6 ust. 2 ustawy

1. Obowiązek realizacji zadania publicznego polegającego na tworzeniu gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie został nałożony na gminy już w pierwotnej wersji ustawy. Ustawa obowiązuje od 21 października 2005 r. Zadanie to było jednym z kilku elementów składających się na gminne przeciwdziałanie przemocy w rodzinie (art. 6 ust. 2 ustawy). Pozostałymi zadaniami gminy były: prowadzenie poradnictwa i interwencji w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie; opracowywanie i realizacja programów ochrony ofiar przemocy w rodzinie; prowadzenie gminnych ośrodków wsparcia (art. 6 ust. 2 pkt 2-4 ustawy).

Artykuł 6 ust. 1 ustawy stanowi, że zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy są realizowane przez organy administracji rządowej i samorządowej na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.; dalej: u.p.s.) oraz ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473 ze zm.; dalej: w.t.p.a.), chyba, że przepisy ustawy stanowią inaczej. Wskazuje na to również orzecznictwo sądowo administracyjne (wyrok WSA w Warszawie z 7 lutego 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 241/06). W praktyce oznacza to uwzględnienie zasad indywidualizacji, pomocniczości i współdziałania w działaniach zapobiegania przemocy w rodzinie (por. S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 89 i n.).

W wyniku wejścia w życie przepisów 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; dalej: ustawa nowelizująca) modyfikacji uległa

istotna część przepisów ustawy. Od 1 sierpnia 2010 r. artykuł 6 ust. 2 ustawy brzmi: „Do zadań własnych gminy należy w szczególności tworzenie gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w tym: 1) opracowywanie i realizacja gminnego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie; 2) prowadzenie poradnictwa i interwencji w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie w szczególności poprzez działania edukacyjne służące wzmocnieniu opiekuńczych i wychowawczych kompetencji rodziców w rodzinach zagrożonych przemocą w rodzinie; 3) zapewnienie osobom dotkniętym przemocą w rodzinie miejsc w ośrodkach wsparcia; 4) tworzenie zespołów interdyscyplinarnych".

Ustawą nowelizującą dodano również art. 9a-9b i art. 12a ustawy. Ustawą z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 135 ze zm.) zmodyfikowano nieznacznie treść art. 12a ustawy.

2. W uzasadnieniu projektu pierwotnej wersji ustawy podnoszono konieczność objęcia samodzielną, administracyjnoprawną regulacją problematyki przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Ustawę oparto na założeniach, że: 1) przemoc w rodzinie jest przestępstwem; 2) państwo ponosi odpowiedzialność za zapobieganie i karanie aktów przemocy w rodzinie; 3) sprawca ponosi odpowiedzialność za popełnione przez niego czyny; 4) ofiara ma prawo do bezpieczeństwa (druk sejmowy nr 3639/IV kad.).

Ustawodawca uznał, że państwo nie może wyłącznie poprzestawać na karaniu sprawców przemocy w rodzinie – por. art. 207 kodeksu karnego dotyczący przestępstwa fizycznego lub psychicznego znęcania się nad osobą najbliższą i problemy z jego stosowaniem (M. Płatek, *Prawnoporównawcze aspekty projektu ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie*, „Studia Iuridica" 2005, nr 44, s. 310) – ale musi aktywnie włączyć się w zapobieganie i pomoc ofiarom tych przestępstw. Objęcie regulacją administracyjnoprawną problematyki przemocy w rodzinie nakazuje zmianę paradygmatu, zgodnie z którym władza państwowa nie ma prawa ingerować w przestrzeń rodzinną.

Konieczność zapewnienia ochrony ofiarom przemocy w rodzinie wynika również z prawnomiędzynarodowych zobowiązań Polski i politycznych deklaracji organizacji międzynarodowych, których Polska jest członkiem. Do aktów takich należą: Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia

1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167); Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169); Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet z dnia 18 grudnia 1979 r. (Dz. U. z 1982 r. Nr 10, poz. 71); Konwencja o prawach dziecka z dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526, ze zm.); Decyzja nr 779/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 czerwca 2007 r. ustanawiająca na lata 2007-2013 program szczegółowy na rzecz zapobiegania i zwalczania przemocy wobec dzieci, młodzieży i kobiet oraz na rzecz ochrony ofiar i grup ryzyka (program Daphne III) jako część programu ogólnego „Prawa podstawowe i sprawiedliwość" (Dz. Urz. UE L. 173, s. 19); Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie eliminacji przemocy wobec kobiet z dnia 16 listopada 2009 r. (Dz. Urz. UE. C 285E, s. 53); Konwencja o ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284; dalej Konwencja).

W kontekście przepisów międzynarodowych warto wspomnieć o wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (dalej: ETPCz) z 9 czerwca 2009 r. w sprawie Opuz przeciwko Turcji, skarga nr 33401/02. W swoim orzeczeniu ETPCz stwierdził, iż władze tureckie, które nie zapewniły ochrony swojej obywatelce przed przemocą ze strony męża naruszyły prawnomiędzynarodowe zobowiązania wynikające z Konwencji. W przypadkach potrzeby ochrony zdrowia lub innych praw osób fizycznych lub zapobieżenia przestępstwom, ingerencja władz publicznych w życie prywatne lub rodzinne może być konieczna. Wyrok ten określany jest jako przełomowy w walce z przemocą w rodzinie (S. Spurek, *Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie przemocy w rodzinie*, „Palestra" 2010, nr 7-8, s. 205 i 210). Sprawa ta pokazuje również, iż faktyczna ochrona przed przemocą w rodzinie stanowi prawne zobowiązanie władz publicznych.

3. Uchwalając ustawę nowelizującą, podkreślono konieczność rozwoju profilaktycznych form oddziaływania na rodziny, w których nie występuje jeszcze zjawisko przemocy, lecz są one tym zjawiskiem zagrożone. Po trzech latach obowiązywania ustawy uznano, że konieczna jest taka regulacja, która zapewni jeszcze skuteczniejszą ochronę ofiar przemocy domowej (J. Tracz-Dral, *Przemoc w rodzinie*, Warszawa 2009, s. 7). Z tego względu ustawodawca rozszerzył obowiązki gmin w zakresie gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie,

między innymi poprzez wprowadzenie obowiązku powoływania zespołów interdyscyplinarnych (druk sejmowy nr 1698/VI kad.). W literaturze przedmiotu podnoszono konieczność współpracy pomiędzy przedstawicielami rożnych instytucji zaangażowanych w przeciwdziałanie przemocy w rodzinie (zob. np. E. Jarosz, *Ochrona dzieci przed krzywdzeniem. Perspektywa globalna i lokalna,* Katowice 2009, s. 361). W wielu gminach, pomimo braku podstaw prawnych, istniały pierwowzory zespołów interdyscyplinarnych (K. Wlaźlak, *Programy jednostek samorządu terytorialnego w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, „Samorząd Terytorialny" 2011, nr 9, s. 43; S. Spurek, *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. Nowe zadania jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, Wrocław 2011, s. 58 i 94).

Uznanie władz publicznych za odpowiedzialne w zakresie zapobiegania aktom przemocy w rodzinie doprowadziło do zaangażowania w proces rozwiązywania tego problemu organów wszystkich stopni samorządu terytorialnego, terenowej administracji rządowej w województwie (wojewoda) oraz centralnej administracji rządowej (Rada Ministrów i minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego).

4. Istota zarzutów prezentowanych przez wnioskodawcę sprowadza się do tezy, zgodnie z którą, nie jest możliwe nałożenie na gminy zadania publicznego polegającego na obowiązku tworzenia gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, ponieważ zadanie to nie jest atrybutem władzy publicznej oraz nie odpowiada samorządowemu i lokalnemu charakterowi gminy (por. wniosek, s. 5-6). Brak możliwości przyznania temu zadaniu atrybutu władzy publicznej wynika ze szczególnej konstytucyjnej pozycji rodziny. Negatywna ocena samorządowego i lokalnego charakteru zadania została uzasadniona faktem, iż przemoc w rodzinie nie ma związku z miejscami publicznymi, *ergo* nie ma związku z funkcjonowaniem wspólnoty samorządowej (por. wniosek, s. 8).

Przechodząc do właściwej analizy zgodności należy zaznaczyć, że już wiele lat temu dostrzeżono tendencję nakładania na administrację państwową (publiczną) nowych zadań (J. S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części prawa administracyjnego. Reprint*, Kraków 2003, s. 34). Obecnie, zgodnie z poglądem wyrażonym przez Trybunał Konstytucyjny, zadanie publiczne służy zaspokojeniu potrzeb zbiorowych społeczności lokalnych lub zorganizowanego

w państwo całego społeczeństwa. Zadanie publiczne stanowi zatem formę realizacji władztwa państwowego (uchwała TK z 27 września 1994 r., sygn. akt W 10/93; wyrok TK z 6 marca 2012 r., sygn. akt K 15/08). Jednocześnie w doktrynie dostrzega się zmianę sposobu udziału państwa w wykonywaniu zadań publicznych. Dzieje się tak między innymi za sprawą wprowadzenia do polskiej Konstytucji zasady pomocniczości (S. Fundowicz, *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 164).

W tym kontekście wyróżnia się dwa kierunki rozwiązań prawnych wynikających z realizacji zasady pomocniczości. Zgodnie z pierwszym kierunkiem istotną część zadań publicznych wykonują organy samorządu terytorialnego. Drugi umożliwia wykonywanie tych zadań przez podmioty niepubliczne, w tym przede wszystkim przez organizacje pozarządowe (M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 116; M. Kisilowski, *Prawo sektora pozarządowego*, Warszawa 2009, s. 51 i n.).

Obowiązujące w Polsce prawo zdaje się przychylać do koncepcji samorządu terytorialnego jako jednej z form decentralizacji administracji publicznej (A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002, s. 157). Z tego względu przedmiot działania administracji samorządowej zasadniczo nie odbiega od przedmiotu działania administracji rządowej, są nimi sprawy z zakresu administracji publicznej, a gminie przysługuje domniemanie właściwości we wszystkich sprawach o charakterze lokalnym (art. 164 ust. 3 Konstytucji). Rozwiązanie to odpowiada jednocześnie zasadzie pomocniczości, zgodnie z którą tam gdzie to możliwe, zadania publiczne powinny być wykonywane przez najbliższe obywatelom organy wspólnot samorządowych, a aktualnie wspólnotę najbliższą obywatelowi stanowi gmina.

Ustawodawca nałożył na gminy szereg zadań związanych z koniecznością wkraczania w sferę rodzinną. Zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.; dalej: u.s.g.) do zadań własnych gminy zalicza się między innymi sprawy pomocy społecznej, ochrony zdrowia oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Zadania

pomocy społecznej szczegółowo reguluje powoływana już ustawa o pomocy społecznej. Zgodnie z art. 7 pkt. 7 u.p.s., pomocy udziela się osobom i rodzinom ze względu na przemoc w rodzinie. W art. 17 ust. 1 u.p.s. ustawodawca wymienił szereg obowiązkowych zadań własnych gminy. Jednym z nich jest przyznawanie świadczeń z zakresu pomocy społecznej. Przyznanie większości świadczeń wymaga przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego (por. art. 106 u.p.s.). Zgodnie z orzecznictwem sądowoadministracyjnym rodzinny wywiad środowiskowy stanowi swoiste postępowanie dowodowe będące elementem postępowania administracyjnego (wyrok NSA z 16 października 2007 r., sygn. akt I OSK 59/07; wyroki: WSA w Poznaniu z 25 października 2007 r., sygn. akt IV/SA/Po 950/06; WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 5 marca 2008 r., sygn. akt I SA/Go 71/08). Osoba wnosząca o przyznanie świadczeń z zakresu pomocy społecznej podczas rodzinnego wywiadu środowiskowego ma obowiązek udzielania wszelkich informacji dotyczących nie tylko jej sytuacji osobistej i majątkowej, ale także sytuacji poszczególnych członków jej rodziny (wyrok WSA w Olsztynie z 1 lipca 2008 r., sygn. akt II SA/Ol 156/08).

Jeszcze intensywniej do wkraczania w sferę rodzinną zostały uprawnione gminy na podstawie przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Artykuł 4^1 ust. 1 w.t.p.a. stanowi, że: „[p]rowadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu należy do zadań własnych gmin". Na organy wykonawcze gmin nałożone zostało zadanie powołania gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych. Komisje te inicjują między innymi udzielanie rodzinom, w których występują problemy alkoholowe, pomocy psychospołecznej i prawnej, a w szczególności ochrony przed przemocą w rodzinie (art. 4^1 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 4^1 ust. 3 w.t.p.a.). Gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych kieruje osoby, które w związku z nadużywaniem alkoholu powodują rozkład życia rodzinnego, demoralizację małoletnich, uchylają się od pracy albo systematycznie zakłócają spokój lub porządek publiczny, na badanie przez biegłego w celu wydania opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu i wskazania rodzaju zakładu leczniczego (art. 25 w zw. z art. 24 w.t.p.a.).

W ocenie Sejmu nałożenie na gminy obowiązku tworzenia gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie jest wyrazem opieki i pomocy ze strony państwa świadczonej rodzinom. Na tle wymienionych wcześniej przykładów

kwestionowane zadanie wpisuje się w tendencję uznawania gminy jako odpowiedzialnej za sprawy zamieszkałych na jej terenie rodzin. Zadanie to ma więc typowy charakter. Jak podkreślono w literaturze: „[G]mina z założenia odgrywa bowiem kluczową rolę w przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, gdyż pomoc dla osób potrzebujących nie może być udzielona w miejscu oddalonym od ich miejsca zamieszkania. Gmina może więc najszybciej zareagować na problem i udzielić wsparcia" (S. Spurek, *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. Komentarz*, Lex 2012, komentarz do art. 6). W doktrynie znaleźć można wypowiedzi uznające wręcz powinność gmin w zakresie walki ze zjawiskiem przemocy domowej przy wsparciu organów administracji rządowej (P. Kobes, *Prawnokarne i administracyjnoprawne aspekty przemocy w rodzinie*, Bielsko-Biała 2011, s. 86). Zadanie to wpisuje się również w tendencje nakładania na organy administracji nowych zadań w związku z przekształceniami społecznymi i prawno-ustrojowymi. Z tej perspektywy należy zauważyć, że coraz powszechniej podnosi się konieczność postrzegania problemu przemocy domowej także z perspektywy osób starszych (M. Halicka, *Niebezpieczna starość*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich" 2010, nr 3, s. 115 i n.; B. Mikołajczyk, *Człowiek starszy w rodzinie – wybrane aspekty* [w:] *Strategie działania w starzejącym się społeczeństwie. Tezy i rekomendacje*, red. B. Szatur-Jaworska, Warszawa 2012, s. 37 i n.).

Powołane przez wnioskodawcę przepisy związkowe nie wpływają odmiennie na wnioski płynące z powyższej argumentacji Sejmu. Zdaniem TK: „W świetle przepisów konstytucyjnych za «rodzinę» należy [...] uznać każdy trwały związek dwóch lub więcej osób, składający się z co najmniej jednej osoby dorosłej i dziecka, oparty na więzach emocjonalnych, prawnych, a przeważnie także i na więzach krwi" (wyrok TK z 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt SK 62/08). Trybunał uznał niekwestionowany charakter rodziny jako podstawowej komórki społecznej, która ma prawo do ochrony i opieki ze strony państwa (wyrok TK z 4 maja 2004 r., sygn. akt K 8/03). Rodzicom dziecka przysługuje piecza nad dzieckiem, zaś Konstytucja zapewnia ochronę i opiekę tak rodziny, jak i rodzicielstwa (art. 18 Konstytucji). Odnosząc się do dobra rodziny, TK stwierdził, że pojęciu „uwzględniania dobra rodziny" trudno nadać jednoznaczny sens, bowiem o tym co jest owym dobrem, zgodnie decyduje ustawodawca w granicach politycznego uznania, choć przyjęte rozwiązania muszą spełniać wymogi stawiane przez Konstytucję (wyrok TK z 8 maja 2001 r., sygn. akt P 15/00).

Trybunał odniósł się także do możliwości wkraczania państwa w sferę władzy rodzicielskiej. Co prawda rodzicielstwo i wiążąca się z nim władza rodzicielska znajdują się pod ochroną oraz opieką Konstytucji, lecz w sytuacji, gdy rodzice wykonują swoje uprawnienia i obowiązki względem dziecka sprzecznie z jego dobrem, mogą zostać pozbawieni władzy rodzicielskiej (wyrok TK z 11 października 2011 r., sygn. akt K 16/11). Pogląd o braku możliwości absolutyzowania autonomii rodziny odnaleźć można również w literaturze. „Niezmiennie w przypadkach, gdy występuje zagrożenie dla dobra dziecka, traktowane jest ono jako wartość nadrzędna wobec zasady autonomii rodziny [...] rodzina nie zawsze jest zdolna do samodzielnego decydowania o losie jej członków" (K. Kamińska, *Dobro dziecka w dyskursie państwo-rodzina, inaczej o przemocy domowej*, Kraków 2010, s. 28).

O tym, że prawa rodzicielskie, w tym władza rodzicielska, nie są absolutne, przesądza wprost art. 48 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten statuuje prawo ograniczenia lub pozbawienia praw rodzicielskich. Rodzice mają prawo do wychowywania dziecka zgodnie ze swoimi przekonaniami, co w praktyce może oznaczać raz „dobre" raz „złe" wychowanie, jednakże jego formy muszą się mieścić w granicach wyznaczanych przez art. 72 Konstytucji (P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 48, s. 2; por. pkt IV 2.1 stanowiska Sejmu).

Możliwość wkraczania w sferę autonomii rodziny związana jest silnie z wartościami konstytucyjnymi, których ochronie służy kwestionowana regulacja. Wartości te zostały wysłowione wprost w preambule ustawy. Zgodnie z jej treścią „[p]rzemoc w rodzinie narusza podstawowe prawa człowieka, w tym prawo do życia i zdrowia oraz poszanowania godności osobistej, a władze publiczne mają obowiązek zapewnić wszystkim obywatelom równe traktowanie i poszanowanie ich praw i wolności [...]". Ważąc konstytucyjne dobra ustawodawca uznał, że zapewnienie ochrony godności człowieka (art. 30 Konstytucji) oraz życia i zdrowia (art. 38 i art. 68 ust. 1 Konstytucji) a także zakaz poddawania torturom, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu i karaniu (art. 40 Konstytucji) stanowią te wartości, którym zapewnia się pierwszeństwo przed autonomią rodziny w sytuacji, gdy dochodzi w niej do przemocy. Taki wybór wydaje się oczywisty, biorąc pod uwagę, iż każdy przypadek przemocy rodzinnej narusza przyrodzoną i niezbywalną godność człowieka, zaś ta znajduje się pod szczególną ochroną władz publicznych.

Zdaniem Sejmu argumenty powołane w niniejszym punkcie stanowiska dowodzą, iż w pewnych ramach państwo ma prawo ingerować w życie rodzinne. Nie do utrzymania jest również teza, że ustawodawca nie może nakładać na władze publiczne, w tym gminę, zadań wkraczających w sferę rodzinną.

5. Zdaniem Sejmu niesłuszne jest również twierdzenie wnioskodawcy, jakoby za związane z funkcjonowaniem wspólnoty samorządowej można było uznać tylko takie zadanie publiczne, które jest realizowane w przestrzeni publicznej samorządu terytorialnego (gminne obiekty i urządzenia użyteczności publicznej w tym samorządowe zakłady administracyjne). Powyższe założenie oparte jest na nieporozumieniu, biorącym się z wydzielenia z obszaru gminy miejsc publicznych (gminnych) i mających charakter pozagminny (prywatny). Prezentowany przez wnioskodawcę podział znajduje bez wątpienia odbicie w zakresie stosunków prywatnoprawnych (cywilnych) a więc działalności gminy w sferze *dominium* (A. Szewc [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym*, Lex 2012, komentarz do art. 1). Jednakże gmina jest zarówno podmiotem *dominium* (własności), jak i korzysta z przysługującego jej *imperium* (władztwa administracyjnego). Te dwie role gminy są rozdzielne (postanowienie NSA z 20 marca 2012 r., sygn. akt II OSK 652/12). Wykonując kwestionowane zadanie publiczne, organy gminy korzystają z władztwa administracyjnego (*imperium*), czyli mają możliwość jednostronnego kształtowania sytuacji podmiotów administrowanych, poprzez wydawanie aktów prawnych i stosowanie przymusu w celu ich realizacji (*Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2003, s. 120).

Uzależnienie możliwości realizacji zadań publicznych od przestrzeni terytorialnej, w jakiej mają być wykonywane, przeczy w istocie współczesnemu porządkowi prawnemu. Tworzenie gminnego sytemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie nie jest związane z zarządem majątkiem, a więc ze sferą *dominium*. Tylko tam mógłby znaleźć zastosowanie wskazany wyżej podział przestrzeni publicznej na komunalną i prywatną. Przyjęcie punktu widzenia Rady Miasta oznaczałoby w konsekwencji brak możliwości wykonywania wielu zadań i kompetencji nałożonych na gminy w przestrzeni innej niż komunalna.

Na zakończenie warto wspomnieć także o pozytywnych skutkach powierzania gminom kwestionowanego zadania publicznego. Sejm dostrzega, iż rozwiązania te zostały zasadniczo przyjęte z aprobatą w środowiskach lokalnych.

Ustawa nowelizująca sprzyja pomocy osobom doświadczającym przemocy w rodzinie, zaś gminy w swoich dokumentach programowych dostrzegają problemy płynące z dezorganizacji rodzin spowodowanej przemocą domową (B. Gawroński, *Programy przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, „Wspólnota" 2010, nr 37; patrz np. uchwała nr 18/IV/11 Rady Gmin Stara Biała z 23 lutego 2011 r., Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego Nr 33, poz. 1048; uchwała nr V/37/11 Rady Gminy w Sobkowie z 7 marca 2011 r., Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego Nr 108, poz. 1165). Organy stanowiące gmin dostrzegają tym samym, że rodzina jest podstawową komórką społeczną, od której jakości zależy nie tylko los jednostki, lecz również wartość społeczeństwa. Wśród pracowników zespołów interdyscyplinarnych przeważają opinie o pozytywnych aspektach płynących z pracy interdyscyplinarnej w odniesieniu do skuteczności pomocy ofiarom przemocy rodzinnej (*Diagnoza dotycząca realizacji zadań wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie wykonywanych przez zespoły interdyscyplinarne/grupy robocze z 26 lutego 2013 r.*, strona internetowa Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej). Pozytywnie o przepisach kwestionowanej ustawy wypowiada się również Rzecznik Praw Dziecka. Z danych uzyskanych przez ten organ wynika, iż wprowadzenie przepisów ustawy spowodowało wzrost wykrywalności przypadków przemocy w rodzinie (*Informacja Rzecznika Praw Dziecka o skutkach obowiązywania Ustawy z dnia 10 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw*, druk sejmowy nr 47/VII kad., s. 4 i 29). Zgodnie z danymi Ministra Pracy i Polityki Społecznej w ciągu roku obowiązywania art. 12a ustawy stwierdzono odebranie na jego podstawie 588 dzieci dotkniętych przemocą w rodzinie, najmniej w województwie podkarpackim – 9 dzieci, najwięcej w województwie śląskim – 110 dzieci (*Informacja o skutkach obowiązywania ustawy z dnia 10 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw*, druk sejmowy nr 79/VII kad., s. 31, por. *Sprawozdanie z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie za okres od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2011 r., zał. 4,* strona internetowa Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej). Wiele z podnoszonych przez wnioskodawcę zarzutów dotyczących przypuszczalnej negatywnej praktyki stosowania kwestionowanej regulacji nie znajduje potwierdzenia w informacjach przygotowanych przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Rzecznika Praw Dziecka.

6. W opinii Rady Miasta kwestionowane zadanie publiczne polegające na obowiązku tworzenia systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie przez gminę nie służy zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej (zadań własnych). Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie nie ma związku z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb mieszkańców gminy jako wspólnoty samorządowej.

W literaturze i orzecznictwie TK podkreśla się, że z art. 166 ust. 1 Konstytucji nie płyną zbyt precyzyjne wskazówki co do zakresu spraw objętych pojęciem zadań własnych. Za zadanie takie uważać można działania podejmowane w celu zaspokajania potrzeb wspólnych, które nie są jedynie sumą rzeczywistych potrzeb indywidualnych (wyrok TK z 29 listopada 2005 r., sygn. akt P 16/04; P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, komentarz do art. 166, s. 1-2).

Obecny w literaturze podział zadań gminy wyróżnia zadania związane z: 1) infrastrukturą techniczną; 2) infrastrukturą społeczną; 3) porządkiem i bezpieczeństwem publicznym; 4) ładem przestrzennym i ekologicznym. W zakresie funkcjonowania samorządu lokalnego mieszczą się zatem wszystkie zadania, które bezpośrednio lub pośrednio kształtują sytuację obywatela (Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011, s. 138).

Nie sposób zgodzić się z twierdzeniem, iż przeciwdziałanie przemocy w rodzinie nie ma związku z zaspokajaniem potrzeb gminy. Pojęcie zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej rozumieć należy jako podejmowanie działań, które są skuteczne dla danej wspólnoty (E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 196). O pojęciu potrzeb wspólnoty samorządowej nie decyduje mierzalna liczba „beneficjentów" danego zadania publicznego, ani uczynienie zadość poszczególnym interesom indywidualnym lub grupowym. Zadania publiczne powinny być wykonywane wszędzie tam, gdzie zaistnieją uzasadnione potrzeby społeczne. Za taką potrzebę społeczną należy uznać przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. Jest ono traktowane jako część zadań państwa wobec rodziny, co potwierdził Trybunał w wyroku z 4 listopada 2010 r., stwierdzając: „Niewątpliwie rodziny, w których dochodzi do aktów przemocy ze strony jej członków, znajdują się w trudnej sytuacji społecznej, a niekiedy także materialnej, uzasadniającej szczególną pomoc ze strony władz publicznych. Zadania w tej dziedzinie są zawarte w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie" (sygn. akt K 19/06). Należy jednocześnie podkreślić, iż częścią

składową systemu władz publicznych jest samorząd terytorialny (H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2009, s. 15).

7. Konkludując, wszystkie wskazane argumenty dowodzą, iż zadanie publiczne polegające na obowiązku tworzenia gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie spełnia wymóg zgodności z Konstytucją. Należy zatem uznać, że art. 6 ust. 2 ustawy **jest zgodny** z art. 16 ust. 2 zdanie pierwsze w związku z art. 18, art. 47 i art. 71 ust. 1 oraz z art. 166 ust. 1 Konstytucji.

2. Artykuł 12a ust. 1 ustawy

1. W przeciwieństwie do wnioskodawcy Sejm uznaje, że szczególna pomoc ze strony władz publicznych, do której – w myśl art. 71 ust. 1 Konstytucji – mają prawo rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji społecznej, urzeczywistniana jest m.in. w postaci działań podejmowanych na podstawie art. 12a ust. 1 ustawy.

Działania te mają bez wątpienia charakter władczy. Jednakże prawnie dopuszczalne zastosowanie przymusu państwowego jest jednym z immanentnych, chociaż nie zawsze wykorzystywanych, atrybutów władztwa administracyjnego. Jak zostało już podkreślone, gmina nie stanowi opozycji względem państwa, a jej organy administrujące, wykonując zadania publiczne, mogą korzystać z niezbędnych atrybutów władczości. Dodatkowo dostrzec należy, iż realizacja działań o najbardziej dotkliwych skutkach, tj. odebranie dziecka z rodziny, angażuje nie tylko pracownika socjalnego wykonującego obowiązki służbowe, ale również wymaga obowiązkowego współdziałania z funkcjonariuszem Policji (choć nie oznacza to obowiązkowej obecności funkcjonariusza przy odbieraniu dziecka), a także z przedstawicielem służby zdrowia (lekarzem albo ratownikiem medycznym albo pielęgniarką), a w dalszym zakresie również z sądem opiekuńczym, który musi być niezwłocznie powiadomiony o każdym wypadku odebrania dziecka z rodziny (art. 12a ust. 3 i ust. 4 ustawy). Procedura ta może być podjęta wyłącznie w razie bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia dziecka w związku z przemocą w rodzinie, a więc nie dotyczy sytuacji, gdy zagrożenie już minęło lub pracownik socjalny przewiduje jedynie, że takie zagrożenie może mieć w przyszłości miejsce (S. Spurek, *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. Komentarz*, Lex 2012, komentarz do art. 12a).

2. Procedura, w której uczestniczy pracownik socjalny została skonstruowana w sposób ograniczający do minimum możliwość odebrania dziecka na podstawie subiektywnych odczuć pracownika socjalnego, czego dowodem jest zaangażowanie w nią innych służb oraz władzy sądowniczej. Ponadto zgodnie z art. 12b i art. 12c ustawy „[r]odzicom, opiekunom prawnym lub faktycznym przysługuje zażalenie do sądu opiekuńczego na odebranie dziecka. [...] O prawie do złożenia zażalenia, wraz ze wskazaniem sądu opiekuńczego właściwego miejscowo do jego rozpatrzenia, pracownik socjalny lub funkcjonariusz Policji poucza rodziców, opiekunów prawnych lub faktycznych dziecka. Pouczenie to należy wręczyć na piśmie". W przypadku wniesienia zażalenia „[s]ąd rozpatruje zażalenie niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 24 godzin. W razie uznania bezzasadności lub nielegalności odebrania dziecka sąd zarządza natychmiastowe przekazanie dziecka rodzicom, opiekunom prawnym lub faktycznym, od których dziecko zostało odebrane. W przypadku stwierdzenia bezzasadności, nielegalności lub nieprawidłowości odebrania dziecka sąd zawiadamia o tym przełożonych osób, które dokonały odebrania".

3. Wykładnia art. 12a ustawy nie pozostawia wątpliwości, iż jego zastosowanie stanowi *ultima ratio i* odbywa się na jasno określonych zasadach (zagrożenie życia lub zdrowia w związku z przemocą). Należy podkreślić, iż „przemoc w rodzinie" nie może być rozumiana dowolnie, gdyż pojęcie to zostało prawnie zdefiniowane. Zgodnie z art. 2 pkt 2 ustawy przemoc w rodzinie oznacza „jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie naruszające prawa lub dobra osobiste osób wymienionych w pkt 1 [członków rodziny – uwaga własna], 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". W świetle tej definicji podstawą interwencji nie są kontrowersyjne, lecz prawem niedopuszczalne metody i środki wychowawcze stosowane przez rodziców. Ostateczne brzmienie, jakie w wyniku prac legislacyjnych uzyskał art. 12a ustawy nie powinno zatem budzić wątpliwości – procedury odbioru dziecka nie można wszcząć ze względu na biedę w rodzinie, lecz wyłącznie ze względu na zagrożenie życia lub zdrowia w związku ze stosowaniem przemocy rodzinnej (por. L. Bosek, *Opinia na temat legislacyjnej*

spójności oraz zgodności z Konstytucją projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw, „Zeszyty Prawnicze BAS" 2010, nr 2, s. 139).

Kwestionowany przepis stanowi realizację wyrażonej w art. 72 ust. 1 Konstytucji gwarancji ochrony praw dziecka przed przemocą, zaś na drodze do jego realizacji nie może stać wzgląd na ochronę praw rodziców lub rodziny (E. Zielińska, *Opinia prawna na temat sprawozdania Komisji Polityki Społecznej i Rodziny o rządowym projekcie zmiany ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw oraz o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, „Zeszyty Prawnicze BAS" 2010, nr 2, s. 155). Zgodnie z treścią art. 72 ust. 1 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka. Każdy ma prawo żądać od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją". Artykuł ten statuuje zatem powinność ustawodawcy stworzenia szczególnych unormowań pozwalających na urzeczywistnienie dobra dziecka, zaś proces wykładni tych przepisów musi uwzględniać obowiązek realizacji tej wartości konstytucyjnej (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 72, s. 3). Potrzebę realizacji „dobra dziecka" potwierdza także prawnomiędzynarodowe zobowiązanie Polski wynikające z art. 3 ust. 1 Konwencji Praw Dziecka (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.), iż we wszystkich działaniach dotyczących dzieci, podejmowanych m.in. przez ciała ustawodawcze, sprawą nadrzędną będzie najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka (por. wyroki TK z: 4 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 11/00; 23 kwietnia 2003 r., sygn. akt K 18/02; 17 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 20/05). Pomimo powierzenia wychowywania dzieci rodzicom, przepisy Konstytucji równocześnie nakładają na władze publiczne obowiązek czuwania nad tym procesem (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 72, s. 5).

4. Trudno zgodzić się również z wnioskodawcą, iż działania polegające na odebraniu dziecka na podstawie art. 12a ustawy prowadzą do „konfliktu ról" pracownika socjalnego. Należy przypomnieć, iż do obowiązków pracowników socjalnych należy między innymi udzielanie pomocy rodzinie zgodnie z zasadami

etyki zawodowej (por. art. 119 ust. 1 pkt 5 u.p.s.). W literaturze przyznaje się, że zaangażowanie pracownika socjalnego w procedurę odebrania dziecka jest logiczną konsekwencją udzielania pomocy rodzinie przez pracowników pomocy społecznej (E. Zielińska, *Opinia prawna..., s. 156*). Pracownik socjalny jest obowiązany, aby w ramach swoich kompetencji chronić prawa człowieka, godność i prawo samostanowienia osób, którym udzielana jest pomoc. Wykonywanie tego zawodu utożsamiane jest z misją, służbą publiczną. Osoba wykonująca zawód pracownika socjalnego spełnia wiele ról, w tym jest organizatorem środowiska lokalnego, animatorem, społecznikiem, pedagogiem i wychowawcą (M. Zając, *Procedura „Niebieskie Karty". Realizacja zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, Wrocław 2012, s. 99-100; por. S. Kawula, *Pedagogika społeczna jako przedmiot studiów*, Olsztyn-Gdańsk 1995, s. 27).

Konkludując, należy podkreślić, iż pracownicy socjalni wespół z organami administracji rządowej i przedstawicielami innych instytucji wykonują swoją pracę na rzecz rodzin dotkniętych przemocą w rodzinie. Rodziny, podobnie jak i indywidualne osoby, stanowią substrat osobowy wspólnoty samorządowej. Służąc poszczególnym rodzinom, instytucje gminne przyczyniają się do zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej. Konsekwencją odmiennego spojrzenia na tę kwestię byłaby konieczność poddania w konstytucyjną wątpliwość większość działań podejmowanych przez gminy na rzecz poszczególnych rodzin lub osób indywidualnych (np. zadań z zakresu pomocy społecznej). Rozumowaniem takim można jednak doprowadzić do marginalizacji roli i znaczenia, wywalczonego po wielu latach centralizacji, samorządu terytorialnego.

5. Biorąc powyższe pod uwagę Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 12a ust. 1 ustawy w zakresie, w jakim określone w nim prawo przyznaje pracownikom socjalnym zatrudnionym w gminnych jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, **jest zgodny** z art. 16 ust. 2 zdanie pierwsze w związku z art. 18, art. 47 i art. 71 ust. 1 oraz z art. 166 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

Ewa Kopacz