



Warszawa, dnia 3 stycznia 2017 r.

PK VIII TK 94.2016

K 33/16

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	03. 01. 2017
L.dz.	L. zał.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Rady Miasta Zakopane o zbadanie zgodności:

- 1) art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2015 r., poz. 1390) – z art. 2 i art. 18 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 2 pkt 2 ustawy wymienionej w pkt 1 – z art. 2 i art. 48 ust. 1 Konstytucji RP;
- 3) art. 2 ustawy powołanej w pkt 1 w zakresie, w jakim nie definiuje osoby stosującej przemoc w rodzinie – z art. 2 Konstytucji RP;
- 4) art. 6 ust. 2 pkt 1 – 3 ustawy wymienionej w pkt 1 w zakresie, w jakim używają pojęć: „ofiara przemocy w rodzinie”, „rodzina zagrożona przemocą w rodzinie” oraz „osoba dotknięta przemocą w rodzinie” – z art. 2 Konstytucji RP;
- 5) art. 6 ust. 2 ustawy wskazanej w pkt 1 – z art. 16 ust. 2, art. 166 ust. 1, art. 18, art. 71 ust. 1 i art. 31 ust. 1 Konstytucji RP;
- 6) art. 9a ust. 3 pkt 3 – 6, ust. 4, ust. 5 oraz ust. 11 pkt 3 – 5 ustawy powołanej w pkt 1 w zakresie, w jakim zezwalają na wykonywanie zadań gminy przez osoby, które nie podlegają służbowo organom gminy – z art. 16 ust. 2 zdanie drugie i art. 2 Konstytucji RP;
- 7) art. 9a ust. 10 ustawy wymienionej w pkt 1 – z art. 16 ust. 2 zdanie drugie i art. 2 Konstytucji RP;

- 8) art. 9c ust. 1 ustawy wskazanej w pkt 1 – z art. 2 i art. 51 ust. 2 Konstytucji RP;
- 9) art. 12a ust. 1 i 3 ustawy powołanej w pkt 1 – z art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 175 Konstytucji RP

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072) w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U., poz. 2074) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) art. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2015 r., poz. 1390) są zgodne z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nie definiuje osoby stosującej przemoc w rodzinie, jest zgodny z art. 2 Konstytucji RP;
- 3) art. 6 ust. 2 pkt 1 – 3 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim używają pojęć: „ofiara przemocy w rodzinie”, „rodzina zagrożona przemocą w rodzinie” oraz „osoba dotknięta przemocą w rodzinie”, są zgodne z art. 2 Konstytucji RP;
- 4) art. 6 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji RP;
- 5) art. 9a ust. 3 pkt 3 – 6, ust. 4, ust. 5 oraz ust. 11 pkt 3 – 5 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim zezwalają na wykonywanie

- zadań gminy przez osoby, które nie podlegają służbowo organom gminy, są zgodne z art. 16 ust. 2 zdanie drugie i art. 2 Konstytucji RP;
- 6) art. 9a ust. 10 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 16 ust. 2 zdanie 2 i art. 2 Konstytucji RP;
- 7) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072) w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U., poz. 2074) – ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

Rada Miasta Zakopane (dalej: Wnioskodawca) zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją wymienionych wyżej przepisów ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2015 r., poz. 1390; dalej też: u.p.p.r., ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie lub zaskarżona ustawa).

Wnioskodawca podnosi, że podstawowe pojęcia, na których opiera się zaskarżona ustawa, są nieprecyzyjne w tak znacznym stopniu, iż wywołuje to wątpliwości co do zakresu stosowania tej ustawy i godzi w zasadę pewności prawa. Dotyczy to w pierwszej kolejności pojęcia „członek rodziny” (art. 2 pkt 1 u.p.p.r.), do którego odwołuje się definicja „przemocy w rodzinie” (art. 2 pkt 2 u.p.p.r.). Wnioskodawca stwierdza, że członkiem rodziny jest osoba najbliższa w rozumieniu art. 115 § 11 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2016 r., poz. 1137 ze zm.; dalej: k.k.), a także inna osoba wspólnie zamieszkująca lub gospodarująca, przy czym przepis art. 2 pkt 1 u.p.p.r. nie określa, z kim i przez jak długi okres osoba ta ma wspólnie zamieszkiwać lub

gospodarować ani względem kogo ustalony jest stosunek „najbliższości”, o którym mowa w art. 115 § 11 k.k. Ponadto zakres definicji „przemocy w rodzinie” budzi wątpliwości, skoro posługuje się ona zamiennie pojęciem „członków rodziny” i pojęciem „osób dotkniętych przemocą”, przy czym to drugie określenie nie zostało w żaden sposób zdefiniowane. Wnioskodawca dowodzi również, że nawet jednorazowe naruszenie w jakimkolwiek stopniu jakiegokolwiek dobra osobistego lub jakiegokolwiek, w tym – majątkowego, prawa jakiegokolwiek członka rodziny mieści się w definicji „przemocy w rodzinie”. Właściwe rozumienie tych pojęć ma istotne znaczenie dla wykonywania przez gminę przepisów zaskarżonej ustawy.

Zdaniem Wnioskodawcy, art. 2 pkt 1 u.p.p.r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, gdyż sformułowany został w sposób wyjątkowo nieprecyzyjny, oraz z art. 18 ustawy zasadniczej, ponieważ definiuje rodzinę w oderwaniu od instytucji małżeństwa, macierzyństwa i rodzicielstwa. Art. 2 pkt 2 u.p.p.r. jest natomiast niezgodny z art. 2 Konstytucji, gdyż narusza zasadę pewności prawa, i z art. 48 ust. 1 ustawy zasadniczej, ponieważ kwalifikuje powszechnie akceptowane działania wychowawcze jako przemoc w rodzinie.

Wnioskodawca twierdzi także, że art. 2 u.p.p.r. nie definiuje w ogóle pojęcia „osoby stosującej przemoc w rodzinie”, co narusza, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, zasadę pewności prawa.

Wnioskodawca zauważa, że przepisy art. 6 ust. 2 pkt 1 – 3 zaskarżonej ustawy nie definiują pojęć „ofiary przemocy w rodzinie”, „rodziny zagrożone przemocą w rodzinie”, „osoba dotknięta przemocą w rodzinie” i nie tłumaczą różnic między nimi. Precyzyjne ustalenie katalogu osób uprawnionych do uzyskania świadczeń w ramach programu ochrony ofiar (art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.p.r.), osób, którym udzielane są porady (art. 6 ust. 2 pkt 2 u.p.p.r.), oraz osób, którym należy zapewnić miejsca w ośrodkach wsparcia (art. 6 ust. 2 pkt 3 u.p.p.r.), nie jest w związku z tym możliwe. Tym samym przepisy art. 6 ust. 2 pkt

1 – 3 u.p.p.r. są niezgodne z art. 2 Konstytucji, gdyż naruszają zasady poprawnej legislacji i zasadę pewności prawa.

Wnioskodawca kwestionuje także art. 6 ust. 2 u.p.p.r., który wskazuje zadania własne gminy w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Zgodnie z tym przepisem, tworzenie gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, obejmujące w szczególności działania wymienione w art. 6 ust. 2 pkt 1 – 4 u.p.p.r., należy do zadań własnych gminy. Zdaniem Wnioskodawcy, art. 6 ust. 2 zaskarżonej ustawy jest niezgodny z art. 16 ust. 2, art. 166 ust. 1, art. 18 i art. 71 ust. 1 Konstytucji, gdyż tworzenie gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie kwalifikuje jako zadanie własne gminy, a dobro rodziny nie jest „dobrem lokalnym”. Ponadto zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 71 ust. 1 i art. 32 ust. 2 Konstytucji (oznaczonym we wniosku błędnie jako art. 31 ust. 1 Konstytucji), gdyż zezwala na niejednorodną ochronę rodziny i niejednorodne traktowanie osób dotkniętych przemocą w rodzinie oraz osób stosujących taką przemoc.

Wnioskodawca kwestionuje również konstytucyjność art. 9a ust. 3 pkt 3 – 6, ust. 4, ust. 5, ust. 10 oraz ust. 11 pkt 3 – 5 u.p.p.r. Przepisy te określają skład powoływanego przez gminę zespołu interdyscyplinarnego oraz dopuszczają możliwość tworzenia w jego ramach grup roboczych.

Zdaniem Wnioskodawcy, zaskarżone przepisy art. 9a ust. 3 pkt 3 – 6, ust. 4, ust. 5, ust. 11 pkt 3 – 5 u.p.p.r. są niezgodne z art. 16 ust. 2 zdanie drugie i, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, zasadą demokratycznego państwa prawa „w zakresie, w jakim zezwalają na wykonywanie zadań gminy przez osoby, które nie podlegają służbowo organom gminy”. Ponadto art. 9a ust. 10 u.p.p.r. jest niezgodny z art. 16 ust. 2 zdanie 2 i art. 2 Konstytucji „w zakresie, w jakim dopuszcza możliwość tworzenia grup roboczych przez podmioty inne niż gmina, mimo, że to gmina ponosi odpowiedzialność za działania i zaniechania tych grup”.

Wnioskodawca jako przedmiot kontroli wskazuje także art. 9c ust. 1 u.p.p.r. Zgodnie z zakwestionowanym przepisem, członkowie zespołu interdyscyplinarnego oraz grup roboczych w zakresie niezbędnym do realizacji ich zadań mogą przetwarzać dane osób dotkniętych przemocą w rodzinie i osób stosujących przemoc w rodzinie bez zgody i wiedzy osób, których dane te dotyczą. W ocenie Wnioskodawcy, skoro ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, w tym art. 9c ust. 1, służyć ma ochronie tych osób, a więc realizacji ich uprawnień, to nie powinna ich ograniczać, tym bardziej w zakresie najbardziej podstawowych, konstytucyjnych praw. Art. 9c ust. 1 u.p.p.r. jest niezgodny z art. 2 i art. 51 ust. 2 Konstytucji, gdyż pozwala na przetwarzanie danych osobowych bez ścisłego sprecyzowania zakresu podmiotowego i przedmiotowego dozwolonych działań i nie zawiera mechanizmów gwarantujących przetwarzanie tylko takich danych osobowych, jakie niezbędne są w demokratycznym państwie prawnym.

Wnioskodawca wskazuje, że art. 12a ust. 1 i 3 u.p.p.r. uprawnia pracownika socjalnego wykonującego obowiązki służbowe do odebrania dziecka z rodziny i umieszczenia go u innej niezamieszkującej wspólnie osoby najbliższej, w rodzinie zastępczej lub w placówce opiekuńczo-wychowawczej w razie bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia dziecka w związku z przemocą w rodzinie. Decyzję dotyczącą odebrania dziecka pracownik socjalny podejmuje wspólnie z funkcjonariuszem Policji, a także z lekarzem lub ratownikiem medycznym, lub pielęgniarką. Przepis przewiduje ponadto odpowiednie stosowanie przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.), tj. art. 598¹⁰, art. 598¹¹ § 3 i art. 598¹² § 1 zdanie pierwsze.

Zdaniem Wnioskodawcy, przepisy art. 12 ust. 1 i 3 u.p.p.r. są niezgodne z art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 175 Konstytucji, „gdyż sprawowanie wymiaru sprawiedliwości powierzają podmiotom innym niż sąd, nie gwarantując niezależności, bezstronności i niezawisłości tych podmiotów, a nadto jawności

postępowania”. Ponadto art. 12a ust. 1 u.p.p.r. definiuje rodzinę w sposób odbiegający od legalnej definicji członka rodziny, narusza zatem zasady poprawnej legislacji.

Postanowieniem z dnia 27 stycznia 2016 r., sygn. Tw 10/15, Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu analizowanemu wnioskowi z wyjątkiem art. 6 ust. 2 u.p.p.r., co do którego dopuścił badanie zgodności z art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji. Złożone przez Wnioskodawcę zażalenie na to rozstrzygnięcie Trybunał Konstytucyjny, postanowieniem z dnia 9 czerwca 2016 r., uwzględnił.

Merytoryczna ocena wniosku musi zostać poprzedzona rozstrzygnięciem kwestii formalnoprawnych.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na każdym etapie postępowania dopuszczalne i niezbędne jest ustalenie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Konieczne jest zatem zbadanie, czy w rozpoznawanej sprawie nie występują przeszkody formalne uniemożliwiające merytoryczne rozpoznanie sprawy. Dotyczy to wszelkich kwestii wstępnych: zarówno przesłanek charakterystycznych dla danego typu kontroli konstytucyjności, jak i przesłanek formalnych, wspólnych dla kontroli konkretnej i abstrakcyjnej. Nadanie skardze konstytucyjnej lub wnioskowi dalszego biegu nie oznacza bowiem konwalidacji takich wad, jak brak legitymacji czynnej, braki formalne czy oczywista bezzasadność (zob. wyrok z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. K 22/13, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 65 i powołane tam orzeczenia).

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach, o których mowa w art. 188 ustawy zasadniczej. Legitymacja tych podmiotów, podobnie jak innych enumeratywnie wskazanych w art. 191 ust. 1 pkt 2 – 5 Konstytucji, ma jednak

charakter ograniczony. W szczególności jest ona węższa aniżeli uprawnienie przyznane podmiotom wskazanym w punkcie pierwszym powołanego przepisu Konstytucji. Stosownie do art. 191 ust. 2 Konstytucji, podmioty wyliczone w ust. 1 pkt 3 – 5 mogą wystąpić z wnioskiem, „jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania”. Trybunał Konstytucyjny – odnosząc się do tego ograniczenia – wielokrotnie podkreślał w swym orzecznictwie, że zarówno przedmiot kontroli, jak i powołane wzorce kontroli muszą mieścić się w konstytucyjnie i ustawowo określonym katalogu spraw należących do zakresu działania podmiotu posiadającego legitymację szczególną (zob. wyrok z dnia 22 maja 2007 r., sygn. K 42/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 49 i powołane tam orzeczenia). Wnioskodawca taki musi sformułować zarzut naruszenia tych przepisów Konstytucji lub innych aktów prawnych, które są do niego adresowane. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może natomiast kwestionować hierarchicznej zgodności norm, powołując się na regulacje mające charakter gwarancyjny w stosunku do obywateli. Podmioty określone w art. 191 ust. 1 pkt 3 – 5 Konstytucji nie są bowiem uprawnione do występowania z wnioskami w sprawach ogólnopaństwowych lub ogólnospołecznych, które z natury rzeczy dotyczą interesu prawnego wszystkich obywateli lub grup o wiele szerszych niż te, które dany podmiot reprezentuje (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 lipca 2014 r., sygn. Tw 22/13, OTK ZU nr 6/B/2014, poz. 522).

Badanie legitymacji szczególnej podmiotów wyliczonych w art. 191 ust. 1 pkt 3 – 5 Konstytucji wymaga rozstrzygnięcia dwóch kwestii. Pierwsza wiąże się z ustaleniem zakresu działania wnioskodawcy w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji. Druga, będąca jej następstwem, prowadzi do konieczności rozważenia, czy zarówno zaskarżony akt normatywny, jak i powołane dla jego kontroli wzorce należą do uprzednio wyznaczonego zakresu działania podmiotu wszczynającego postępowanie.

Kwestionowane we wniosku przepisy zaskarżonej ustawy określają zadanie własne gminy w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w szczególności w postaci obowiązku tworzenia gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie (art. 6 ust. 2), w tym tworzenie zespołów interdyscyplinarnych (art. 6 ust. 2 pkt 4), których zasady tworzenia i działania określa ta ustawa (art. 9a i 9b). Członkowie zespołu interdyscyplinarnego mają prawo przetwarzania danych osób dotkniętych przemocą i stosujących przemoc (art. 9c). Zaskarżona ustawa wyposaża pracownika socjalnego w prawo odebrania dziecka z rodziny i umieszczenia go u innej niezamieszkującej wspólnie osoby, w rodzinie zastępczej lub w placówce opiekuńczo-wychowawczej (art. 12a ust. 1). Właściwe wykonywanie powyższych zadań ma ścisły związek z prawidłowym rozumieniem definicji zawartych w art. 2 u.p.p.r.

Zaskarżone przepisy kształtują zatem sposób, rodzaj i zakres zadań publicznych powierzonych gminie z mocy ustawy, co oznacza, że kwestionowane normy dotyczą spraw objętych zakresem działania Wnioskodawcy, w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji.

Zastrzeżenia budzą natomiast niektóre z powołanych wzorców kontroli, w szczególności te z art. 18, art. 48, art. 71 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 51 ust. 2, art. 45 ust. 1 i art. 175 Konstytucji. Krytyczne oceny w tym zakresie zawarto w, wydanym w następstwie wstępnego rozpoznania analizowanego wniosku, postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 stycznia 2016 r., sygn. Tw 10/15. Oceny te zachowują aktualność mimo uwzględnienia zażalenia Wnioskodawcy na powyższe postanowienie.

Uzasadniając zarzut pierwszy i drugi z *petitum* wniosku, Wnioskodawca wskazuje, że zbyt szerokie definicje członka rodziny i przemocy w rodzinie, zawarte w art. 2 pkt 1 i 2 u.p.p.r., naruszają art. 18 i art. 48 ust. 1 Konstytucji. Argumenty Wnioskodawcy świadczą o występowaniu w celu ochrony interesów obywateli, tj. członków rodzin, w odniesieniu do których ma zastosowanie ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Stanowisko takie potwierdzają

wskazane jako wzorce kontroli art. 18 i art. 48 ust. 1 Konstytucji – które statuuja prawa o charakterze osobistym, przyslugujace wylicznie obywatelom. Wystepowanie w interesie ogolnospolecznym wskazuje zas na generalny charakter legitymacji (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji), ktora – co oczywiste – nie przysluguje Wnioskodawcy w niniejszej sprawie (art. 191 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji).

Wnioskodawca, w zarzucie piątym *petitum* wniosku, konfrontuje art. 6 ust. 2 u.p.p.r. miedzy innymi z wzorcami z art. 18, art. 71 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, gdyz – jak stwierdza w uzasadnieniu – „systemy przeciwdzialania przemocy w rodzinie w poszczegolnych gminach rozniat sie od siebie, co skutkuje niejednorodnym traktowaniem rodzin, w tym osob dotknietych przemocat w rodzinie i osob ja stosujacych”.

Wnioskodawca nie jest uprawniony do formulowania zarzutow niezgodnosci zakwestionowanych norm z art. 18, art. 71 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, ktore maja charakter gwarancyjny w stosunku do obywatela. Tak sformulowane zarzuty swiadcza o tym, ze Wnioskodawca w istocie wystepuje w interesie ogolnospolecznym – tj. czlonkow rodzin, w odniesieniu do ktorych znajduje zastosowanie ustawa o przeciwdzialaniu przemocy w rodzinie. Wnioskodawca wykracza zatem poza granice uprawnień przyznanych jednostce samorzadu terytorialnego na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji.

W odniesieniu do zarzutu osmego Wnioskodawca stwierdza, ze art. 9c ust. 1 u.p.p.r. „jest niezgodny z art. 2 i art. 51 ust. 2 Konstytucji, gdyz pozwala na przetwarzanie danych osobowych bez scislego sprecyzowania zakresu podmiotowego i przedmiotowego dozwozonych dzialan i nie zawiera mechanizmow gwarantujacych przetwarzanie tylko takich danych osobowych, jakie niezbedne sa w demokratycznym panstwie prawnym”.

Tak sformulowany zarzut wskazuje, ze Wnioskodawca wystepuje w interesie obywateli, tj. osob, ktorych dane sa przetwarzane przez zespól

interdyscyplinarny powołany na podstawie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Świadczą o tym również powoływane jako wzorce kontroli art. 2 oraz art. 51 ust. 2 Konstytucji, które – w kontekście, w jakim wskazuje na nie Wnioskodawca – adresowane są do obywateli. W szczególności w odniesieniu do art. 2 ustawy zasadniczej następuje odwołanie do tej sfery normowania tego przepisu, która stanowi ogólną gwarancję praw obywatelskich. Tak sformułowany zakres zaskarżenia daje podstawę do przyjęcia, że Wnioskodawca wykracza poza zakres kompetencji przyznanej na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji.

Sposób uzasadnienia zarzutu dziewiątego również świadczy o tym, że Wnioskodawca występuje w interesie obywateli, tj. osób, którym odbierane jest dziecko na podstawie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Zarzuty Wnioskodawcy wskazują zatem na generalny charakter legitymacji (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji). Tym samym i w tym przypadku Wnioskodawca wykracza poza zakres swoich kompetencji do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Okoliczności powyższe stanowią samoistną przesłankę umorzenia postępowania w zakresie zbadania zgodności: art. 2 pkt 1 u.p.p.r. z art. 18 Konstytucji; art. 2 pkt 2 u.p.p.r. z art. 48 ust. 1 Konstytucji; art. 6 ust. 2 u.p.p.r. z art. 18, art. 71 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji; art. 9c ust. 1 u.p.p.r. z art. 2 i art. 51 ust. 2 Konstytucji oraz art. 12a ust. 1 i 3 u.p.p.r. z art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 175 Konstytucji – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072) w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U., poz. 2074) – ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Wnioskodawca, uzasadniając zarzuty względem art. 2 pkt 1 i 2 u.p.p.r., podnosi, że użyte w tych przepisach definicje „członka rodziny” i „przemocy w rodzinie” sformułowane zostały wyjątkowo nieprecyzyjnie, co skutkuje naruszeniem, wywodzonej z art. 2 Konstytucji, zasady pewności prawa. Wnioskodawca uściśla przy tym, że z zasady państwa prawa, wyrażonej w art. 2 Konstytucji, wywodzony jest nakaz precyzyjnego i jednoznacznego formułowania przepisów, celem zapewnienia pewności prawa.

Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa stanowi pierwszą z zasad pochodnych wynikających z ogólnej klauzuli państwa prawnego. Z zasady ochrony zaufania wyprowadza się niekiedy zasadę pewności prawa (bezpieczeństwa prawnego) gwarantującą ochronę praw nabytych, interesów w toku oraz ekspektatyw (zob. W. Sokolewicz, uwagi do art. 2, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom V, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 36).

Z zasady zaufania wynika zasada jednoznaczności prawa, rozumiana jako dyrektywa poprawnej (porządnej) legislacji. Naruszeniem wymagań konstytucyjnych dotyczących poprawnej legislacji jest w szczególności niejasne i nieprecyzyjne sformułowanie przepisu. Taka nieprawidłowość rodzi bowiem niepewność adresatów przepisu co do ich praw i obowiązków, a także stwarza szerokie pole dla dowolności działania organów stosujących prawo. Nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad (zasady) prawidłowej legislacji jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochroną zaufania do państwa i prawa.

Zawarte w analizowanym wniosku zarzuty co do precyzji używanych pojęć należy oceniać w kontekście naruszenia, wywodzonej z art. 2 Konstytucji, zasady prawidłowej legislacji.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się w kwestii określoności przepisów prawa (zob. np. opracowanie *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*; tekst dostępny na stronie

internetowej Trybunału Konstytucyjnego w katalogu e-publicacje, adres: http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/proces_prawotworczy.pdf; s. 58 – 88). Istotny dla rozpatrywanej aktualnie sprawy pogląd został zawarty m.in. w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 października 2009 r., sygn. K 26/08. Trybunał uznał w tym orzeczeniu, że „niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, że wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków służących eliminowaniu niejednolitości stosowania prawa; pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności winno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu okażą się niewystarczające” (OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 135 i powołane tam orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego).

Wymóg określoności nie wyklucza posługiwania się przez ustawodawcę pojęciami pozaprawnymi, nawet nieostrymi, odwołującymi się do funkcjonujących w społeczeństwie przekonań i ocen, jeśli mają ugruntowaną w świadomości prawnej jednostek podstawę aksjologiczną, z której wynika konkretny normatywny imperatyw. Przepis zawierający takie pojęcia powinien jednak być zredagowany w sposób umożliwiający jego dookreślenie we względnie jednolitej praktyce orzeczniczej oraz dopełniony gwarancjami proceduralnymi chroniącymi przed arbitralnością organów stosujących prawo (zob. W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 50).

Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w powołanym już postanowieniu z dnia 27 stycznia 2016 r., sygn. Tw 10/15, zwroty (pojęcia) niedookreślone i nieostre istnieją w każdym systemie prawnym. Nie jest bowiem możliwe skonstruowanie przepisów, które wykluczałyby jakąkolwiek swobodę orzekania. Każdy akt prawny (czy konkretny przepis prawny) zawiera pojęcia o mniejszym lub większym stopniu niedookreśloności. Nieostrość czy niedookreśloność pojęć prawnych sprzyja uelastycznieniu porządku prawnego. Zwroty niedookreślone

występują we wszystkich systemach prawa europejskiego, także tych państw, które charakteryzują się wysoką kulturą prawną i niewątpliwie są zaliczane do państw prawa. Zwroty te przesuwają obowiązek konkretyzacji normy na etap stosowania prawa i w związku z tym dają sądom (czy organom administracji) pewną swobodę decyzyjną. Nie można jej jednak utożsamiać z dowolnością i wolnością od zewnętrznej kontroli.

Z kolei brak definicji takich pojęć spowodowany jest zazwyczaj tym, że aby dokonać konkretnych ocen, należy wziąć pod uwagę wiele okoliczności, które różnić się będą w zależności od sprawy, a ujęcie ich w sposób ogólny i wyczerpujący w jednym katalogu byłoby niemożliwe, czy wręcz – wszelkie próby w tym zakresie prowadziłyby do nadmiernej kazuistyki przepisów prawa, co w istocie zaprzeczałoby ich abstrakcyjnemu charakterowi.

Art. 2 u.p.p.r. nadaje znaczenie użytym w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie określeniom, formułując definicje dwóch pojęć: członka rodziny oraz przemocy w rodzinie.

Zawarta w art. 2 pkt 1 u.p.p.r. definicja członka rodziny skonstruowana została poprzez odesłanie do definicji pojęcia osoby najbliższej, sformułowanej w art. 115 § 11 k.k. Ponadto członkiem rodziny, zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 1 u.p.p.r., jest także inna osoba, o ile wspólnie zamieszkuje lub gospodaruje.

Podobne, choć nietożsame sformułowanie występuje w art. 6 pkt 14 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2016 r., poz. 930 ze zm.; dalej też: u.p.s.), zawierającym definicję pojęcia rodziny. Zgodnie z ustawą o pomocy społecznej, rodzina to „osoby spokrewnione lub niespokrewnione pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące”. W przypadku ustawy o pomocy społecznej te dwie ostatnie przesłanki – wspólnego zamieszkiwania i wspólnego gospodarowania – muszą być więc spełnione łącznie. W przypadku ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie członkiem rodziny może być natomiast osoba, która wspólnie zamieszkuje lub gospodaruje.

Oznacza to, że członkiem rodziny – zgodnie z tą ustawą – będzie zarówno osoba, która jedynie wspólnie z kimś mieszka, nie gospodarując z nim, bądź która wspólnie z nim gospodaruje, tj. wspólnie prowadzi gospodarstwo domowe, lecz zamieszkuje gdzie indziej, jak i osoba, która wspólnie z daną osobą zamieszkuje i wspólnie z nią gospodaruje. Propozycja potraktowania w sposób alternatywny wspólnego zamieszkiwania i gospodarowania oraz użycia spójnika „lub” zamiast „i” została zgłoszona podczas prac komisji sejmowych. Argumentowano, że definicja pojęcia rodziny zawarta w ustawie o pomocy społecznej jest potrzebna dla uzyskania określonych świadczeń, które powinny być jak najtrafniej adresowane. Konieczne było więc w ustawie o pomocy społecznej zawężenie tej definicji. Natomiast w przypadku ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie definicja powinna mieć – jak wyjaśniali wnioskodawcy poprawki – jak najszerszy zakres (zob. stenogram z posiedzenia Komisji Polityki Społecznej i Rodziny oraz Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka z dnia 29 czerwca 2005 r., archiwum prac Sejmu RP IV kadencji, dostępny na stronie internetowej: www.sejm.gov.pl).

Objęcie pojęciami „członka rodziny” oraz „przemocy w rodzinie” szerszego kręgu osób niż te, o których mówi definicja zawarta w Kodeksie karnym dotycząca określenia „osoby najbliższej”, spotkało się z krytyką. Intencją ustawodawcy było objęcie definicją „członka rodziny” w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie osób, które nie są ze sobą spokrewnione ani spowinowaczone, nie pozostają we wspólnym pożyciu, lecz np. wspólnie zamieszkują, co może dotyczyć w szczególności rozwiedzionych małżonków, zajmujących wspólnie lokal mieszkalny, lecz nieprowadzących wspólnego gospodarstwa, czy też dzieci lub innych krewnych konkubiny, które mieszkają razem z nią, lecz prowadzą odrębne w stosunku do niej (i jej konkubenta) gospodarstwo domowe. W razie przemocy w rodzinie, w rozumieniu ustawy, osoby te będą traktowane jako członkowie rodziny, wobec których przemoc jest stosowana. Jednakże taka konstrukcja definicji w art. 2 pkt 1 u.p.p.r.

spowodowała, że członkami rodziny w rozumieniu tej ustawy będzie również grupa studentów, która wspólnie mieszka w wynajętym mieszkaniu. Z drugiej strony, dzięki temu, że definicja ustawowa członka rodziny obejmuje tak szeroki krąg osób, może być realizowany cel ustawy (zob. S. Spurek, *Komentarz do art. 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie*, System Informacji Prawnej Lex, i powołana tam literatura).

Szczegółowy zakres, definiowanego w art. 2 pkt 1 u.p.p.r., pojęcia „członek rodziny” określił R. A. Stefański, posiłkując się bogatym orzecnictwem sądowym. W ocenie tego Autora, z powołanej definicji pojęcia „członek rodziny” wynika, że „chodzi o: 1) małżonka; 2) krewnych w linii prostej, tj. wstępnych (rodziców, dziadków, pradziadków itd.) i zstępnych (dzieci, wnuki, prawnuki itd.); 3) krewnych w linii bocznej, a więc rodzeństwo (braci, siostry), w tym rodzeństwo przyrodnie, tj. mające tylko wspólnego ojca lub matkę; 4) powinowatych w linii prostej, czyli wstępnych (ojczyma – męża matki, babki, prababki itd., macochę – żonę ojca, dziadka, pradziadka itd., rodziców, dziadków, pradziadków itd. małżonka) oraz zstępnych (małżonków, zięcia, synową, dzieci, wnuki, prawnuki itp. własne oraz dzieci małżonka – pasierba, pasierbicę, wnuka, prawnuka itd.; 5) powinowatych w linii bocznej, tj. rodzeństwo małżonka (szwagra, bratową), męża siostry (szwagra), żonę brata (bratową); 6) przysposabiającego i jego małżonka lub przysposobionego i jego małżonka; 7) osobę pozostającą we wspólnym pożyciu.

Osobami pozostającymi we wspólnym pożyciu są wyłącznie konkubina i konkubent. Wspólnym pożyciem jest wyłącznie pożycie mężczyzny i kobiety. Wspólne pożycie jest traktowane jak małżeństwo, ale bez formalnego jego zawarcia, a w związku z tym nie może być uznane za wspólne pożycie dwóch osób tej samej płci. W ujęciu tym chodzi o konkubinát rozumiany jako współżycie analogiczne do małżeńskiego, tyle że pozbawione legalnego węzła. Oznacza to istnienie ogniska domowego charakteryzującego się duchową, fizyczną i ekonomiczną więzią łączącą mężczyznę z kobietą. (...) Za istotne i konieczne

elementy wspólnego pożycia (...) uznać należy następujące: wspólne pożycie psychiczne i fizyczne, wspólnotę ekonomiczną i trwałość związku. Te elementy bowiem wskazywać mogą, że pomiędzy dwiema osobami płci odmiennej zachodzi taki związek, który od związku małżeńskiego różni się tylko brakiem prawnej legalizacji faktycznego związku małżeńskiego. Pojęcie trwałości omawianego związku nie zawsze należy łączyć z długością jego trwania, albowiem wspomniany związek może istnieć przez krótki okres czasu (...), ale jego dotychczasowe cechy wskazują, iż związek ten ma trwać nadal i że, oprócz ww. więzi, osoby żyjące w tym związku zamierzają w nim nadal pozostawać (...) Nie można zrównywać z konkubinatem luźnego związku partnerskiego, doraźne kontakty, choćby połączone ze współżyciem seksualnym, prezenty, nawet przelotne uczucie, nie wyczerpują jeszcze kompletu znamion pozostawania w faktycznym współżyciu, różniącego się od małżeństwa tylko brakiem dopełnienia wymogów (...) Status osoby najbliższej przyznany jest zarówno rodzeństwu małżonka jak i małżonkom rodzeństwa oskarżonego (...) Osobą najbliższą nie jest rodzeństwo rodziców oraz ich małżonkowie, tj. ciotka, wuj, stryj, a także siostrzeniec, syn zięcia z pierwszego małżeństwa, córka przysposobionego (...) oraz brat konkubiny oskarżonego.

Pojęciem członka rodziny – w myśl art. 2 pkt 1 cyt. ustawy – objęto także inną osobę wspólnie zamieszkującą lub gospodarującą. Tym samym zakres tego pojęcia poszerzono, poza tradycyjne jego rozumienie. W rozumieniu powszechnym członkiem rodziny jest osoba należąca do rodziny, czyli do grupy społecznej, składającej się z małżonków, ich dzieci oraz osób związanych pokrewieństwem lub powinowactwem (...) Tymczasem ustawa za takie uznaje osoby wspólnie zamieszkujące lub gospodarujące, niezależnie od pokrewieństwa lub powinowactwa, a więc osoby wobec siebie obce. Węzłem ich łączącym jest wspólne zamieszkiwanie lub gospodarowanie. Wspólne zamieszkiwanie oznacza przebywanie razem w jakimś pomieszczeniu w dzień i w nocy przez co najmniej dwie osoby. (...)

W rządowym projekcie tej ustawy odwoływano się do definicji rodziny zawartej w art. 6 pkt 14 ustawy z 12 III [2004 r. – przypis własny] o pomocy społecznej, w myśl której rodziną są osoby spokrewnione lub niespokrewnione pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące. W projekcie ustawy przyjętym przez Podkomisję nadzwyczajną do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, za członka rodziny uznawano osobę najbliższą w rozumieniu art. 115 § 11 k.k., a także osobę pozostającą w stałym lub przemijającym stosunku zależności od osób stosujących przemoc, niezależnie od tego czy wspólnie zamieszkiwała lub zamieszkuje. W uzasadnieniu tej propozycji podniesiono, że w związku z tym, że ustawa dotyczy zjawiska należącego do obszaru zainteresowania prawa karnego, bardziej trafne wydaje się odwołanie się do definicji znajdujących się w kodeksie karnym, tzn. osoby najbliższej (art. 115 § 11 k.k.), a także wykorzystanie pewnych elementów definicji przestępstwa znęcania się (art. 207 k.k.), które również bazują na umownym rozumieniu rodziny (...)

Wymóg wspólnego zamieszkiwania lub gospodarowania zawęży zakres tego pojęcia do osób, które pozostają w jakimś związku, skoro mają razem mieszkać lub gospodarować. Jednakże w toku prac legislacyjnych podnoszono, że «W świetle standardów międzynarodowych krąg osób objętych ochroną powinien być szerszy i dotyczyć z jednej strony, co najmniej, wszystkich domowników (a więc np. także służbę domową). Z drugiej zaś strony nie powinno się wymagać, aby osoby pozostające w bliższych relacjach, wspólnie gospodarowały, a także wspólnie zamieszkiwały» (...)

Wydaje się, że definicja ustawowa członka rodziny obejmuje na tyle szeroki krąg osób, że może być realizowany cel ustawy, którym – zgodnie z preambułą – jest zwiększenie «skuteczności przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz inicjowania i wspierania działań polegających na podnoszeniu świadomości społecznej w zakresie przyczyn i skutków przemocy w rodzinie». Pojęcie to obejmuje także inne osoby połączone węzłem wspólnego ogniska

domowego, np. dzieci konkubiny wychowywane wspólnie, czy wychowywane osierocone dziecko, czy osoby pozostające w związkach homoseksualnych” (R. A. Stefański, *Warunkowy dozór Policji – nowy środek zapobiegawczy*, Państwo i Prawo z 2006 r. nr 6, s. 34 – 37; zob. też cytowane tam wyroki sądów i poglądy doktryny).

Zawarta w art. 2 pkt 2 u.p.p.r. definicja przemocy w rodzinie to pierwsza definicja tego terminu w przepisach polskiego prawa powszechnie obowiązującego. S. Spurek, w cytowanym wcześniej komentarzu, wyjaśnia, że, opracowując tę definicję, „projektodawcy wzorowali się na roboczej definicji przyjmowanej przez polskich specjalistów w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, według której przemoc domowa to zamierzone i wykorzystujące przewagę sił działanie przeciw członkowi rodziny, naruszające prawa i dobra osobiste, powodujące cierpienie i szkody. Zgodnie z tą roboczą definicją przemoc domowa to działanie dokonywane w ramach rodziny przez jednego z jej członków przeciwko pozostałym, z wykorzystaniem istniejącej lub stworzonej przez okoliczności przewagi sił lub władzy, godzące w ich prawa lub dobra osobiste, a w szczególności w ich życie lub zdrowie (fizyczne i psychiczne), powodujące u nich szkody lub cierpienie. Definicja ta podkreśla, że w przemocy w rodzinie najbardziej istotne są demonstracja i wykorzystanie siły lub władzy w sposób, które są krzywdzące dla innych członków rodziny (Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, www.parpa.pl). Przemoc w rodzinie charakteryzuje się więc tym, że jest intencjonalna, a sprawca działa w sposób zamierzony. Po drugie, przemoc ta ma miejsce w sytuacji, gdy siły są nierównomierne, jedna ze stron ma przewagę nad drugą (ofiara jest słabsza, a sprawca silniejszy). Przemoc narusza prawa i dobra osobiste i powoduje cierpienie oraz szkody. Sprawca, wykorzystując przewagę siły, narusza więc prawa ofiary i naraża jej zdrowie na szkody, zaś doświadczanie cierpienia sprawia, że ofiara ma mniejszą zdolność do samoobrony (Ogólnopolskie Pogotowie dla Ofiar Przemocy w Rodzinie «Niebieska Linia»),

www.niebieskalinia.pl). Tę roboczą definicję wykorzystano jedynie częściowo w ustawie.

Na ustawową definicję przemocy w rodzinie składa się kilka istotnych elementów. Po pierwsze, przemocą może być nie tylko zachowanie, które się powtarza, lecz także pojedyncze zachowanie. Po drugie, może to być działanie, tj. dokonanie jakiejś czynności, lub zaniechanie, czyli niepodjęcie działania, niewykonanie jakiejś czynności. Po trzecie, zachowanie to ma być umyślne. Nie jest jasne, czy projektodawcy mieli tu na myśli fakt, że przemoc stanowi zachowanie zamierzone, tj. odnieśli się do elementu wyżej opisanej roboczej definicji przemocy w rodzinie, czy też chodziło o pojęcie winy umyślnej, o którym mowa w art. 9 § 1 k.k., stanowiącym, że czyn zabroniony popełniony jest umyślnie, jeżeli sprawca ma zamiar jego popełnienia, tj. chce go popełnić albo, przewidując możliwość jego popełnienia, godzi się na to. Kolejnym elementem ustawowej definicji przemocy w rodzinie jest kwestia naruszenia praw lub dóbr osobistych osób wymienionych w art. 2 pkt 1 ustawy, w szczególności narażenie tych osób na niebezpieczeństwo utraty życia, zdrowia, naruszenie ich godności, nietykalności cielesnej, wolności, w tym seksualnej, spowodowanie szkód na ich zdrowiu fizycznym lub psychicznym, a także wywołanie cierpień i krzywd moralnych u osób dotkniętych przemocą (...) definicja przemocy w rodzinie, zawarta w art. 2 pkt 2 ustawy, nie odnosi się do zakresu zachowań penalizowanych przez art. 207 k.k., gdyż przepis ten określa przestępstwo znęcania się, nie zaś przestępstwo przemocy w rodzinie. Ustawodawca nie wprowadził na gruncie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nowego typu przestępstwa, zwanego przemocą w rodzinie, którego znamiona polegałyby na przemoc w rodzinie. Definicja określona w art. 2 pkt 2 nie została stworzona na potrzeby kodeksu karnego, lecz ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie i ma znaczenie w szczególności w kontekście obowiązków realizacji określonych zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie przez organy administracji publicznej” (S. Spurek, *Komentarz ...*, teza 15 – 17).

Warto wspomnieć, że definicję przemocy w rodzinie również skrytykowano, podnosząc, iż stanowi ona „nieproporcjonalną ingerencję w życie rodzinne w rozumieniu art. 47 Konstytucji RP oraz prawa rodziców do wychowania dziecka zgodnie z własnymi przekonaniemami” (*Opinia na temat legislacyjnej spójności oraz zgodności z Konstytucją RP projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw (druk 2776)*, sporządzona dnia 15 marca 2010 r. przez dr Leszka Boska, s. 7, dostępna na stronie internetowej: www.sejm.gov.pl). Argumenty te nie znalazły poparcia i brzmienie art. 2 nie zostało w nowelizacji z 2010 r. zmienione (chodzi o ustawę 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 z 2010 r.).

Mimo formułowania przez przedstawicieli doktryny krytycznych uwag w stosunku do zawartych w art. 2 u.p.p.r. definicji „członka rodziny” i „przemocy w rodzinie”, a także postulatów ich doprecyzowania, stwierdzić należy, że sposób sformułowania tych pojęć nie prowadzi do takich trudności interpretacyjnych, których nie można rozwiązać w sposób racjonalny przy pomocy jakiegokolwiek z metod wykładni.

Sprawdzeniem jasności i precyzji przepisu oraz tego, czy stwarza on organom stosującym prawo pole do dowolności działania, jest ocena funkcjonowania przepisu w praktyce.

„Przemoc w rodzinie” jest przesłanką, od wystąpienia której uzależnione jest podjęcie określonych, przewidzianych w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, działań i rozstrzygnięć, zapewniających ochronę ofiarom tej przemocy.

Przykładowo „przemoc w rodzinie” jest przesłanką orzeczenia sądu w postępowaniu cywilnym, zobowiązującego sprawcę przemocy do opuszczenia mieszkania zajmowanego wspólnie z, będącą członkiem rodziny, ofiarą przemocy. Dodatkową przesłanką zastosowania tej instytucji jest ustalenie, że

sprawca swoim zachowaniem, polegającym na stosowaniu przemocy w rodzinie, czyni szczególnie uciążliwym wspólne zamieszkiwanie (art. 11a u.p.p.r).

W odpowiedzi na interpelację nr 2225 w sprawie ustawy nowelizującej z 2010 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, w piśmie z dnia 21 marca 2012 r., poinformował Marszałka Sejmu, że do sądów, od chwili wejścia w życie art. 11a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, „tj. od dnia 1 sierpnia 2010 r. do dnia 31 grudnia 2010 r., wpłynęły co najmniej 353 wnioski w trybie tego przepisu, z czego w co najmniej 138 przypadkach żądanie uwzględniono; żądanie oddalono jedynie w 41 przypadkach. Ewentualne różnice mogą wynikać z faktu, iż w części sprawozdań złożonych przez prezesów sądów okręgowych wskazano jedynie liczbę zapadłych orzeczeń bez podania sposobu rozstrzygnięcia i ogólnej liczby wniosków, jaka do sądów wpłynęła.

W 2011 r. do sądów rejonowych wpłynęło 197 spraw w trybie art. 11a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, z czego załatwionych zostało 105 spraw, przy czym w 49 uwzględniono żądanie, żądanie oddalono jedynie w 10 przypadkach. Należy przy tym zastrzec, że rok 2011 był pierwszym okresem statystycznym, gdzie dane te gromadzone były w ogólnym formularzu statystycznym. Mogło to wpłynąć na zaniżenie ww. danych” (<http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=04940D15>).

Z kolei „Sprawozdanie z realizacji krajowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2013 r.” (dalej: Sprawozdanie) zawiera następujące dane: „w 2013 roku do sądów rejonowych wpłynęło 1.114 spraw w trybie art. 11a w/w ustawy [o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie – przypis własny] (2012 – 730, 2011 – 197, 2010 – 353), z czego załatwionych zostało 879 spraw (2012 – 620, 2011 – 105), przy czym w 387 (2012 – 268, 2011 – 49, 2010 – 138) żądanie uwzględniono, a oddalono w 118 przypadkach (2012 – 74, 2011 – 10)” [Sejm VII kadencji, druk nr 2851, s. 70].

W Sprawozdaniu nie przedstawiono danych wskazujących na trudności w interpretowaniu przez sądy pojęcia „przemoc w rodzinie”. Stosując art. 11a w

związku z art. 2 pkt 2 u.p.p.r., sądy nie podnosiły też zarzutu niejasności w zakresie użytych w tym ostatnim artykule sformułowań zarówno wówczas, gdy uwzględniały wnioski o zobowiązanie do opuszczenia mieszkania, jak i wtedy, gdy wniosków tych nie uwzględniały.

Podobnie, nie są zgłaszane wątpliwości co do interpretacji przesłanek „przemocy w rodzinie” w praktyce stosowania instytucji „odebrania dziecka”, o której mowa w art. 12a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

W Sprawozdaniu poinformowano, że „w Polsce w 2013 r., na podstawie art. 12a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie w sytuacji bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia dziecka w związku z przemocą w rodzinie odnotowano 571 przypadków odebrania dziecka z rodziny przez pracownika socjalnego wraz z Policją i przedstawicielami służby zdrowia, wykonującego obowiązki służbowe” oraz że „[p]rzeprowadzona analiza potwierdza, iż pracownicy socjalni informowali rodziców i opiekunów prawnych dzieci poprzez wręczenie im pouczenia o możliwości złożenia zażalenia. Ponadto, dane uzyskane od Wojewodów wskazują, że w 2013 r. zażalenia do sądów w trybie uproszczonym zgodnie z art. 12a ust. 2 ustawy tj. za pośrednictwem pracownika socjalnego wniesiono w 15 przypadkach” (*op. cit.*, s. 34 – 35).

Wreszcie o wątpliwościach co do rzeczywistego znaczenia pojęć zdefiniowanych w art. 2 pkt 1 i 2 u.p.p.r. nie wspomina raport Najwyższej Izby Kontroli (dalej: NIK) zatytułowany: „Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie przez administrację publiczną”.

Raport ten był wynikiem, podjętej z inicjatywy własnej NIK, kontroli, której głównym celem była ocena skuteczności realizacji – określonych w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie – zadań administracji publicznej w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w tym postępowania wobec osób dotkniętych przemocą oraz osób stosujących przemoc. Kontrolę przeprowadzono w II półroczu 2012 r. i objęto nią 37 jednostek, w tym: 14 ośrodków pomocy społecznej, 14 powiatowych komend Policji, cztery powiatowe centra pomocy

rodzinie oraz pięć regionalnych ośrodków pomocy społecznej. Kontrola obejmowała lata 2010 – 2011 oraz pierwsze półrocze 2012 r. (Informacja o wynikach kontroli Nr P/12/107, dostępna na stronie internetowej; www.nik.gov.pl/).

Reasumując tę część rozważań, należy stwierdzić, że zawarte w art. 2 pkt 1 i 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie definicje „członka rodziny” i „przemocy w rodzinie” nie naruszają konstytucyjnego standardu poprawnej (prawidłowej) legislacji. Pojęcia te są bowiem wystarczająco precyzyjne, aby nie rodzić wątpliwości co do rzeczywistego ich znaczenia, czego dowodzi praktyka stosowania chociażby instytucji określonych w art. 11a i art. 12a zaskarżonej ustawy. Analiza orzeczeń sądów i prezentowanego w nich rozumienia kwestionowanych przez Wnioskodawcę definicji powinna umożliwić również pracownikom jednostek samorządu terytorialnego właściwe ich stosowanie.

W rezultacie przepisy art. 2 pkt 1 i 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie należy uznać za zgodne z zasadą prawidłowej legislacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji, a także z zasadą pewności prawa.

Trzeci zarzut sformułowany przez Wnioskodawcę dotyczy pominięcia w art. 2 u.p.p.r. definicji pojęcia „osoba stosująca przemoc w rodzinie”. Konieczność jej przyjęcia Wnioskodawca uzasadnia wieloznacznością i nieostrością definicji samej „przemocy w rodzinie”. Wobec uznania, w oparciu o przytoczone wyżej argumenty, że to ostatnie pojęcie jest wystarczająco precyzyjne dla prawidłowego realizowania celu ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, nie ma podstaw do wywodzenia, iż brak postulowanej przez Wnioskodawcę definicji narusza zasadą prawidłowej legislacji.

Identyczna ocena odnosi się do czwartego zarzutu zawartego w analizowanym wniosku. Wnioskodawca stwierdza, że wskazane przez niego braki w zakresie definiowania podstawowych pojęć ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie znajdują swe odzwierciedlenia w treści art. 6 ust. 2 pkt 1 –

3. W ocenie Wnioskodawcy, posłużenie się pojęciami: „ofiara przemocy w rodzinie”, „rodziny zagrożone przemocą w rodzinie”, „osoba dotknięta przemocą w rodzinie”, bez wytłumaczenia różnic między nimi, nie pozwala na precyzyjne ustalenie katalogu osób uprawnionych do uzyskania świadczeń w ramach programu ochrony ofiar, osób, którym udzielane są porady, oraz osób, którym należy zapewnić miejsca w ośrodkach wsparcia.

Przyjęcie zgodności z konstytucyjnymi standardami definicji „członka rodziny” i „przemocy w rodzinie”, przy braku dowodów na występowanie w praktyce sądowej rozbieżności w interpretacji pojęć użytych w art. 6 ust. 2 pkt 1 – 3 u.p.p.r., pozwala uznać, że możliwe jest, w oparciu o te pojęcia, precyzyjne określenie podmiotów, do których mają być kierowane działania w ramach gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Dodatkowo należy zauważyć, że Wnioskodawca nie przedstawia odpowiednich argumentów prowadzących do obalenia domniemania konstytucyjności przepisów zaskarżonych w punkcie czwartym *petitum* wniosku, ograniczając się do sformułowania tezy, iż brak definicji pojęć zawartych w art. 6 ust. 2 pkt 1 – 3 uniemożliwia precyzyjne określenie podmiotów, do których odnoszą się te przepisy. Odwołanie się w uzasadnieniu wniosku do wskazywanych we wcześniejszych jego fragmentach braków definicji innych pojęć nie jest – w analizowanym przypadku – wystarczające do stwierdzenia niekonstytucyjności art. 6 ust. 2 pkt 1 – 3 u.p.p.r.

Dlatego zasadne jest uznanie, iż przepisy art. 6 ust. 2 pkt 1 – 3 u.p.p.r., w zaskarżonym zakresie, są zgodne z, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji, zasadami poprawnej legislacji i pewności prawa.

Zarzut piąty analizowanego wniosku sprowadza się do zakwestionowania zgodności art. 6 ust. 2 u.p.p.r. z art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji z powodu nałożenia na gminy obowiązku tworzenia gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie i zakwalifikowania tego obowiązku jako zadania własnego gmin.

Odniesienie się do tego zarzutu wymaga uprzedniego przedstawienia celu i sposobu realizacji powyższego zadania, które wyznacza ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

Ustalając cel omawianego zadania, odwołać się należy – przede wszystkim – do treści preambuły do tej ustawy.

W preambule uznaje się, że „przemoc w rodzinie narusza podstawowe prawa człowieka, w tym prawo do życia oraz poszanowania godności osobistej”. Jednocześnie przypomniano o obowiązku władz publicznych zapewnienia wszystkim obywatelom równego traktowania i poszanowania ich praw i wolności. Dlatego jednym z celów uchwalenia zaskarżonej ustawy jest „zwiększanie skuteczności przeciwdziałania przemocy w rodzinie”.

Ustawodawca, odwołując się do praw i wolności (jak prawo do życia i godności), podkreślił tym samym, że przemoc w rodzinie nie jest jej sprawą prywatną ani obyczajową, a zatem gwarantem bezpieczeństwa w rodzinie powinno być państwo.

Obowiązek realizacji zadania publicznego, polegającego na tworzeniu gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, został nałożony na gminy już w pierwotnej wersji ustawy. Zaskarżona ustawa obowiązuje od dnia 21 października 2005 r. Zadanie to było jednym z kilku elementów składających się na gminne przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. 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 u.p.p.r. w pierwotnym brzmieniu).

Artykuł 6 ust. 1 u.p.p.r. stanowi, że „[z]adania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie są realizowane przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 163, z późn. zm.) lub ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i

przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2015 r. poz. 1286), chyba że przepisy niniejszej ustawy stanowią inaczej.”.

W wyniku wejścia w życie przepisów ustawy nowelizującej z 2010 r. modyfikacji uległa istotna część przepisów zaskarżonej ustawy. Od dnia 1 sierpnia 2010 r. art. 6 ust. 2 u.p.p.r. brzmi:

„Do zadań własnych gminy należy w szczególności tworzenie gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w tym:

- 1) opracowanie 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 z 2010 r. dodano również m.in art. 9a – 9d i art. 12a u.p.p.r.

Składając do Sejmu projekt ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, projektodawcy, w jego uzasadnieniu, przedstawili podstawowe założenia proponowanych uregulowań, którymi to założeniami było: 1) podkreślenie, że 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 (zob. druk sejmowy nr 3639/IV kad.).

Ustawodawca uznał, że państwo nie może wyłącznie poprzestawać na karaniu sprawców przemocy w rodzinie – por. art. 207 k.k. dotyczący przestępstwa fizycznego lub psychicznego znęcania się nad osobą najbliższą – ale musi aktywnie włączyć się w zapobieganie i pomoc ofiarom tych przestępstw.

Przedstawiając w Sejmie projekt ustawy nowelizującej z 2010 r., podkreślono, że przeprowadzona diagnoza oraz monitorowanie zjawiska przemocy w rodzinie spowodowały konieczność wprowadzenia zmian ukierunkowanych na: rozwój profilaktyki jako formy działań zapobiegających zjawisku przemocy w rodzinie; zmianę świadomości społeczeństwa; skuteczną ochronę ofiar przemocy, w tym w szczególności dzieci; stworzenie mechanizmów ułatwiających izolację sprawców od ofiar; zmianę postaw osób stosujących przemoc w rodzinie przez poddanie ich oddziaływaniom korekcyjno-edukacyjnym.

W projektowanej ustawie położono szczególny nacisk na rozwój profilaktyki, jako skutecznej formy pomocy w sytuacjach, gdy w rodzinie nie występuje jeszcze zjawisko przemocy, ale rodzina może być tym zjawiskiem zagrożona. Z tego względu ustawodawca rozszerzył obowiązki gmin o konieczność opracowania i realizacji gminnego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz o obowiązek tworzenia zespołów interdyscyplinarnych, jako wskazanie do wspólnych działań przedstawicieli służb zajmujących się przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie (zob. druk sejmowy nr 1698/VI kad.).

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).

Powierzenie obowiązku realizacji zadań wskazanych w ustawie zarówno organom administracji rządowej, jak i jednostkom samorządu terytorialnego odpowiada zasadzie dualizmu władz. Dualizm ten polega na tym, iż zadania z zakresu administracji publicznej wykonywane są w pewnej części przez administrację rządową, natomiast w części dotyczącej zadań publicznych

o charakterze lokalnym lub regionalnym – przez jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności gminy.

Zgodnie z art. 16 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji, samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przepis ten oznacza, że jednostki samorządu terytorialnego stają się „integralnym elementem struktury władzy publicznej w państwie, w sprawowaniu której <<uczestniczą>>, w określonym przez przepisy prawne obszarze. Pozostający w ich dyspozycji zakres władztwa publicznego nie jest więc ich <<własną>> władzą, lecz przejawem <<zdecentralizowanej>> wprawdzie, ale jednak zintegrowanej władzy państwowej, władzy jednego państwa polskiego. Jednorodność zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego i państwa podkreślił TK już w uchwale wykładniczej W. 10/93 z 27 września 1994 r., OTK 1994, cz. II, poz. 46; por. również powołanie się na tę uchwałę w orzeczeniu z 23 października 1995 r., K. 4/95, OTK 1995, cz. II, s. 85” (Paweł Sarnecki, uwagi do art. 16, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom IV, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 3).

Wprawdzie powołane przez cytowanego Autora orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wydane zostały pod rządami dawnej ustawy zasadniczej, jednak zachowują aktualność.

W konsekwencji przyjmuje się, że samorząd terytorialny, wykonując zadania publiczne w ramach udziału w sprawowaniu władzy publicznej, o czym mowa w art. 16 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji, nie może kwestionować tego, że z owym udziałem w sprawowaniu władzy publicznej łączy się w państwie prawnym obowiązek respektowania konstytucyjnie określonych kierunków działania całej władzy publicznej, wykonywanej zarówno przez organy administracji rządowej, jak i samorządu terytorialnego.

Niemożliwość samodzielnego ograniczania w ten sposób przez samorząd terytorialny zakresu zadań wynika w szczególności stąd, iż kwalifikacja przypisanego gminie zadania własnego zależy, z woli ustrojodawcy, od

rozstrzygnięcia ustawowego. Z powyższego wynika, że ustawodawca zwykły dysponuje szeroką swobodą regulowania zakresu zadań publicznych samorządu terytorialnego i kwalifikowania ich jako zadań własnych, stanowiących istotną część zadań publicznych – art. 16 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji.

Z kolei w art. 166 ust. 1 Konstytucji zadaniami własnymi nazywa się te zadania publiczne, które służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Oznacza to, że każde zadanie, które służy zaspokajaniu wspólnoty samorządowej, jest zadaniem własnym.

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 (Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.), 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 opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka.

Jeszcze intensywniej do wkraczania w sferę rodzinną zostały uprawnione gminy na podstawie przepisów ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r., poz. 487 ze zm.; dalej: w.t.p.a). Artykuł 41 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. 41 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 41 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 związku z art. 24 w.t.p.a.).

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. Gmina z założenia odgrywa 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 (zob. S. Spurek, *Komentarz do art. 6 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie*, System Informacji Prawnej Lex).

Jednostkom samorządu terytorialnego (w tym gminom) powierzone zostały, na mocy art. 6 ust. 2 u.p.p.r., zadania, które służą realizacji wartości, zasad i norm konstytucyjnych związanych z ochroną rodziny.

Spoczywający na gminie obowiązek tworzenia gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie polega – o czym już wspomniano – przede wszystkim na: opracowaniu programu i sposobu jego realizacji, prowadzeniu poradnictwa i interwencji poprzez działania edukacyjne, zapewnieniu miejsc w ośrodkach wsparcia i tworzeniu zespołów interdyscyplinarnych.

Treść nałożonego na gminy obowiązku wskazuje, że jego realizacja ma służyć – przede wszystkim – profilaktyce, a zatem zapobieganiu powstawania przemocy w chwili, gdy istnieje groźba wystąpienia tego zjawiska. Ma to związek z funkcjonowaniem wspólnoty samorządowej.

O tym, czy powierzone zadanie własne służy zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, decyduje publiczny charakter tego zadania. Z potrzebami publicznymi mamy do czynienia wówczas, gdy służą realizacji interesów tej społeczności.

Niewątpliwie zadanie polegające na przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie służy zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. W interesie mieszkańców gminy, którzy z mocy prawa tworzą wspólnotę (art. 16 ust. 1 Konstytucji), leży bowiem zwiększanie skuteczności ochrony osób zagrożonych przemocą w rodzinie. Realizując to zadanie na terenie swojej właściwości miejscowej, samorząd uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej.

Skoro zadanie powierzone gminie, które służy zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, ma zawsze charakter publiczny, to tym samym nie można kwestionować, iż niekonstytucyjne jest powierzenie go gminie jako zadania własnego.

W konsekwencji art. 6 ust. 2 u.p.p.r., w ocenianym zakresie, jest zgodny z art. 16 ust. 2 oraz z art. 166 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadnienie zarzutu szóstego i siódmego Wnioskodawca przedstawia łącznie. Wnioskodawca stwierdza, że zaskarżone w tych punktach *petitum* wniosku przepisy są niezgodne z art. 16 ust. 2 zdanie drugie i art. 2 Konstytucji, gdyż zezwalają na wykonywanie zadań gminy przez osoby, które nie podlegają służbowo organom gminy, oraz dopuszczają możliwość tworzenia grup roboczych przez podmioty inne niż gmina, mimo że to gmina ponosi odpowiedzialność za działania i zaniechania tych grup.

Zgodnie z art. 9a ust. 1 i 2 u.p.p.r., gmina podejmuje działania na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w szczególności w ramach pracy w

zespołe interdyscyplinarnym. Zespól taki powołuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta (dalej: wójt).

W skłád zespołu interdyscyplinarnego wchodzą obligatoryjnie – na podstawie art. 9a ust. 3 u.p.p.r. – nie tylko przedstawiciele jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, o których mowa w art. 110 ust. 1 u.p.s. (pkt 1), oraz przedstawiciele gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, o której mowa w art. 4¹ ust. 4 w.t.p.a. (pkt 2), ale także przedstawiciele Policji (pkt 3), oświaty (pkt 4), ochrony zdrowia (pkt 5), organizacji pozarządowych (pkt 6) oraz – na podstawie art. 9a ust. 4 u.p.p.r. – kuratorzy sądowi. Ponadto – fakultatywnie – w skłád zespołu interdyscyplinarnego mogą wchodzić prokuratorzy oraz przedstawiciele innych podmiotów niż określone w ust. 3 art. 9a u.p.p.r., działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie (art. 9a ust. 5 u.p.p.r.).

Zespól interdyscyplinarny działa na podstawie porozumień zawartych między wójtem a podmiotami, o których mowa w ust. 3 lub 5 art. 9a (art. 9a ust. 8 u.p.p.r.).

Zespól interdyscyplinarny może tworzyć grupy robocze w celu rozwiązywania problemów związanych z wystąpieniem przemocy w rodzinie w indywidualnych przypadkach (art. 9a ust. 10 u.p.p.r.). Z kolei w skłád tych grup, zgodnie z art. 9a ust. 11 u.p.p.r., wchodzą obligatoryjnie przedstawiciele: Policji (pkt 3), oświaty (pkt 4) i ochrony zdrowia (pkt 5), obok przedstawicieli jednostek gminnych, tj. jednostek organizacyjnych pomocy społecznej (pkt 1) i gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych (pkt 2).

Wnioskodawca głównie kwestionuje zgodność z Konstytucją możliwości wykonywania obowiązków gminy przez osoby, które nie podlegają służbowo jej organom.

Przedstawiony zarzut oparty jest na niewłaściwym pojmowaniu idei wspólnoty samorządowej i uczestnictwa jej w sprawowaniu władzy publicznej.

Wspólnoty samorządu terytorialnego są wspólnotami działającymi w ramach wspólnoty społeczeństwa obywatelskiego. Dlatego też wykonywane przez nie „zadania publiczne” są zadaniami tego społeczeństwa. Niezależnie od atrybutów samodzielności samorządu terytorialnego, są to wspólnoty państwa polskiego. Atrybuty samodzielności (w tym również w wykonywaniu zadania własnego – art. 166 ust. 1 Konstytucji) wskazują z jednej strony na ideę decentralizacji, a z drugiej strony są zabiegiem wynikającym z przekonania o celowości przyjęcia takich rozwiązań, które są optymalne dla sposobu rozwiązywania tej części zadań publicznych, które zostają powierzone wspólnocie samorządowej (por. Paweł Sarnecki, uwagi do art. 16, [w:] *Konstytucja ..., op. cit.*, s. 6).

Prezentowany jest także pogląd, że „[g]mina nie jest ani suwerenna, ani autonomiczna, a jedynie samodzielna (samorządna). Dysponuje ona tytułem do sprawowania funkcji administracyjnej i jest to tytuł pochodny (wtórny) względem suwerena, czyli państwa. Wykonując kompetencje z zakresu administracji publicznej, zarówno organy administracji rządowej, jak i gminy działają w wykonaniu (w ramach) wspólnego porządku prawnego, czyli «w imieniu państwa»” (*Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. P. Chmielnickiego, Wydawnictwo LexisNexis, Wyd. 4, Warszawa 2010, str. 59).

Ustawodawca, zobowiązując gminy do utworzenia zespołu interdyscyplinarnego i przyznając uprawnienie temu zespołowi do tworzenia grup roboczych składających się nie tylko z przedstawicieli jednostek zależnych od organów gminy, przyjął optymalny sposób rozwiązywania problemów wynikających z przemocy w rodzinie, przez nałożenie obowiązku współdziałania z podmiotami wprawdzie „zewnątrznymi”, ale które w zakresie swoich kompetencji działają także na rzecz zapobiegania i zwalczania przemocy w rodzinie oraz usuwania skutków takiej przemocy.

W piśmiennictwie poświęconym przemocy w rodzinie przyjmuje się, że „[z]espół interdyscyplinarny jest instytucją zadaniową realizującą działania

określone w gminnym programie przeciwdziałania przemocy w rodzinie i ochrony ofiar przemocy w rodzinie. Jego zadania służą zintegrowanemu oddziaływaniu na osobę, rodzinę i budowaniu sieci wsparcia oraz wspomaganie w podejmowaniu działań ukierunkowanych na rozwiązanie problemu. W tym właśnie celu zespół integruje i koryguje działania różnych podmiotów” (Katarzyna Właźlak, *Problemy funkcjonowania zespołów interdyscyplinarnych do przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, Samorząd Terytorialny 2012, z. 4).

Przedstawiciele doktryny zauważają również, że „[w] kontekście nagłaśniania w dyskursie publicznym kolejnych drastycznych przypadków dotyczących przemocy w rodzinie wiele uwagi poświęca się na krytykę niewystarczających działań ze strony administracji, organów wymiaru sprawiedliwości czy organów ochrony prawa. Należy podkreślić, że celem zespołów do spraw przeciwdziałania przemocy jest właśnie koordynacja pracy tych podmiotów w celu usprawniania ich funkcjonowania. Istotą działania zespołu jest podejmowanie rozstrzygnięć na zasadzie wypracowanego konsensusu, a jak wiadomo, wymiana poglądów czy różne zdobyte doświadczenia wynikające z pracy wykonywanej przez konkretnych członków pozwalają na bardziej kompleksowe spojrzenie. Wydaje się zatem, że opisywane zespoły są odpowiedzią na zapotrzebowanie powstające w związku z realizacją lokalnych systemów przeciwdziałania przemocy w rodzinie” (A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, *Zespoły interdyscyplinarne do spraw przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, System Informacji Prawnej Lex).

Słuszny wydaje się pogląd, że jeżeli do realizacji powierzonego gminie zadania konieczne jest współdziałanie z nią podmiotów pozostających poza strukturą samorządową, to ustawodawca, kierując się zasadą „pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”, o której mowa we wstępie do Konstytucji, oraz dobrem ogółu (art. 1 Konstytucji), uprawniony jest do ich włączenia w realizację powierzonego gminie zadania, zwłaszcza jeśli zważyć, że

zadanie to służy realizacji wartości, o których jest mowa w art. 18, art. 47 i art. 71 ust. 1 Konstytucji.

Warto pamiętać również, że przepis dotyczący tworzenia grup roboczych wychodzi częściowo naprzeciw postulatowi zgłaszanemu na etapie prac nad projektem nowelizacji zaskarżonej ustawy z 2010 r. Proponowano wówczas, aby ustawa tworzyła dwa rodzaje ciał – koalicje organizacji i służb, o charakterze strategicznym, które mają promować nowe rozwiązania i monitorować to, co się dzieje w środowisku lokalnym w sprawie przeciwdziałania przemocy, oraz zespoły robocze, które doraźnie pracują z daną rodziną (zob. S. Spurek, *Komentarz do art. 9a ..., op. cit.*). Grupy robocze, zgodnie z przepisem, są powoływane „w celu rozwiązywania problemów związanych z wystąpieniem przemocy w rodzinie w indywidualnych przypadkach”, zaś „prace w ramach grup roboczych są prowadzone w zależności od potrzeb zgłaszanych przez zespół interdyscyplinarny lub wynikających z problemów występujących w indywidualnych przypadkach” (art. 9a ust. 10 i 14 u.p.p.r.).

Dokonując oceny omawianych zarzutów Wnioskodawcy, należy pamiętać, że tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania określa rada gminy. Zespół jest powoływany przez wójta i działa na podstawie porozumień zawartych między wójtem a podmiotami, o których mowa w ust. 3 lub 5 art. 9a u.p.p.r., tym samym – bez porozumienia z wójtem w skład zespołu wchodzi jedynie kuratorzy sądowi.

Zespół interdyscyplinarny realizuje działania określone w gminnym programie przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie. Zadaniem zespołu jest integrowanie i koordynowanie działań podmiotów, o których mowa w art. 9a ust. 3 i 5 u.p.p.r., oraz specjalistów w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Tym samym, mimo że członkowie zespołu interdyscyplinarnego oraz grup roboczych nie podlegają służbowo organom gminy, to jednak te organy mają

decydujący wpływ na podejmowane przez nich działania. To bowiem organy gminy decydują o powołaniu odpowiednich – w ich ocenie – przedstawicieli, określają jakie działania mają realizować, a w przypadku uchybień w tym zakresie – mają możliwość odwołania członków zespołu interdyscyplinarnego.

Zarzut Wnioskodawcy, że taka regulacja narusza art. 16 ust. 2 zdanie drugie i art. 2 Konstytucji, jest zatem nieuprawniony.

Z powyższych względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego