Załącznik do Uchwały Nr XXVI/344/2012
Rady Miasta Zakopane z dnia 31 maja 2012 r.

Trybunał Konstytucyjny
al. J. Ch. Szucha 12 A
00-918 Warszawa

Wnioskodawca:
Rada Miasta Zakopane

Uczestnicy postępowania:
1) Sejm RP
2) Prokurator Generalny

WNIOSEK

na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP

Rada Miasta Zakopane (dalej: wnioskodawczyni) wnosi o orzeczenie, że następujące przepisy ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. Nr 180, poz. 1493 z późniejszymi zmianami):

- art. 6 ust. 2,
- art. 9a,
- art. 9b,
- art. 9c,
- art. 9d ust. 2 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;
- art. 12a ust. 1 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 z art. 166 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Organem który wydał kwestionowany akt normatywny jest Sejm RP.

UZASADNIENIE

I. Uwaga wstępna

W przekonaniu wnioskodawczyni zaskarżona ustawa opiera się na błędnych założeniach i jest w wielu aspektach niezgodna z Konstytucją zarówno pod względem treści, jak i pod względem poziomu techniki legislacyjnej. Wobec ograniczenia legitymacji wnioskodawczyni (art. 191 ust. 2 Konstytucji) przedmiot zaskarżenia ograniczony jest do tych przepisów, z których wynikają zadania i kompetencje organów gmin, gminnych jednostek organizacyjnych i ich pracowników w zakresie „przeciwdziałania przemocy w rodzinie". Jako wzorzec kontroli przytoczone są przede wszystkim normy określające konstytucyjny status gminy jako jednostki samorządu terytorialnego.

II. Zaskarżone unormowanie

Przedmiotem zaskarżenia są przepisy wskazane w petitum, przytoczone niżej *in extenso*. Jeżeli przepis jest zaskarżony jedynie w zakresie, w jakim dotyczy gmin, jego brzmienie przytacza się czcionką pochyłą.

Art. 6.
[...]
2. 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.

Art. 9a.
1. Gmina podejmuje działania na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w szczególności w ramach pracy w zespole interdyscyplinarnym.
2. Zespół interdyscyplinarny powołuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta.
3. W skład zespołu interdyscyplinarnego wchodzą przedstawiciele:
1) jednostek organizacyjnych pomocy społecznej;
2) gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych;
3) Policji;
4) oświaty;
5) ochrony zdrowia;
6) organizacji pozarządowych.
4. W skład zespołu interdyscyplinarnego wchodzą także kuratorzy sądowi.
5. W skład zespołu interdyscyplinarnego mogą wchodzić także prokuratorzy oraz przedstawiciele podmiotów innych niż określone w ust. 3, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie.
6. Przewodniczący zespołu interdyscyplinarnego jest wybierany na pierwszym posiedzeniu zespołu spośród jego członków.

7. Posiedzenia zespołu interdyscyplinarnego odbywają się w zależności od potrzeb, jednak nie rzadziej niż raz na trzy miesiące.
8. Zespół interdyscyplinarny działa na podstawie porozumień zawartych między wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta a podmiotami, o których mowa w ust. 3 lub 5.
9. Obsługę organizacyjno-techniczną zespołu interdyscyplinarnego zapewnia ośrodek pomocy społecznej.
10. Zespół interdyscyplinarny może tworzyć grupy robocze w celu rozwiązywania problemów związanych z wystąpieniem przemocy w rodzinie w indywidualnych przypadkach.
11. W skład grup roboczych wchodzą przedstawiciele:
1) jednostek organizacyjnych pomocy społecznej;
2) gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych;
3) Policji;
4) oświaty;
5) ochrony zdrowia.
12. W skład grup roboczych mogą wchodzić także kuratorzy sądowi, a także przedstawiciele innych podmiotów, specjaliści w dziedzinie przeciwdziałania przemocy w rodzinie.
13. Członkowie zespołu interdyscyplinarnego oraz grup roboczych wykonują zadania w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych.
14. Prace w ramach grup roboczych są prowadzone w zależności od potrzeb zgłaszanych przez zespół interdyscyplinarny lub wynikających z problemów występujących w indywidualnych przypadkach.
15. Rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania.

Art. 9b.
1. Zespół interdyscyplinarny realizuje działania określone w gminnym programie przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie.
2. Zadaniem zespołu interdyscyplinarnego jest integrowanie i koordynowanie działań podmiotów, o których mowa w art. 9a ust. 3 i 5, oraz specjalistów w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w szczególności przez:
1) diagnozowanie problemu przemocy w rodzinie;
2) podejmowanie działań w środowisku zagrożonym przemocą w rodzinie mających na celu przeciwdziałanie temu zjawisku;
3) inicjowanie interwencji w środowisku dotkniętym przemocą w rodzinie;
4) rozpowszechnianie informacji o instytucjach, osobach i możliwościach udzielenia pomocy w środowisku lokalnym;
5) inicjowanie działań w stosunku do osób stosujących przemoc w rodzinie.
3. Do zadań grup roboczych należy, w szczególności:
1) opracowanie i realizacja planu pomocy w indywidualnych przypadkach wystąpienia przemocy w rodzinie;
2) monitorowanie sytuacji rodzin, w których dochodzi do przemocy oraz rodzin zagrożonych wystąpieniem przemocy;
3) dokumentowanie działań podejmowanych wobec rodzin, w których dochodzi do przemocy oraz efektów tych działań.

Art. 9c.
1. Członkowie zespołu interdyscyplinarnego oraz grup roboczych w zakresie niezbędnym do realizacji zadań, o których mowa w art. 9b ust. 2 i 3, mogą przetwarzać dane osób dotkniętych przemocą w rodzinie i osób stosujących przemoc w rodzinie, dotyczące: stanu zdrowia, nałogów, skazań, orzeczeń o ukaraniu, a także innych orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym, bez zgody i wiedzy osób, których dane te dotyczą.
2. Członkowie zespołu interdyscyplinarnego oraz grup roboczych zobowiązani są do zachowania poufności wszelkich informacji i danych, które uzyskali przy realizacji zadań, o których mowa w art. 9b ust. 2 i 3. Obowiązek ten rozciąga się także na okres po ustaniu członkostwa w zespole interdyscyplinarnym oraz w grupach roboczych.
3. Przed przystąpieniem do wykonywania czynności, o których mowa w art. 9b ust. 2 i 3, członkowie zespołu interdyscyplinarnego oraz grup roboczych składają organowi, o którym mowa w art. 9a ust. 2, oświadczenie o następującej treści: „Oświadczam, że zachowam poufność informacji i danych, które uzyskałem przy realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie, oraz że znane mi są przepisy o odpowiedzialności karnej za udostępnienie danych osobowych lub umożliwienie do nich dostępu osobom nieuprawnionym.”.

Art. 9d.
[...]
2. Procedura „Niebieskie Karty" obejmuje ogół czynności podejmowanych i realizowanych przez przedstawicieli jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, Policji, oświaty i ochrony zdrowia, w związku z uzasadnionym podejrzeniem zaistnienia przemocy w rodzinie.

Art. 12a.
1. W razie bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia dziecka w związku z przemocą w rodzinie pracownik socjalny wykonujący obowiązki służbowe ma prawo odebrać dziecko z rodziny i umieścić je u innej niezamieszkującej wspólnie osoby najbliższej, w rozumieniu art. 115 § 11 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.6), w rodzinie zastępczej lub w placówce opiekuńczo-wychowawczej.

Powyższe przepisy ustawy z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie bezpośrednio wprzęgają gminy w realizację określonego w niej systemu „przeciwdziałania przemocy w rodzinie". Przypisują ich organom, jednostkom organizacyjnym i pracownikom czynności o charakterze planistycznym, organizacyjnym i wdrożeniowym, zbiorczo nazwane „tworzeniem gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie (art. 6 ust. 2 *in princ.)*. Przepisy te stanowią normatywną całość, określając jedno z zadań własnych gminy oraz środki jego realizacji.

Przepisowi art. 6 ust. 2 przypada wśród zaskarżonych przepisów znaczenie wiodące w tym sensie, że statuuje on „tworzenie gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie" jako zadanie własne gminy. Zawarte w tym przepisie określenie środków realizacji owego zadania nie jest wyczerpujące, na co wskazuje użycie przez ustawodawcę wyrażeń „w szczególności" i „w tym". Pozostałe zaskarżone przepisy stanowią dookreślenie treści i sposobów realizacji zadania wskazanego w art. 6 ust. 2.

II. Niezgodność zaskarżonych przepisów z wzorcem konstytucyjnym

II.1. Niezgodność z art. 16 ust. 2 zdanie pierwsze w związku z art. 18, art. 47 i art. 71 ust. 1 Konstytucji

Według art. 16 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy zasadniczej samorząd terytorialny, a więc w szczególności samorząd gminny, uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przepis ten nie oznacza, że ustawodawca może przyznawać jednostkom samorządu terytorialnego, w szczególności gminom, dowolne zadania i kompetencje w sferze władztwa publicznego. Należy przyjąć, że cytowany przepis zawiera *implicite* dwa istotne warunki powierzania jednostkom samorządu terytorialnego takich zadań i kompetencji: po pierwsze – 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 Rzeczypospolitej; po drugie – gminom jako jednostkom

samorządu terytorialnego mogą być powierzane tylko takie zadania i kompetencje, które odpowiadają samorządowemu i lokalnemu charakterowi tych jednostek.

W przypadku specyficznego zadania, jakim jest „tworzenie gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie" według zaskarżonej ustawy, żaden z obu warunków nie jest spełniony.

W przepisach Konstytucji, w szczególności w jej art. 18, art. 47 oraz art. 71 ust. 1, ustrojodawca precyzyjnie określa status rodziny jako takiej wobec władz publicznych i rolę tychże wobec rodziny. Ustrojodawca zakłada podmiotowość i autonomię rodziny jako wspólnoty, która wymaga ochrony i opieki ze strony państwa (art. 18). Zakłada także, że rodzina ma swoje odrębne dobro, domagające się od władz publicznych uznania i szczególnej pomocy w jego realizacji (art. 71 ust. 1). Zapewniając rodzinie ochronę i opiekę oraz udzielając jej pomocy, władze publiczne muszą respektować jej autonomię, która podlega równie intensywnej ochronie prawnej jak prywatność jednostki (wniosek z art. 47). Potwierdzeniem podmiotowości i autonomii rodziny jest w szczególności prawo rodziców do samodzielnego wychowania dzieci (art. 48).

Podmiotowość i autonomia rodziny oraz nakaz respektowania jej dobra czyni niedopuszczalnym kreowanie przez władze publiczne instytucjonalnego systemu powołanego do administracyjnego nadzoru nad rodziną jako taką, opartego na domniemaniu specyficznych konfliktów w rodzinach i polegającego na nieustannym inwigilowaniu rodzin (nazywanego eufemistycznie „monitorowaniem sytuacji rodzin" – por. art. 9b ust. 3 pkt 2 zaskarżonej ustawy) oraz na władczym ingerowaniu w ich sprawy pod hasłem „przeciwdziałania przemocy w rodzinie".

Zbitka pojęciowa „przemoc w rodzinie" jest obca Konstytucji RP. W jej art. 72 ust. 2 mowa jest o „ochronie dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją" – bez specyfikowania środowisk czy miejsc, w którym te negatywne zjawiska mogą wystąpić.

Tworząc instytucje publiczne powołane specjalnie do inwigilowania rodzin jako takich i ingerowania w ich sprawy pod hasłem „przeciwdziałania przemocy w rodzinie", wobec mglistości i ideologicznych konotacji pojęcia „przemoc w rodzinie", a także wobec znanej tendencji instytucji biurokratycznych o niedostatecznie sprecyzowanych zadaniach do sztucznego wykazywania swojej niezbędności, ustawodawca otwiera furtkę dla „kreatywnej ewidencji" przemocy w rodzinie i wyolbrzymiania informacji o rodzinnych konfliktach czy nawet ich zmyślania w celu uzasadnienia niezbędności istnienia i rozbudowy systemu. W ten sposób wykreowane przez ustawę instytucje mogą walczyć nie tyle z patologiami w rodzinach, ile z instytucją rodziny jako taką. Bardzo znamienne jest, że zdecydowanych zwolenników specjalnego systemu administracyjnego „przeciwdziałania przemocy w rodzinie" spotykamy wśród przedstawicieli środowisk i kierunków ideologicznych, które są co najmniej sceptycznie nastawione wobec instytucji rodziny i unikają używania słowa „ro-

dzina" w afirmatywnych kontekstach. O rodzinie i potrzebie zainteresowania się jej sprawami przez władze publiczne przypominają oni sobie wtedy, gdy mogą o niej mówić w pejoratywnym kontekście „przemocy w rodzinie".

Nikt rozsądny nie neguje, że w wielkiej zbiorowości rodzin zdarzają się jednostkowe przypadki, kiedy członek rodziny, który z takich czy innych powodów nie kieruje się w swym postępowaniu moralną busolą, wykorzystuje swoją fizyczną lub psychiczną przewagę do krzywdzenia osoby najbliższej czy osób najbliższych, niezdolnych samodzielnie oprzeć się przemocy. „Tradycyjne" instytucje prawne, choć nie zawsze stosowane w sposób optymalny, są wystarczające jako wyznacznik zadań i kompetencji władz publicznych w takich sytuacjach. Jeśli dochodzi do przestępstwa, właściwe są organy ścigania. Jeśli w grę wchodzi brak pieczy nad małoletnim lub nienależyte wykonywanie władzy rodzicielskiej, właściwy jest sąd opiekuńczy, który może działać także z urzędu. Tworzenie specjalnego systemu administracyjnego nadzoru nad rodziną jest natomiast ślepą uliczką, przed którą przestrzega wiele kompetentnych osób i instytucji, i jest niezgodne z powołanymi przepisami Konstytucji.

Kwestionowana ustawa taki właśnie system kreuje, czyniąc gminy – w zaskarżonych przepisach – jego istotnym ogniwem. Jako „przemoc w rodzinie" ustawodawca traktuje (a w każdym razie pozwala traktować podmiotom interpretującym i stosującym ustawę) – na mocy niezwykle pojemnej, a zarazem nieostrej definicji w art. 2 pkt 2 – przeróżne sytuacje subiektywnie lub obiektywnie konfliktowe, nie zawsze mieszczące się w pojęciu przemocy utrwalonym w polszczyźnie. W wyniku określonej interpretacji za przejawy „przemocy w rodzinie" mogą być uznane sytuacje, których naganność czy społeczna szkodliwość jest arbitralnie przyjmowana w oparciu o założenia ideologiczne niemające powszechnej akceptacji w polskim społeczeństwie. Na tle ustawowej definicji „przemocy w rodzinie" pojawia się np. kwestia rozumienia „naruszenia praw lub dóbr osobistych osób najbliższych", „naruszenia godności" czy „ograniczenia wolności", których istotą jest perswazja bez przemocy fizycznej, a także problem otwartego katalogu rodzajów „przemocy w rodzinie" wobec użycia w tej definicji wyrażenia „w szczególności". Z kolei repertuar działań wobec rodziny przewidzianych w ustawie jest bardzo szeroki – od ustaleń diagnostycznych poprzez akcje perswazyjne aż po środki policyjne. Obejmuje on w szczególności inwigilację rodzin pod eufemistycznym szyldem „monitorowania sytuacji rodzin, w których dochodzi do przemocy oraz rodzin zagrożonych wystąpieniem przemocy" (art. 9b ust. 3 pkt 2), czyli – przy szerokim rozumieniu przemocy i zagrożenia przemocą – w s z y s t k i c h rodzin (!), a także stosowanie przymusu bezpośredniego w szczególnym trybie, połączonego z ingerencją w życie rodzinne i prywatność (art. 12a ust. 1). Inwigilację można by prowadzić z naruszeniem ogólnych zasad dotyczących ochrony danych osobowych (art. 9c ust.

1), a ingerencji można dokonywać nawet wbrew woli osoby, dla której dobra są rzekomo podejmowane (art. 9d ust. 1).

Ustawodawca wyposaża w takie niebezpieczne narzędzia nieprofesjonalny i niespójny aparat, powoływany specjalnie do realizacji zaskarżonej ustawy, o czym będzie mowa niżej.

Dotychczasowe uwagi prowadzą do spostrzeżenia, iż nie jest spełniony także drugi ze wskazanych wyżej warunków. Problemy – jakkolwiek rozumianej – przemocy, która nie jest dokonywana w miejscach publicznych ani w przestrzeni instytucji samorządowych (np. w szkołach), nie mają związku z funkcjonowaniem wspólnoty samorządowej i jako takie z natury rzeczy nie mogą być domeną samorządu terytorialnego, lecz są mogą być najwyżej domeną wyspecjalizowanych organów państwowych, takich jak sądy, prokuratura czy Policja. Tym bardziej nie mogą być domeną samorządu terytorialnego szczebla lokalnego, jakim jest gmina, ponieważ nie mają charakteru lokalnego.

Pewne działania, które mają być podejmowane w ramach „gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie" (np. interweniowanie w razie przestępstwa przeciwko życiu lub zdrowiu albo w razie braku lub nienależytego sprawowania pieczy nad dzieckiem), należą do obowiązków wspomnianych organów państwowych, które funkcjonują, na podstawie i w granicach odrębnych ustaw, niezależnie od wykreowanego przez zaskarżoną ustawę systemu „przeciwdziałania przemocy w rodzinie". Tym samym zaskarżona ustawa przyczynia się do dublowania zadań instytucji państwowych z jednej strony i samorządowych z drugiej strony oraz do związanego z tym chaosu. Może to prowadzić do sytuacji, że w jednostkowych przypadkach osoba potrzebująca szybkiej i skutecznej pomocy nie otrzyma jej z powodu negatywnego sporu kompetencyjnego lub podobnej komplikacji.

II.2. *Niezgodność z art. 16 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji*

Z przepisu tego wynika, że powierzone przez ustawę zadania jednostka samorządu terytorialnego wykonuje we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Co do zasady wykluczone jest, aby ustawa przewidywała realizację ustawowego zadania publicznego w imieniu jednostki samorządu terytorialnego i na jej odpowiedzialność przez osoby niewybrane przez ogół mieszkańców tej jednostki i zarazem niepodlegające kierownictwu jej organów pochodzących z wyboru (wyjątki mogą dotyczyć jedynie szczególnych sytuacji związanych z nadzorem nad samorządem). Jednostka samorządu terytorialnego nie może „firmować" działań osób, na które nie ma wpływu, ani tym bardziej ponosić odpowiedzialności prawnej, w szczególności odszkodowawczej, za ich błędy.

Tymczasem według zaskarżonego unormowania głównym realizatorem „gminnego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie" (art. 6 ust. ust. 2 pkt 1) jest gremium o osobliwej nazwie „zespół interdyscyplinarny" (art. 6 ust. 2 pkt 4 i art. 9a– 9c). Jego członkowie i przewodniczący nie są wybierani przez mieszkańców gminy ani nie podlegają pochodzącym z wyboru organom gminy. Kuriozalne jest też to, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) musi powołać w skład zespołu „przedstawicieli" Policji, czyli służby wchodzącej w skład administracji rządowej, oraz „organizacji pozarządowych", które są z natury od gminy niezależne i których rola jest w państwie demokratycznym zgoła inna niż sprawowanie władztwa publicznego, a także kuratorów sądowych, również niezależnych od gminy. 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.

Mimo naukowej (czy raczej pretensjonalnej) nazwy, „zespół interdyscyplinarny" i jego „grupy robocze" to gremia niespójne, niefachowe i niepoddane jasnym i transparentnym procedurom. Jako żywo przypominają „zespoły problemowe" czy „grupy operacyjne", jakie tworzono w PRL do walki z rzeczywistymi lub urojonymi patologiami, złożone z osób delegowanych przez rady narodowe, terenowe organy administracji państwowej, LWP, MO, ORMO, ZSMP, LOK, TPPR itp.

II.3. *Niezgodność z art. 166 ust. 1 Konstytucji*

Według tego przepisu zadania własne jednostki samorządu terytorialnego to wyłącznie takie zadania publiczne, które służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Zadania własne gminy mogą więc dotyczyć jedynie zaspokajania potrzeb lokalnej wspólnoty mieszkańców gminy jako takiej.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowany jest pogląd, że ustawodawca nie może w sposób arbitralny określać zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego. W uzasadnieniu wyroku z 25 lipca 2006 r., sygn. K 30/04 Trybunał podkreślił: „W świetle art. 166 Konstytucji ustawodawca nie może całkowicie dowolnie traktować każdego zadania nałożonego na samorząd jako zadania własnego". Rozwijając tę myśl, za podstawowe kryterium Trybunał uznał „lokalny charakter" zadań własnych i wyjaśnił: „Identyfikacja potrzeb zbiorowych jako potrzeb lokalnych ma swe odniesienie zarówno indywidualne, gdy chodzi o potrzeby tylko tej danej jednostki samorządowej (np. szczególnego rodzaju zadania kulturalne, związane z historią danej wspólnoty), jak i kategorialne, a więc odnoszące się do potrzeb zbiorowych uznawanych powszechnie za takie, które wymagają zaspokojenia przez wszystkie samorządy, np. potrzeby z zakresu lokalnej komunikacji zbiorowej, oświaty, gospodarki komunalnej". Jednocześnie Trybunał stwierdził, że „wśród zadań o charakterze lokalnym większość stanowią zadania, które we współczesnym państwie muszą być w takim lub innym zakresie przez samorząd wykonywane", przy czym miarodajne dla ustawodawcy są „współczesne standardy cywilizacyjne i kulturowe w danym państwie".

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 i reagowanie na zdarzenia dziejące się w tejże sferze. Co więcej, wprowadzają antagonizm między gminną wspólnotą samorządową a wspólnotami rodzinnymi żyjącymi na jej obszarze, a więc między dwiema kategoriami wspólnot o statusie prawnym wyraźnie zakotwiczonym w Konstytucji.

W interesie gminy jako wspólnoty mieszkańców bynajmniej nie leży prowadzenie działań inwigilujących rodziny i ingerujących w ich sprawy, dublujących działania, które należą do obowiązków organów państwowych wyspecjalizowanych w przeciwdziałaniu naruszeniom prawa rodzinnego i prawa karnego.

Godzi się ponadto zauważyć, że wprzęgając do „gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie" pracowników gminnych instytucji pomocy społecznej, oświaty i ochrony zdrowia, ustawodawca wikła te osoby w konflikt ról, ze szkodą dla należytego pełnienia ich podstawowych funkcji, związanych z realizacją właściwie rozumianych zadań własnych gminy.

Za szczególnie nieodpowiedzialne działanie ustawodawcy należy uznać powierzenie gminnym pracownikom socjalnym funkcji przewidzianej w art. 12a ust. 1 ustawy. Kontekst normatywny świadczy jednoznacznie o tym, że funkcja ta ma charakter policyjny, związany ze stosowaniem

przymusu bezpośredniego wobec obywateli. Pracownik socjalny musi bowiem „podjąć decyzję" w sprawie przymusowego zabrania dziecka z rodziny (art. 12a ust. 3), wykonać tę decyzję, z czym może wiązać się konieczność zastosowania przymusu bezpośredniego wobec dziecka i osób trzecich (art. 12a ust. 1), niezwłocznie zrealizować procedurę powiadomienia sądu opiekuńczego (art. 12a ust. 4), a ponadto być organem pośredniczącym między osobami składającymi zażalenie na jego czynności a sądem (art. 12b ust. 2). Ustawodawca przypisuje zatem pracownikowi socjalnemu funkcję realizatora *imperium*, która jest nie do pogodzenia z koncepcją zawodu pracownika socjalnego jako pomocnika, doradcy i opiekuna; funkcję, która nie mieści się w jego normalnych „obowiązkach służbowych", o których wspomina się w art. 12a ust. 1. Jej pełnienie wymaga zgoła innych kwalifikacji teoretycznych, predyspozycji i umiejętności niż te, jakich wymaga się od pracowników socjalnych. Ustawodawca bez powodu naraża gminnych pracowników socjalnych na stres i odpowiedzialność za naruszenie prawa, a nawet na osobiste niebezpieczeństwo. Jednocześnie naraża gminy, w których imieniu pracownicy ci działają, na odpowiedzialność odszkodowawczą i podrywanie autorytetu gminnych instytucji pomocy społecznej, związane z prawdopodobieństwem popełnienia błędów przez pracowników nieprzygotowanych do wykonywania czynności policyjnych.

III. Konkluzja

W przekonaniu o niezgodności zaskarżonych przepisów ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. Nr 180, poz. 1493 z późn. zm.) z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, Rada Miasta Zakopane wnosi jak w petitum.