



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt K 33/16
BAS-WPTK-1370/16

Warszawa, 26 stycznia 2018 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	26. 01. 2018
L.dz.	L. zał.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Rady Miasta Zakopane z 26 marca 2015 r. (sygn. akt K 33/16), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

- 1) art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1390) **jest zgodny** z art. 2 Konstytucji;
- 2) art. 2 pkt 2 ustawy wskazanej w punkcie 1 **jest zgodny** z art. 2 Konstytucji;
- 3) art. 6 ust. 2 ustawy wskazanej w punkcie 1 **jest zgodny** z art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji;
- 4) art. 9a ust. 3 pkt 3-6, ust. 4, ust. 5 i ust. 11 pkt 3-5 ustawy wskazanej 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 2 Konstytucji;
- 5) art. 9a ust. 10 ustawy wskazanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim dopuszcza możliwość tworzenia grup roboczych przez podmioty inne niż gmina, **jest zgodny** z art. 16 ust. 2 zdanie 2 Konstytucji.

Ponadto, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

Rada Miasta Zakopane (dalej: wnioskodawca lub RMZ) przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie uczyniła następujące przepisy:

1) art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1390; dalej: ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie lub u.p.p.r.) w brzmieniu: „Ilekroć w ustawie jest mowa o [...] członku rodziny – należy przez to rozumieć osobę najbliższą w rozumieniu art. 115 § 11 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.), a także inną osobę wspólnie zamieszkującą lub gospodarującą”;

2) art. 2 pkt 2 u.p.p.r. w brzmieniu: „Ilekroć w ustawie jest mowa o [...] przemocy w rodzinie – należy przez to rozumieć jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie naruszające prawa lub dobra osobiste osób wymienionych w pkt 1 [art. 2 u.p.p.r. – uwaga własna], w szczególności narażające te osoby na niebezpieczeństwo utraty życia, zdrowia, naruszające ich godność, nietykalność cielesną, wolność, w tym seksualną, powodujące szkody na ich zdrowiu fizycznym lub psychicznym, a także wywołujące cierpienia i krzywdy moralne u osób dotkniętych przemocą”;

3) art. 2 u.p.p.r. w całości, obejmującej przytoczone wyżej punkty 1 i 2;

4) art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.p.r. w brzmieniu: „Do zadań własnych gminy należy w szczególności tworzenie gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w tym [...] opracowanie i realizacja gminnego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie”;

5) art. 6 ust. 2 pkt 2 u.p.p.r. w brzmieniu: „Do zadań własnych gminy należy w szczególności tworzenie gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w tym [...] 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”;

6) art. 6 ust. 2 pkt 3 u.p.p.r. w brzmieniu: „Do zadań własnych gminy należy w szczególności tworzenie gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w tym [...] zapewnienie osobom dotkniętym przemocą w rodzinie miejsc w ośrodkach wsparcia”;

7) art. 6 ust. 2 u.p.p.r., którego struktura obejmuje jeszcze – oprócz przytoczonych wyżej punktów 1, 2 i 3 – pkt 4 w brzmieniu: „Do zadań własnych gminy należy w szczególności tworzenie gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w tym [...] tworzenie zespołów interdyscyplinarnych”;

8) art. 9a ust. 3 pkt 3-6 u.p.p.r. w brzmieniu: „W skład zespołu interdyscyplinarnego wchodzi przedstawiciele: [...] 3) Policji; 4) oświaty; 5) ochrony zdrowia; 6) organizacji pozarządowych”;

9) art. 9a ust. 4 u.p.p.r. w brzmieniu: „W skład zespołu interdyscyplinarnego wchodzi także kuratorzy sądowi”;

10) art. 9a ust. 5 u.p.p.r. w brzmieniu: „W skład zespołu interdyscyplinarnego mogą wchodzić także prokuratorzy oraz przedstawiciele podmiotów innych niż określone w ust. 3 [art. 9a u.p.p.r. – uwaga własna], działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie”;

11) art. 9a ust. 11 pkt 3-5 u.p.p.r. w brzmieniu: „W skład grup roboczych wchodzi przedstawiciele: [...] 3) Policji; 4) oświaty; 5) ochrony zdrowia”;

12) art. 9a ust. 10 u.p.p.r. w brzmieniu: „Zespół interdyscyplinarny może tworzyć grupy robocze w celu rozwiązywania problemów związanych z wystąpieniem przemocy w rodzinie w indywidualnych przypadkach”;

13) art. 9c ust. 1 u.p.p.r. w brzmieniu: „Członkowie zespołu interdyscyplinarnego oraz grup roboczych w zakresie niezbędnym do realizacji zadań, o których mowa w art. 9b ust. 2 i 3 [u.p.p.r. – uwaga własna], 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”;

14) art. 12a ust. 1 i 3 u.p.p.r. w brzmieniu: „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, w rodzinie zastępczej

lub w placówce opiekuńczo-wychowawczej” (ust. 1) i „Decyzję, o której mowa w ust. 1 [art. 12a u.p.p.r. – uwaga własna], pracownik socjalny podejmuje wspólnie z funkcjonariuszem Policji, a także z lekarzem, lub ratownikiem medycznym, lub pielęgniarką. Przepisy art. 598¹⁰, art. 598¹¹ § 3 i art. 598¹² § 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego stosuje się odpowiednio” (ust. 3).

II. Analiza formalnoprawna

1. Rozstrzygnięcie co do *meritum* formułowanych przez RMZ zarzutów poprzedzone być musi analizą formalnoprawną odnoszącą się do kwestii legitymacji procesowej wnioskodawcy.

Na wstępie należy zwrócić uwagę, że postanowieniem z 27 stycznia 2016 r. (sygn. akt Tw 10/15) Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu wnioskowi RMZ, za wyjątkiem zarzutu niezgodności art. 6 ust. 2 u.p.p.r. z art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji. U podstaw takiego rozstrzygnięcia leżało ustalenie sądu konstytucyjnego, że jedne zarzuty RMZ są oczywiście bezzasadne, w stosunku zaś do innych zachodzi brak legitymacji procesowej tego podmiotu. Powyższe postanowienie zostało zaskarżone w całości przez wnioskodawcę zażaleniem, które Trybunał Konstytucyjny – mocą postanowienia z 9 czerwca 2016 r. (sygn. akt Tw 10/15) – uwzględnił. Ograniczył się przy tym do stwierdzenia, iż „ponowna analiza sprawy, w kontekście zarzutów sformułowanych w zażaleniu prowadzi do wniosku że ich ocena wykracza poza zakres wstępnej kontroli wniosku”, przez co niejako przesunięto stosowną analizę formalnoprawną na dalszy etap postępowania. W konsekwencji na obecnym etapie postępowania aktualność zachowują wszystkie zarzuty RMZ, jednakże winny być one – w kontekście wątpliwości formalnoprawnych wyrażonych w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z 27 stycznia 2016 r. (sygn. akt Tw 10/15) – poddane szczególnie wnikliwej ocenie co do dopuszczalności ich merytorycznej analizy.

Należy przy tym pamiętać, że – zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego – na każdym etapie postępowania dopuszczalne i konieczne jest ustalanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Rozważenia zatem wymaga, czy w rozpoznawanej sprawie nie występują przeszkody formalne

uniemożliwiający merytoryczne rozpoznanie sprawy. Nadanie skardze lub wnioskowi dalszego biegu nie oznacza bowiem konwalidacji takich wad, jak brak legitymacji czynnej, braki formalne czy oczywista bezzasadność (zob. np. wyrok TK z 25 czerwca 2014 r., sygn. akt K 22/13 i przywołane tam orzecznictwo).

2. Rada Miasta jest podmiotem wyposażonym w tzw. legitymację ograniczoną wynikającą z art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest uprawniony do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie abstrakcyjnej kontroli norm tylko wtedy, gdy kwestionowany akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem działania tego organu (art. 191 ust. 2 Konstytucji). W jednym ze swoich orzeczeń Trybunał Konstytucyjny przypomniał utrwalone stanowisko, że „pojęcie «sprawy objęte zakresem działania» powinno być interpretowane w ścisłym związku z kompetencjami organów stanowiących j.s.t. [jednostka samorządu terytorialnego – uwaga własna]. Znaczy to, że organ stanowiący j.s.t. nie może wystąpić z wnioskiem w każdej sprawie po prostu tylko dotyczącej j.s.t. lub wspólnoty samorządowej (zob. postanowienie z 18 stycznia 2005 r., sygn. Tw 34/03, OTK ZU nr 1/B/2005, poz. 2). Mogą to być wyłącznie sprawy wchodzące w zakres działania wnioskodawcy, rozpatrywane w związku z jego kompetencjami (a więc działania, do których podjęcia wnioskodawca jest zobligowany), oraz takie, o których bycie przesądza istota samorządu terytorialnego (zob. postanowienie z 28 sierpnia 2008 r., sygn. Tw 16/08, OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 65). Decydujące znaczenie dla oceny dopuszczalności rozpatrzenia konkretnego wniosku ma zatem ustalenie, czy kwestionowany przepis dotyczy spraw objętych zakresem działania podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji” (wyrok TK z 9 czerwca 2010 r., sygn. akt K 29/07). Jak wskazuje się w piśmiennictwie: „Osią tego unormowania jest odwołanie do «zakresu działania» wnioskodawcy, a więc określonej prawem sfery jego przedmiotowej właściwości. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego chodzi o determinowaną konstytucyjnie oraz uszczegółowioną na poziomie ustawowym sumę kompetencji przysługujących właściwym organom samorządu, stanowiących niezbędną podstawę i określających granicę podejmowanych przez nie działań (art. 7 Konstytucji). [...] Sprawy, które są określone w art. 191 ust. 2 Konstytucji, mają należeć do zakresu działania wnioskodawcy. Chodzi więc o takie zagadnienia, problemy czy kwestie, które wynikają z wykonywania działań w ramach

kompetencji powierzonych danemu podmiotowi. Wymóg dotyczący «spraw objętych zakresem działania» oznacza, że domagając się przeprowadzenia kontroli konstytucyjności wnioskodawca nie może powoływać się wyłącznie na fakt zaliczenia danego aktu do jego zakresu kompetencyjnego. Musi oprócz tego wykazać istnienie «sprawy», która objęta jest tym zakresem i stanowi przez to potwierdzenie wystąpienia określonej kwestii konstytucyjnej” (M. Stębelki, *Wniosek organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 2, s. 30-31).

Wspomniany zakres działania wnioskodawcy w dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny częściej identyfikował z „kompetencjami wnioskodawcy” niż z „zadaniami wnioskodawcy”. Jednak w wyroku z 13 lipca 2011 r. (sygn. akt K 10/09) stwierdził on, że: „Sprawy objęte zakresem działania gminy, o których mowa w art. 191 ust. 2 Konstytucji, są wyznaczone przede wszystkim przez kompetencje gminy do podejmowania określonych działań, ale również przez zadania, które mają być przez gminę realizowane” (por. także M. Zubik, *Legitymacja procesowa jednostek samorządu terytorialnego przed Trybunałem Konstytucyjnym* [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, K. Spryszak, Toruń 2012, s. 467).

Powyższe uwagi nie zmieniają zasadniczej oceny, że legitymacja podmiotów mogących wystąpić z wnioskiem o kontrolę aktu normatywnego, objętego zakresem działania wnioskodawcy – a więc także podmiotów z art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji – powinna być rozumiana w sposób ścisły. Wynika to z faktu znaczącego rozszerzenia kręgu podmiotów uprawnionych do inicjowania postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym na gruncie obowiązujących uregulowań konstytucyjnych, a przez to traktowania legitymacji ograniczonej jako uprawnienia o charakterze wyjątkowym (zob. M. Stębelki, *Wniosek organu...*, s. 37).

3. Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy stwierdzić należy, że zaskarżone przepisy dotyczą jednego z zadań własnych gminy – tworzenia gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Zadanie to realizowane jest w formie nałożenia na podstawowe jednostki samorządu terytorialnego obowiązku utworzenia gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie (art. 6 ust. 2 u.p.p.r.) i tworzenia zespołów interdyscyplinarnych (art. 6

ust. 2 pkt 4 u.p.p.r.) na zasadach określonych w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (art. 9a, art. 9b i art. 9c u.p.p.r.). Wnioskodawca kwestionuje jedno z zasadniczych uprawnień wyznaczających zakres kompetencji powierzonych zespołom, a mianowicie uprawnienie do odebrania dziecka z rodziny i umieszczenia go u innej niezamieszkującej wspólnie osoby najbliższej, w rodzinie zastępczej lub placówce opiekuńczo-wychowawczej (art. 12a ust. 1 u.p.p.r.). Zauważyć także należy, że właściwe rozumienie zakwestionowanych definicji legalnych, o których mowa w art. 2 u.p.p.r. wpływa na prawidłowe wykonywanie przez gminę powyższych zadań.

W konsekwencji należy przyjąć, że *prima facie* krąg spraw wyznaczonych zakwestionowanymi przepisami mieści się w zakresie działania wnioskodawcy. Jak bowiem wskazuje się w piśmiennictwie, „bezsposornie wspomniany w art. 191 ust. 2 Konstytucji «zakres działania», odnoszący się do podmiotu wskazanego w art. 191 ust. 1 Konstytucji, obejmować będzie wszystkie akty normatywne stanowiące podstawę podejmowania rozstrzygnięć przez jednostki samorządu terytorialnego, działających za pośrednictwem swoich organów” (M. Zubik, *Legitymacja procesowa...*, s. 468).

Trzeba jednak pamiętać, że kwestię legitymacji wnioskodawcy do zainicjowania kontroli konstytucyjności rozpatrywać należy uwzględniając pełen układ zaskarżenia, jaki wyłania się z wniosku takiego podmiotu. Ostateczną ocenę w tej mierze determinuje bowiem całokształt podniesionych we wniosku argumentów, tj. zarówno przedmiot kontroli, jaki i powołane do jego oceny wzorce konstytucyjne. W tym kontekście kwestią domagającą się odrębnego rozważenia jest dopuszczalność powołania przez RMZ jako wzorców kontroli art. 18, art. 32 ust. 1 (błędnie oznaczanego przez wnioskodawcę jako art. 31 ust. 1), art. 45 ust. 1, art. 48 ust. 1, art. 51 ust. 2, art. 71 ust. 1 oraz art. 175 Konstytucji.

Dla powyższej oceny kluczowe znaczenie ma dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym: „[...] niedopuszczalne jest kwestionowanie przez organ jednostki samorządu terytorialnego aktu normatywnego z punktu widzenia jego niezgodności z prawami obywatelskimi wyrażonymi w Konstytucji. Do zakresu działania jednostki samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji nie należy bowiem ochrona praw obywateli” (tak m.in. w postanowieniu z 14 kwietnia 2004 r., sygn. akt Tw 34/03; podobnie w postanowieniach z: 10 marca 2004 r., sygn. akt Tw 9/03; 24 maja 2005 r.,

sygn. akt Tw 38/04; 20 kwietnia 2006 r., sygn. akt Tw 50/05; 20 września 2006 r., sygn. akt Tw 9/06; 7 grudnia 2011 r., sygn. akt Tw 39/10 oraz 29 lipca 2014 r., sygn. akt Tw 22/13). Z podobnych powodów Trybunał Konstytucyjny odmawia nadania dalszego biegu wnioskowi, które dotyczą spraw ogólnopaństwowych lub ogólnospołecznych, bowiem – z natury rzeczy – nie mają one charakteru lokalnego, a przy tym odnoszą się do interesu prawnego wszystkich obywateli lub podmiotów (zob. M. Stębel, *Wniosek organu...*, s. 38).

Przechodząc do analizy wniosku, godzi się zauważyć, że podniesione w odniesieniu do art. 2 u.p.p.r. zarzuty bezpośrednio opierają się na naruszeniu konstytucyjnych praw podmiotowych o charakterze osobistym wyrażonych w art. 18 Konstytucji („Małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej”) oraz art. 48 ust. 1 Konstytucji („Rodzice mają prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem. Wychowanie to powinno uwzględniać stopień dojrzałości dziecka, a także wolność jego sumienia i wyznania oraz jego przekonania”). Wnioskodawca wskazuje, że przyjęta przez ustawodawcę definicja członka rodziny jest nazbyt szeroka, naruszając gwarancyjny charakter art. 18 Konstytucji. Podobnie, szerokie ujęcie przemocy w rodzinie narusza konstytucyjne prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem (art. 48 ust. 1 Konstytucji). Taka konstrukcja zarzutów nie pozostawia wątpliwości, że wnioskodawca występuje w celu ochrony interesów obywateli, tj. członków rodzin, w odniesieniu do których zastosowanie znaleźć mogą przepisy ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Tymczasem występowanie w imieniu interesu ogólnospołecznego nie mieści się w granicach szczególnej legitymacji procesowej przysługującej wnioskodawcy.

Analogiczną argumentacją wnioskodawca posłużył się formułując zarzuty pod adresem art. 6 ust. 2 u.p.p.r. i wskazując na naruszenie praw podmiotowych wyrażonych w art. 18, art. 71 ust. 1 („Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych”) oraz art. 32 ust. 1 („Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”) Konstytucji. W nader lakonicznym wywodzie RMZ stara się dowieść, że bezpodstawne powierzenie zadania przeciwdziałania przemocy w rodzinie gminom

prowadzi do nierówności w traktowaniu rodzin, godząc w gwarancje wyrażone w powołanych podstawach kontroli.

Podobne zastrzeżenia wywołuje zakres zaskarżenia art. 9c ust. 1 u.p.p.r. Zdaniem wnioskodawcy przepis ten jest niezgodny z art. 2 Konstytucji („Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”) i art. 51 ust. 2 Konstytucji („Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym”), ponieważ „pozwała 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”. Zaproponowany punkt odniesienia kontroli konstytucyjności tego przepisu wykracza poza zakres kompetencji RMZ, o której mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 191 ust. 2 Konstytucji. Wprost bowiem opiera się na zarzucie ingerencji w prawa i wolności obywatelskie, a wnioskodawca nie jest uprawniony do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w interesie obywateli.

Powyższe zastrzeżenia zachowują aktualność również w odniesieniu do zarzutów wnioskodawcy co do zgodności art. 12a ust. 1 i 3 u.p.p.r. z art. 2, art. 45 ust. 1 („Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”) i art. 175 („Wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe” – ust. 1; „Sąd wyjątkowy lub tryb doraźny może być ustanowiony tylko na czas wojny” – ust. 2) Konstytucji. Sformułowany we wniosku zarzut sprowadza się do tezy, że zakwestionowane przepisy naruszają prawa jednostki przez to, że nie gwarantują niezależności, bezstronności, niezawisłości i jawności działania organów ingerujących w jej prawa. Zaproponowana optyka kontroli konstytucyjności nie mieści się w granicach legitymacji szczególnej, w jaką wyposażone zostały organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego.

4. Ze względu na powyższe okoliczności Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** w zakresie badania 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, 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; dalej: ustawa o TK), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

5. W ramach analizy formalnoprawnej należy również zauważyć, że w charakterze odrębnego zarzutu RMZ podnosi, iż art. 2 u.p.p.r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji „w zakresie w jakim nie definiuje osoby stosującej przemoc w rodzinie” (pojęcie osoby stosującej przemoc w rodzinie występuje m.in. w art. 4, art. 5 pkt 3, art. 6 ust. 4 pkt 2 u.p.p.r.). Zarzut ten przez samego wnioskodawcę kwalifikowany jest jako zarzut pominięcia prawodawczego (s. 3 wniosku). W związku z tym trzeba przypomnieć, że: „Podmioty uprawnione do inicjowania kontroli aktów normatywnych mogą [...] kwestionować pominięcie w danym akcie normatywnym unormowania określonych zagadnień. Podmioty te muszą jednak precyzyjnie określić kwestionowany akt normatywny lub poszczególne przepisy prawne, wskazać zagadnienie, które nie zostało w tym akcie unormowane oraz powołać jako podstawę kontroli przepisy prawne, z których – zdaniem tego podmiotu – wynika obowiązek unormowania w danym akcie pominiętych zagadnień. Ten, kto kwestionuje pominięcie określonych regulacji, powinien przy tym wykazać związek między zaskarżonym aktem normatywnym a obowiązkiem ustanowienia danych regulacji” (postanowienie TK z 9 lipca 2002 r., sygn. akt K 1/02). W wypadku podnoszenia przez podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym pominięcia prawodawczego „postawione zarzuty muszą być precyzyjne i nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę. Gdyby istniała możliwość zaskarżenia przepisu pod zarzutem, iż nie zawiera on regulacji, które w przekonaniu wnioskodawcy winny się w nim znaleźć, każdą ustawę lub dowolny jej przepis można byłoby zaskarżyć w oparciu o tego rodzaju przesłankę negatywną” (wyrok TK z 19 listopada 2001 r., sygn. akt K 3/00).

Lakoniczne i ogólnikowe uzasadnienie wniosku RMZ w odniesieniu do analizowanego tu zarzutu pominięcia prawodawczego (liczące sobie około pół strony tekstu – zob. s. 8 wniosku), w ocenie Sejmu, nie spełnia wyartykułowanych powyżej warunków. Wszak uzasadnienie to sprowadza się w zasadzie do wyprowadzenia

z art. 2 Konstytucji wymogu „ściśłego definiowania pojęć, którymi posługuje się ustawodawca”, co – jak podnosi RMZ – ma dotyczyć również osoby stosującej przemoc w rodzinie, „tym bardziej że ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie w istotnym stopniu ogranicza konstytucyjne prawa takich osób”.

Dodatkowo wymaga podkreślenia, że – wbrew temu, co zdaje się przyjmować wnioskodawca – art. 2 Konstytucji nie statuuje ogólnego wymogu „ściśłego definiowania pojęć, którymi posługuje się ustawodawca”. Gdyby tak było, to zgodność z tak interpretowanym wzorcem kontroli zapewniałaby tylko niezliczona ilość definicji legalnych, w których by objaśniano każde, mogące wzbudzić wątpliwości wykładnicze pojęcie ustawowe, co byłoby i niewykonalne i dysfunkcyjne (wszak bezsporne jest, że przepis zawierający definicję legalną też podlega interpretacji i jak każdy inny może wzbudzać wątpliwości co do swojej treści normatywnej; innymi słowy, kontrfaktycznym jest założenie, iż definicje legalne pozbawiają objaśniane pojęcia wszelkich niejasności).

Wskazane wadliwości uzasadnienia zarzutu niezgodności art. 2 u.p.p.r. „w zakresie w jakim nie definiuje osoby stosującej przemoc w rodzinie” z art. 2 Konstytucji, nie pozwalają na jego merytoryczną analizę. I dlatego też w odniesieniu do tego zarzutu postępowanie niniejsze powinno być **umorzone** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

6. W zasadzie brakiem jakiegokolwiek uzasadnienia charakteryzują się sformułowane przez RMZ zarzuty: niezgodności art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.p.r. „w zakresie w jakim używa nieostrego i niezdefiniowanego pojęcia «ofiara przemocy w rodzinie»” z art. 2 Konstytucji; niezgodności art. 6 ust. 2 pkt 2 u.p.p.r. „w zakresie w jakim używa nieostrego i niezdefiniowanego pojęcia «rodzina zagrożona przemocą w rodzinie»” z art. 2 Konstytucji; niezgodności art. 6 ust. 2 pkt 3 u.p.p.r. „w zakresie w jakim używa nieostrego i niezdefiniowanego pojęcia «osoba dotknięta przemocą w rodzinie»” z art. 2 Konstytucji. Wnioskodawca podnosi jedynie, że w wypadku kwestionowanych regulacji mamy do czynienia z „brakami”, jeśli idzie o definiowanie pojęć używanych w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Jego sprzeciw budzi to, że ustawodawca posługuje się pojęciami ofiary przemocy w rodzinie, rodziny zagrożonej przemocą w rodzinie i osoby dotkniętej przemocą w rodzinie, „nie definiując tych pojęć i nie tłumacząc różnic między nimi”. To zaś – w ocenie RMZ

– ma pozostawać w sprzeczności z zasadą poprawnej legislacji i zasadą pewności prawa (art. 2 Konstytucji).

Wywód RMZ nie tłumaczy bliżej, dlaczego brak oczekiwanych przez nią definicji legalnych narusza zasadę poprawnej legislacji i zasadę pewności prawa. W szczególności wnioskodawca nie wykazał, że – po pierwsze – obecny stan prawny uniemożliwia ustalenie znaczenia pojęć ofiary przemocy w rodzinie, rodziny zagrożonej przemocą w rodzinie i osoby dotkniętej przemocą w rodzinie, a – po drugie – że jedynie wprowadzenie do ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie stosownych definicji legalnych zapewni prawidłową interpretację tych pojęć. Co więcej, RMZ nie podjęła nawet próby wykazania, że – zgodnie z twierdzeniem pomieszczonym w zarzutach niekonstytucyjności art. 6 ust. 2 pkt 1, 2 i 3 u.p.p.r. – zawarte tam pojęcia są nieostre. W tym zakresie brak jakiegokolwiek analizy, co w zasadzie dyskwalifikuje omawiane zarzuty. Nie da się bowiem w sposób sensowny rozważać, formułowanego na bazie art. 2 Konstytucji, żądania wprowadzenia definicji legalnej danego pojęcia prawnego, bez uprzedniego ustalenia, że pojęcie to jest nieostre i wymaga wyostrenia.

Wadliwości uzasadnienia zarzutów niekonstytucyjności art. 6 ust. 2 pkt 1, 2 i 3 u.p.p.r., a w zasadzie brak takiego uzasadnienia, nie pozwala na podjęcie analizy merytorycznej (zob. art. 47 ust. 1 pkt 6 i art. 47 ust. 2 ustawy o TK). Należy przy tym pamiętać, że to podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym musi wykazać zasadność swojego żądania. Jak wskazuje się w orzecznictwie: „[...] przepisy obowiązujących ustaw korzystają z domniemania konstytucyjności, które to domniemanie może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego. Zadaniem wnioskodawcy, kwestionującego zgodność z Konstytucją jakiegoś przepisu, jest przytoczenie argumentacji wykazującej tę niezgodność [...] Trybunał Konstytucyjny nie działa z urzędu i nie może zastępować w tym zakresie wnioskodawcy” (wyrok TK z 20 kwietnia 2005 r., sygn. akt K 42/02); „Kontrola konstytucyjności ustaw przebiega w oparciu o domniemanie, że badane normy są zgodne z konstytucją [...]. Ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z konstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie naruszeniu uległaby zasada kontrydiktoryjności postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, a Trybunał przekształciłby się w organ

orzekający z inicjatywy własnej” (orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., sygn. akt K 19/96; zob. również m.in. wyroki TK z: 24 października 2000 r., sygn. akt K 12/00; 9 października 2001 r., sygn. akt SK 8/00; 16 września 2002 r., sygn. akt K 38/01; 29 października 2002 r., sygn. akt P 19/01; 10 grudnia 2002 r., sygn. akt K 27/02; 27 stycznia 2003 r., sygn. akt SK 27/02; 18 lutego 2003 r., sygn. akt K 24/02; 27 maja 2003 r., sygn. akt K 11/03; 5 listopada 2003 r., sygn. akt K 1/03; 31 maja 2005 r., sygn. akt K 27/04; 6 września 2005 r., sygn. akt K 46/04; 22 września 2005 r., sygn. akt Kp 1/05; 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04; 18 września 2006 r., sygn. akt K 27/05; 20 marca 2007 r., sygn. akt K 35/05; postanowienie TK z 29 listopada 2001 r., sygn. akt P 8/01). Warto podkreślić, że prawidłowe uzasadnienie wymaga przedstawienia konkretnych, merytorycznych i przekonujących argumentów (zob. np. postanowienie TK z 2 lutego 2012 r., sygn. akt SK 14/09), „które przemawiają na rzecz niezgodności zachodzącej między normami prawnymi – tymi, wynikającymi z zaskarżonych przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego oraz konstytucyjnymi, statuującymi określone prawo lub wolność [...]” (postanowienie TK z 24 lipca 2002 r., sygn. akt SK 44/01). Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie (zob. m.in. wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10; postanowienie TK z 25 lutego 2015 r., sygn. akt Tw 37/14).

Wszystko to daje podstawy, aby stwierdzić, że postępowanie niniejsze co do zarzutów: 1) niezgodności art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.p.r. „w zakresie w jakim używa nieostrego i niezdefiniowanego pojęcia «ofiara przemocy w rodzinie»” z art. 2 Konstytucji; 2) niezgodności art. 6 ust. 2 pkt 2 u.p.p.r. „w zakresie w jakim używa nieostrego i niezdefiniowanego pojęcia «rodzina zagrożona przemocą w rodzinie»” z art. 2 Konstytucji; 3) niezgodności art. 6 ust. 2 pkt 3 u.p.p.r. „w zakresie w jakim używa nieostrego i niezdefiniowanego pojęcia «osoba dotknięta przemocą w rodzinie»” z art. 2 Konstytucji – powinno zostać **umorzone** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

7. Sejm formułuje wniosek o **umorzenie postępowania** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK) również w odniesieniu do zarzutów niekonstytucyjności art. 9a ust. 3 pkt 3-6, ust. 4, ust. 5 i ust. 11 pkt 3-5 u.p.p.r. oraz art. 9a ust. 10 tej ustawy w takim zakresie, w jakim RMZ podnosi niezgodność tych przepisów z art. 2 Konstytucji. Zarzuty oparte na tym

wzorcowi kontroli nie zostały bowiem uzasadnione. Wszak wnioskodawca jedynie stwierdził i to tylko w stosunku do art. 9a ust. 3 pkt 3-6, ust. 4, ust. 5 i ust. 11 pkt 3-5 u.p.p.r., że przepisy te są niezgodne z „zasadą demokratycznego państwa prawa”.

8. Kończąc analizę formalnoprawną należy jeszcze odnotować, że sformułowany w *petitum* wniosku RMZ zarzut niezgodności art. 9a ust. 10 u.p.p.r. z art. 16 ust. 2 zdanie 2 Konstytucji został w jego uzasadnieniu istotnie dookreślony. Dookreślenie to nakazuje doprecyzować na użytek dalszych rozważań, że wnioskodawcy chodzi o niekonstytucyjność art. 9a ust. 10 u.p.p.r. „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”.

9. Tym samym do analizy merytorycznej kwalifikują się następujące zarzuty RMZ: 1) niezgodności art. 2 pkt 1 u.p.p.r. z art. 2 Konstytucji; 2) niezgodności art. 2 pkt 2 u.p.p.r. z art. 2 Konstytucji; 3) niezgodności art. 6 ust. 2 u.p.p.r. z art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji; 4) niezgodności art. 9a ust. 3 pkt 3-6, ust. 4, ust. 5 i ust. 11 pkt 3-5 u.p.p.r. „w zakresie w jakim wskazane przepisy zezwalają na wykonywanie zadań gminy przez osoby, które nie podlegają służbowo organom gminy” z art. 16 ust. 2 zdanie 2 Konstytucji; 5) niezgodności art. 9a ust. 10 u.p.p.r. „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” z art. 16 ust. 2 zdanie 2 Konstytucji.

III. Zarzuty wnioskodawcy

1. W zakresie zarzutu niezgodności art. 2 pkt 1 u.p.p.r. z art. 2 Konstytucji wnioskodawca – eksponując, wywodzony z zasady państwa prawnego, „nakaz precyzyjnego i jednoznacznego formułowania przepisów, celem zapewnienia pewności prawa” – stwierdza, że zdefiniowane w kwestionowanym przepisie pojęcie członka rodziny jest „nieprecyzyjne w tak znacznym stopniu, że wywołuje to wątpliwości co do zakresu stosowania ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie i godzi w zasadę pewności prawa”. Uzasadniając taką ocenę RMZ podnosi, iż – w myśl art. 2 pkt 1 u.p.p.r. – członkiem rodziny jest m.in. inna osoba

wspólnie zamieszkująca lub gospodarująca, jednakże „przepis nie określa z kim i przez jak długi okres czasu osoba ta ma wspólnie zamieszkiwać lub gospodarować”. Wnioskodawca zwraca ponadto uwagę, że członkiem rodziny jest także osoba najbliższa w rozumieniu art. 115 § 11 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2204, ze zm.; dalej: k.k. lub Kodeks karny) i tu zarzuca, iż nie określono „względem kogo ustalany jest stosunek «najbliższości»”.

2. Gdy idzie o zarzut niezgodności art. 2 pkt 2 u.p.p.r. z art. 2 Konstytucji, to RMZ stwierdza nieprecyzyjność zawartej w kwestionowanym przepisie definicji przemocy w rodzinie i wywodzi: „Zakres definicji budzi wątpliwości, skoro posługuje się ona zamiennie pojęciem «członków rodziny» i pojęciem «osób dotkniętych przemocą», przy czym to drugie pojęcie [...] nie zostało w żaden sposób zdefiniowane. Zgodnie z zasadami wykładni – jeśli ustawodawca używa dwóch różnych pojęć to powinny one dotyczyć dwóch różnych desygnatów, tymczasem wydaje się, że desygnaty obu pojęć są tożsame”. Nadto wnioskodawca zwraca uwagę na niewyjaśnienie przez ustawodawcę relacji znaczeniowej między pojęciami „członek rodziny” i „osoba dotknięta przemocą” a innymi pojęciami zawartymi w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Idzie tu o takie pojęcia, jak „ofiara przemocy w rodzinie” (art. 5 pkt 1 u.p.p.r.), „osoba pokrzywdzona” (art. 4 u.p.p.r.) i „rodzina dotknięta przemocą” (art. 9d ust. 1 u.p.p.r.).

Oprócz powyższego RMZ podnosi, że przemoc w rodzinie została zdefiniowana przez odwołanie się do wyrażenia „osób dotkniętych przemocą”, co ma być błędem *ignotum per ignotum* (tłumaczenie nieznanego przez nieznanego). Zastrzeżenia wnioskodawcy wzbudza też użycie w kwestionowanym przepisie wyrażenia „osób dotkniętych przemocą” w liczbie mnogiej, gdyż: „Gdyby treść definicji interpretować literalnie przemocą w rodzinie byłoby nieznaczące, jednorazowe naruszenie praw dwóch lub większej liczby osób ale już nie – rażące naruszenie praw jednej osoby”.

Ponadto RMZ zarzuca, że nieprecyzyjne jest również zawarte w art. 2 pkt 2 u.p.p.r. „rozdzielenie na «prawa» i «dobra osobiste», skoro dobra osobiste są, zgodnie z powszechnym przekonaniem, jednym z przedmiotów praw”. Dalej wnioskodawca podnosi, iż: „W kontekście powszechnie przyjmowanego, prawnego

rozumienia krzywdy wątpliwości budzić może rozróżnienie «cierpień» i «krzywd», uzupełnionych dodatkowo przymiotnikiem «moralne».

W uzasadnieniu wniosku zwraca się również uwagę, że w kwestionowanym przepisie nie określono stopnia „nasilenia działań lub zaniechań naruszających «prawa lub dobra osobiste»”, co ma powodować, iż owo nasilenie „może utrzymywać się na minimalnym poziomie”, przybierać postać „jednorazowych incydentów”. Wnioskodawca krytycznie ocenia także zawartą w art. 2 pkt 2 u.p.p.r. egzemplifikację (*verba legis*: „w szczególności narażające te osoby na niebezpieczeństwo utraty życia, zdrowia, naruszające ich godność, nietykalność cielesną, wolność, w tym seksualną, powodujące szkody na ich zdrowiu fizycznym lub psychicznym, a także wywołujące cierpienia i krzywdy moralne u osób dotkniętych przemocą”), gdyż to oznacza, że „są to możliwe, a nie – konieczne elementy przemocy w rodzinie”.

3. W odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 6 ust. 2 u.p.p.r. z art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji RMZ wywodzi na wstępie, że przywołane wzorce kontroli statuują „nakaz powierzania gminom zadań o charakterze samorządowym i lokalnym” (art. 16 ust. 2 Konstytucji) oraz standard, zgodnie z którym „zadaniami własnymi gminy mogą być tylko takie zadania publiczne, które «służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej»” (art. 166 ust. 1 Konstytucji). Natomiast: „Nie są zadaniami własnymi zadania, które służą całemu społeczeństwu, zorganizowanemu w państwo [...] i powinny być wykonywane w ten sam sposób na obszarze całego kraju [...]”.

Konkretyzując powyższe RMZ podkreśla, że – zgodnie z art. 18 Konstytucji – „rodzina i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką prawną Rzeczypospolitej Polskiej”, a – w myśl art. 71 ust. 1 Konstytucji – „podmiotem zobowiązanym do dbania o dobro rodziny jest «Państwo»”. Następnie zaś konkluduje: „Z uwagi na treść przytoczonych przepisów oraz fakt, że dobro rodziny nie jest dobrem lokalnym zadania określone w art. 6 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nie mogą zostać uznane za zadania własne gminy”. W konsekwencji zakwalifikowanie zadań z art. 6 ust. 2 u.p.p.r. jako zadań własnych gminy jest – w ocenie RMZ – niekonstytucyjne.

4. Zarzuty niezgodności art. 9a ust. 3 pkt 3-6, ust. 4, ust. 5 i ust. 11 pkt 3-5 u.p.p.r. „w zakresie w jakim wskazane przepisy zezwalają na wykonywanie zadań

gminy przez osoby, które nie podlegają służbowo organom gminy” z art. 16 ust. 2 zdanie 2 Konstytucji oraz niezgodności art. 9a ust. 10 u.p.p.r. „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” z art. 16 ust. 2 zdanie 2 Konstytucji opatrzone są wspólnym uzasadnieniem. Mianowicie, jak wywodzi RMZ, gmina podejmuje działania na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie m.in. przez tworzenie zespołu interdyscyplinarnego, w skład którego wchodzi lub mogą wchodzić przedstawiciele Policji, oświaty, ochrony zdrowia, organizacji pozarządowych, kuratorzy sądowi, prokuratorzy oraz przedstawiciele innych, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie podmiotów. Ponadto, zespół interdyscyplinarny (nie zaś gmina) tworzy grupy robocze. W związku z tym RMZ podnosi, że gmina, która wykonuje przysługujące jej zadania w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 zdanie 2 Konstytucji), „nie ma wpływu na zachowania poszczególnych członków zespołu [interdyscyplinarnego – uwaga własna]”. „W skład zespołu [...] i jego grup roboczych [...] wchodzi podmioty, które nie podlegają służbowo organom gminy, a w ramach swych obowiązków zawodowych wykonują czynności nie związane z działalnością samorządu terytorialnego. Członkowie zespołu interdyscyplinarnego oraz grup roboczych wykonują zadania w ramach obowiązków służbowych i zawodowych [...]. Za działania i zaniechania tych osób odpowiada gmina [...]”.

IV. Wzorce kontroli

1. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, art. 2 Konstytucji („Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”) i wyrażona w nim generalna klauzula demokratycznego państwa prawnego „stanowi swego rodzaju zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, które wprawdzie nie zostały *expressis verbis* ujęte w pisany tekście konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz z istoty demokratycznego państwa prawnego. Owe reguły i zasady miały najróżniejszy charakter, odnosząc się zarówno do prawa materialnego jak i do tzw. zasad przyzwoitej legislacji (np. zakaz stanowienia przepisów z mocą wsteczną, nakaz zachowania «odpowiedniej» *vacatio legis*, nakaz poszanowania praw słusznie nabytych), a ogólną podstawą było uznanie, że demokratyczne państwo prawne

wymaga poszanowania zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa” (wyrok TK z 16 czerwca 1999 r., sygn. akt P 4/98; zob. też np. wyroki TK z: 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97; 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 30/04).

Analiza treści wyprowadzanych przez wnioskodawcę z art. 2 Konstytucji pozwala przyjąć, że z regulacji tej dekoduje on przede wszystkim zasadę określoności przepisów prawa, zwaną też zasadą określoności regulacji prawnych (zob. np. wyroki TK z: 4 listopada 2003 r., sygn. akt SK 30/02; 10 listopada 2004 r., sygn. akt Kp 1/04; 2 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 19/06; 12 czerwca 2008 r., sygn. akt K 50/05; 30 września 2008 r., sygn. akt K 44/07; postanowienie TK z 14 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 24/05; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 23; W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 48 i n.). Wymaga ona, aby „przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny” (wyrok TK z 7 listopada 2006 r., sygn. akt SK 42/05; zob. też wyroki TK z: 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99; 12 czerwca 2008 r., sygn. akt K 50/05; W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, komentarz do art. 2, s. 49). Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 21 marca 2001 r. (sygn. akt K 24/00): „Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie” (zob. też wyrok TK z 12 czerwca 2008 r., sygn. akt K 50/05; W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, komentarz do art. 2, s. 48).

Podsumowania swojego dorobku orzeczniczego w omawianym zakresie Trybunał Konstytucyjny dokonał w wyroku z 14 lipca 2010 r. (sygn. akt Kp 9/09), wyróżniając „trzy zasadnicze założenia istotne dla oceny zgodności treści określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji”. I tak: „Po pierwsze

– każdy przepis prawa, a zwłaszcza ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa, powinien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie – przepis ten powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie – przepis taki powinien być tak sformułowany, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw”.

Należy ponadto wskazać, że: „[...] ocena zgodności przepisów prawa z zasadą określoności regulacji prawnych musi uwzględniać specyfikę poszczególnych gałęzi prawa, charakter adresatów ustanowionych norm prawnych, a także wagę praw jednostki i interesów, których dotyczy dana regulacja. Mniejsza precyzja sformułowań może wynikać z konieczności uwzględnienia różnorodności sytuacji w określonej sferze życia społecznego. Szczególna precyzja i jednoznaczność norm prawnych wymagana jest natomiast w dziedzinie prawa karnego. Kwalifikowana niejasność przepisu uzasadniająca stwierdzenie niekonstytucyjności może wynikać m.in. z jego niezrozumiałości, a także z użycia pojęć o szczególnym stopniu nieostrości, stwarzających niebezpieczeństwo arbitralnej ingerencji w sferę praw i wolności konstytucyjnych” (wyrok TK z 7 listopada 2006 r., sygn. akt SK 42/05).

2. Wnioskodawca za wzorce kontroli w niniejszej sprawie uznał również art. 16 ust. 2 oraz art. 166 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Sejmu, zakresy normowania wskazanych przepisów są funkcjonalnie powiązane i należy je traktować jako istotne elementy konstytucyjnego mechanizmu gwarancji samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

Artykuł 16 ust. 2 Konstytucji stanowi normatywny wyraz zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z tym przepisem: „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”.

Problematyka samodzielności jednostek samorządu terytorialnego była wielokrotnie przedmiotem refleksji Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. uchwała TK z 27 września 1994 r., sygn. akt W 10/93; orzeczenia TK z: 18 października 1994 r.,

sygn. akt K 2/94; 23 października 1996 r., sygn. akt K 1/96; wyroki TK z: 8 października 2001 r., sygn. akt K 11/01; 8 maja 2002 r., sygn. akt K 29/00; 18 grudnia 2008 r., sygn. akt K 19/07; 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11). Najpełniej treść konstytucyjnej zasady samodzielności samorządu terytorialnego oraz konstytucyjne gwarancje i granice tej samodzielności zostały zrekonstruowane w uzasadnieniu orzeczenia TK z 23 października 1996 r. (sygn. akt K 1/96). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, jednostki samorządu terytorialnego, wykonując zadania publiczne, uczestniczą – w zakresie określonym przez ustawodawcę – w sprawowaniu władzy w granicach przyznanej im przez prawo i prawem chronionej samodzielności. Po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. Trybunał Konstytucyjny podtrzymał dotychczasową wykładnię zasady samodzielności gminy oraz rozróżnienie szczegółowych unormowań prawnych na takie, które naruszają jej istotę oraz na te, które stanowią jedynie jej modyfikację, dopuszczalną na gruncie norm konstytucyjnych (zob. wyroki TK z: 15 grudnia 1997 r., sygn. akt K 13/97 oraz 3 listopada 1998 r., sygn. akt K 12/98).

Rekapitulacji swych ustaleń Trybunał Konstytucyjny dokonał w wyroku z 12 marca 2007 r. (sygn. akt K 54/05), wskazując: „[...] konstytucyjna zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oznacza w szczególności, że: 1) jednostki samorządu terytorialnego mają określony zakres zadań własnych związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców oraz zadań zleconych określonych przez ustawy; 2) jednostki samorządu terytorialnego samodzielnie realizują swoje zadania, wyrażając wolę mieszkańców; 3) ingerencja organów władzy wykonawczej w realizację tych zadań powinna zostać ograniczona do procedur nadzorczych opartych na kryterium legalności; jest ona dopuszczalna tylko w wypadkach określonych w ustawach; 4) ingerencja prawodawcza w sferę samodzielności samorządu terytorialnego wymaga zachowania formy ustawowej oraz poszanowania zasady zupełności regulacji ustawowych; 5) wszelka ingerencja w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego musi być zgodna z zasadą proporcjonalności; 6) prawa i interesy jednostek samorządu terytorialnego podlegają ochronie sądowej”.

Należy przy tym zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny skupia w swoich rozważaniach szczególną uwagę na kwestii ograniczeń zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Wynika to z przekonania, że samodzielności jednostki samorządu terytorialnego, jako wartości chronionej i gwarantowanej

konstytucyjnie, nie wolno absolutyzować, skoro w myśl art. 16 ust. 2 Konstytucji samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne „w ramach ustaw” (zob. wyroki TK z: 4 maja 1998 r., sygn. akt K 38/97 oraz 9 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 21/01). Ustawodawca jest zatem uprawniony do ingerowania w sferę samodzielności jednostki samorządu terytorialnego. Jego działanie w tym zakresie nie może być jednak dowolne.

W świetle wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, swoboda regulacyjna prawodawcy podlega ograniczeniom zarówno formalno-proceduralnym, jak i materialnym (zob. np. wyrok TK z 20 marca 2007 r., sygn. akt K 35/05).

Po pierwsze, podstawowym warunkiem formalno-proceduralnym ograniczenia samodzielności jednostki samorządu terytorialnego jest możliwość nałożenia na nią określonego obowiązku wyłącznie w ustawie. Ma to gwarantować niezależność samorządu od administracji rządowej. Po drugie zaś, ograniczenia muszą znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i chronionych wartościach, którym ustawodawca dał pierwszeństwo przed zasadą samodzielności (zob. np. orzeczenie TK z 23 października 1996 r., sygn. akt K 1/96 i wyroki TK z: 8 maja 2002 r., sygn. akt K 29/00; 18 grudnia 2008 r., sygn. akt K 19/07).

Jak wywiódł sąd konstytucyjny: „Samodzielność w aspekcie negatywnym oznacza wolność od arbitralnej ingerencji ze strony innych organów władzy publicznej. Wszelkie formy ingerencji w sferę działania jednostek samorządu terytorialnego muszą być zgodne z Konstytucją, określone przez ustawy i uzasadnione koniecznością zapewnienia ochrony wartości konstytucyjnych” (wyrok TK z 29 października 2009 r., sygn. akt K 32/08).

3. Do zawartości normatywnej art. 166 ust. 1 Konstytucji – zgodnie z którym: „Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne” – odniósł się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 6 czerwca 2006 r. (sygn. akt K 23/05). Stwierdził wówczas, że jednostki samorządowe podejmują tylko te zadania publiczne, które mają wymiar lokalny, a samo „zaspokajanie” potrzeb wspólnoty samorządowej musi się przedstawiać jako działalność administracyjno-zarządzająca. Nie ma przy tym przeciwności, konkurencji czy jakiegokolwiek potrzeby dokonywania wyboru między „zaspokajaniem potrzeb wspólnoty samorządowej” (a więc potrzeb ludności pewnych obszarów państwa), a realizacją zadań centralnych organów

administracji państwa, w ich przełożeniu terytorialnym. Zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i wymóg traktowania Rzeczypospolitej Polskiej jako dobra wspólnego wszystkich obywateli (art. 1 Konstytucji) oznaczają, że także realizacja zadań należących do kompetencji centralnej administracji państwa ma służyć realizacji potrzeb społecznych.

V. Analiza konstytucyjności art. 2 pkt 1 i 2 u.p.p.r.

1. W związku z tym, że analizowane w tym miejscu zarzuty wnioskodawcy oparte są na art. 2 Konstytucji i wyprowadzanych z tego przepisu zasadach prawidłowej legislacji, a ściślej – zasadzie określoności przepisów prawa, w celu uniknięcia ewentualnych wątpliwości, należy podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie przyjmuje, iż nie każdy wypadek naruszenia zasad prawidłowej legislacji oznacza jednocześnie naruszenie Konstytucji. Jak wywieziono w wyroku z 14 lipca 2010 r. (sygn. akt Kp 9/09): „Trybunał Konstytucyjny zwracał konsekwentnie uwagę, że nie każde naruszenie zasad prawidłowej legislacji formułowanych przez doktrynę prawa stanowi jednocześnie naruszenie Konstytucji. Z dotychczasowych wypowiedzi Trybunału wynika, że przesłanką stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu może być także uchybienie rudymenarnym kanonom techniki prawodawczej, ujmowanym w postaci zasad przyzwoitej legislacji, które powoduje dowolność albo brak możliwości poprawnej logicznie i funkcjonalnie oraz spójnej systemowo interpretacji”.

Wobec powyższego wnioskodawca, aby obalić domniemanie konstytucyjności kwestionowanych przepisów jako naruszających art. 2 Konstytucji i wyprowadzane z niego zasady prawidłowej legislacji, musi wykazać nie tylko to, że owym zasadom rzeczywiście uchybiono, ale również udowodnić, iż uchybienie to „powoduje dowolność albo brak możliwości poprawnej logicznie i funkcjonalnie oraz spójnej systemowo interpretacji”.

Ponadto, nie można tracić z pola widzenia i tego, że – jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny – „[...] niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie niezgodności z Konstytucją tylko wówczas, o ile niejasność jest tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków wykładni prawa mających na celu wyeliminowanie niejednorodności stosowania prawa. Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu

z powodu jego niejasności winno być więc traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające. Z reguły niejasność przepisu powodująca jego niekonstytucyjność musi mieć charakter «kwalifikowany», przez wystąpienie określonych dodatkowych okoliczności z nią związanych, które nie mają miejsca w każdym wypadku wątpliwości co do rozumienia określonego przepisu. Tylko daleko idące, istotne rozbieżności interpretacyjne już występujące w praktyce albo – w odniesieniu do kontroli prewencyjnej – takie, których z bardzo wysokim prawdopodobieństwem można się spodziewać w przyszłości, mogą być podstawą stwierdzenia niezgodności z Konstytucją określonego przepisu prawa z tej przyczyny” (wyrok TK z 12 czerwca 2008 r., sygn. akt K 50/05; zob. też wyrok TK z 3 grudnia 2002 r., sygn. akt P 13/02; postanowienie TK z 14 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 24/05; W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, komentarz do art. 2, s. 51).

2. Uprzedzając nieco dalsze rozważania, już w tym miejscu można stwierdzić, że podniesione przez wnioskodawcę wątpliwości co do treści i sposobu rozumienia definicji legalnych z art. 2 pkt 1 i 2 u.p.p.r., nie są aż tak daleko posunięte, że uzasadniają wniosek o niezgodności tych przepisów z art. 2 Konstytucji i zawartą tam zasadą określoności przepisów prawa. Kwestionowane przepisy, jak ma to miejsce w wypadku większości przepisów prawnych, mogą oczywiście generować pewne trudności wykładnicze i rodzić wątpliwości w odniesieniu do niektórych ich elementów normatywnych. Owe trudności i wątpliwości nie mają jednak, nawiązując do przytoczonych wyżej wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, charakteru kwalifikowanego. Wszak przedstawiona przez RMZ argumentacja nie pozwala przyjąć, że w wypadku art. 2 pkt 1 i 2 u.p.p.r. uchybiono rudymetarnym kanonom techniki prawodawczej, co powoduje dowolność, brak możliwości poprawnej logicznie i funkcjonalnie oraz spójnej systemowo interpretacji. Wnioskodawca nie wykazał, że niejasności dotyczące się kwestionowanych przepisów i wynikające z tych niejasności rozbieżności interpretacyjne są aż tak daleko posunięte, iż nie da się ich usunąć za pomocą zwyczajnych środków wykładni prawa, które służą eliminowaniu niejednolitości w jego stosowaniu. W szczególności we wniosku RMZ nie udowodniono, że w praktyce stosowania art. 2 pkt 1 i 2 u.p.p.r. występują daleko

idące, istotne rozbieżności interpretacyjne, których nie da się usunąć poprzez wykładnię (zwłaszcza sądową). W tej sytuacji trudno zaakceptować konkluzję wniosku RMZ, jaką jest konieczność zastosowania „środka ostatecznego” w postaci pozbawienia mocy obowiązującej kwestionowanych przepisów z powodu ich niejasności.

3. W art. 2 u.p.p.r. zamieszczono tzw. słowniczek ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, a więc legalne objaśnienie pojęć prawnych występujących w tej ustawie. Ów słowniczek, gdy porówna się go ze słowniczkami innych ustaw, jawi się jako stosunkowo mało rozbudowany, bo ogranicza się do legalnego objaśnienia zaledwie dwóch pojęć prawnych.

4. Pierwsze z tych pojęć to „członek rodziny”. W tym zakresie art. 2 u.p.p.r. w swym punkcie 1 tłumaczy, że „ilekroć w ustawie [tj. u.p.p.r. – uwaga własna] jest mowa o [...] członku rodziny”, to „należy przez to rozumieć osobę najbliższą w rozumieniu art. 115 § 11 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny [...], a także inną osobę wspólnie zamieszkującą lub gospodarującą”.

Definicja ta, co nietrudno dostrzec, zbudowana jest z dwóch zasadniczych elementów. Pierwszy z nich polega na objaśnieniu pojęcia członka rodziny przez odesłanie do art. 115 § 11 k.k. i unormowanej tam definicji osoby najbliższej. W świetle tej regulacji członkiem rodziny jest zatem osoba najbliższa w ujęciu art. 115 § 11 k.k. Drugi zasadniczy element definicji legalnej członka rodziny nie polega już na odesłaniu, ale na stwierdzeniu *expressis verbis*, że członkiem rodziny jest także inna osoba wspólnie zamieszkująca lub gospodarująca. Wydaje się przy tym, że użycie w art. 2 pkt 1 u.p.p.r. słowa „także” pozwala twierdzić, że trzonem unormowanej w tym przepisie definicji legalnej jest odesłanie do art. 115 § 11 k.k. Innymi słowy, członek rodziny na gruncie u.p.p.r. to przede wszystkim osoba najbliższa w rozumieniu art. 115 § 11 k.k. Jednocześnie ustawodawca dodaje (uzupełnia), że owym członkiem rodziny jest „także” inna osoba wspólnie zamieszkująca lub gospodarująca.

5. Podstawowej części definicji legalnej członka rodziny, a więc tej odwołującej się do art. 115 § 11 k.k., nie sposób przypisać przymiotu kwalifikowanej niejasności. Przepis art. 115 § 11 k.k. (w brzmieniu: „Osobą najbliższą jest małżonek, wstępny,

zstępny, rodzeństwo, powinowaty w tej samej linii lub stopniu, osoba pozostająca w stosunku przysposobienia oraz jej małżonek, a także osoba pozostająca we wspólnym pożyciu”) i unormowana tam wyczerpująca definicja legalna osoby najbliższej (wymaga w tym miejscu podkreślenia, że wyliczenie w art. 115 § 11 k.k. kategorii osób najbliższych jest enumeratywne i wyczerpujące, stąd nie można rozszerzać pojęcia osoby najbliższej na inne, niewymienione w tym przepisie, kategorie osób – zamiast wielu zob. np. P. Daniluk [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. R.A. Stefański, Warszawa 2017, s. 745-746) są bowiem od wielu lat przedmiotem wykładni doktryny i orzecznictwa, która nie napotyka na większe trudności i w zasadzie jest jednolita. Zgodnie przyjmuje się, że takie kategorie osób najbliższych, jak małżonek, wstępny, zstępny, rodzeństwo, powinowaty w tej samej linii lub stopniu, osoba pozostająca w stosunku przysposobienia oraz jej małżonek, należy tłumaczyć przez odwołanie się do prawa rodzinnego, a w szczególności do ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 682; dalej: k.r.o.). W konsekwencji jasne jest, że – najogólniej rzecz ujmując – małżonkiem jest osoba pozostająca w związku małżeńskim (zob. zwłaszcza art. 1, art. 2, art. 17 i n., art. 21, art. 55 § 1, art. 56 i n. k.r.o.); wstępny, zstępny oraz rodzeństwo (bracia i siostry) to pojęcia określające pokrewieństwo (zob. zwłaszcza art. 61⁷ k.r.o.); powinowactwo, w odróżnieniu od pokrewieństwa, nie jest więzią biologiczną, lecz wyłącznie prawną, o jakiej mowa zwłaszcza w art. 61⁸ k.r.o.; przysposobienie polega na wytworzeniu pomiędzy jego stronami (przysposobionym i przysposabiającym) takiego stosunku prawnego, jaki istnieje między rodzicem a dzieckiem (zob. zwłaszcza art. 114-127 k.r.o.) – zob. np. P. Daniluk [w:] *Kodeks karny...*, s. 747-749; J. Giezek [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, red. J. Giezek, Warszawa 2007, s. 732-733; J. Majewski [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, t. I, red. A. Zoll, Warszawa 2007, s. 1204-1207. Poważniejsze wątpliwości interpretacyjne na gruncie art. 115 § 11 k.k. dotyczyły jedynie tej kategorii osób najbliższych, którą w przepisie tym określa się mianem „osoba pozostająca we wspólnym pożyciu” (szerzej na ten temat – zob. P. Daniluk, *Wspólne pożycie jako pojęcie kamoprawne*, „Prokuratura i Prawo” 2015, nr 6, s. 5 i n. wraz z przywołanym tam orzecznictwem i piśmiennictwem). Spory w tym zakresie (na płaszczyźnie praktyki stosowania prawa) zostały jednak przecięte przez Sąd Najwyższy. Otóż Sąd ten w – podjętej w składzie 7 sędziów – uchwale z 25 lutego 2016 r. (sygn. akt I KZP 20/15) w następujący sposób rozstrzygnął „rozbieżności

w wykładni prawa”: „Zawarty w art. 115 § 11 k.k. zwrot «osoba pozostająca we wspólnym pożyciu» określa osobę, która pozostaje z inną osobą w takiej relacji faktycznej, w której pomiędzy nimi istnieją jednocześnie więzi duchowe (emocjonalne), fizyczne oraz gospodarcze (wspólne gospodarstwo domowe). Ustalenie istnienia takiej relacji, tj. «pozostawania we wspólnym pożyciu», jest możliwe także wtedy, gdy brak określonego rodzaju więzi jest obiektywnie usprawiedliwiony. Odmienność płci osób pozostających w takiej relacji nie jest warunkiem uznania ich za pozostających we wspólnym pożyciu w rozumieniu art. 115 § 11 k.k.”, udzielając jednocześnie w uzasadnieniu rzeczony uchwały instruktywnych wskazówek odnoszących się do ustalania wspólnego pożycia.

Wobec powyższego nie można w sposób uprawniony twierdzić, że podstawowa część definicji legalnej członka rodziny, a więc ta odwołująca się do art. 115 § 11 k.k., charakteryzuje się kwalifikowaną niejasnością. Co więcej, RMZ nie wykazała nawet, że w grę może tu wchodzić „zwykła” niejasność. Bardziej sprecyzowana argumentacja, mająca świadczyć o niejasności analizowanej części definicji legalnej z art. 2 pkt 1 u.p.p.r., ograniczona została do zarzutu, że – odsyłając w tym przepisie do art. 115 § 11 k.k. – nie określono „względem kogo ustalany jest stosunek «najbliższosci»”. Tymczasem jest to wątpliwość pozorna, bowiem z przepisów u.p.p.r. (art. 3 ust. 1 pkt 3, art. 9d ust. 4, art. 11a ust. 1, art. 12d ust. 1), które operują pojęciem członka rodziny jasno wynika, że stosunek „najbliższosci” to relacja osoby stosującej przemoc (lub podejrzanej o jej stosowanie) z inną osobą. Stosunek ten ustalany jest zatem względem osoby stosującej przemoc (lub podejrzanej o jej stosowanie) i służy udzieleniu odpowiedzi na pytanie, czy inna osoba, o jakiej mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3, art. 9d ust. 4, art. 11a ust. 1, art. 12d ust. 1 u.p.p.r., jest wobec sprawcy przemocy osobą najbliższą w rozumieniu art. 115 § 11 k.k., a w konsekwencji członkiem rodziny.

6. W myśl art. 2 pkt 1 u.p.p.r., członkiem rodziny jest także, na co już wskazywano, inna osoba wspólnie zamieszkująca lub gospodarująca. Konstrukcja art. 2 pkt 1 u.p.p.r. czyni oczywistą konstatację, że w pojęciu innej osoby wspólnie zamieszkującej lub gospodarującej mieszczą się inne osoby niż osoby najbliższe w rozumieniu art. 115 § 11 k.k., co już stanowi istotną wskazówkę interpretacyjną. Idąc dalej należy wskazać, że owe inne osoby, aby być członkiem rodziny w rozumieniu art. 2 pkt 1 u.p.p.r., muszą wspólnie zamieszkiwać lub wspólnie

gospodarować. Użycie spójnika „lub” (spójnik ten służy, a przynajmniej powinien służyć, wystowieniu alternatywy zwykłej [nierozłącznej]); jego użycie dla połączenia dwóch członów zdania złożonego nakazuje przyjąć, że zdanie to jest prawdziwe wtedy i tylko wtedy, gdy co najmniej jeden jego człon jest zdaniem prawdziwym, a zatem prawdziwymi mogą być również oba człony zdania złożonego – zob. np. W. Wolter, M. Lipczyńska, *Elementy logiki. Wykład dla prawników*, Warszawa-Wrocław 1973, s. 82-83; Z. Ziemiński, *Logika praktyczna*, Warszawa 1975, s. 84-85) nie jest tu przypadkowe, gdyż w analizowanej regulacji chodzi o traktowanie jako członka rodziny już tego, który tylko wspólnie zamieszkuje albo tylko wspólnie gospodaruje, jak i tego, który zarówno wspólnie zamieszkuje, jak i wspólnie gospodaruje (zob. np. S. Spurek, *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. Komentarz*, Warszawa 2012, komentarz do art. 2, teza 8).

Gdy idzie o znaczenie pojęć „wspólne zamieszkiwanie” i „wspólne gospodarowanie”, to RMZ nie wykazała, aby stanowiły one przedmiot jakichś daleko idących, kwalifikowanych wątpliwości wykładniczych, których nie da się usunąć inaczej niż przez wyeliminowanie z systemu prawa art. 2 pkt 1 u.p.p.r. Ponadto Sejm, dokonując we własnym zakresie stosownej kwerendy dostępnych materiałów, nie dostrzega jakichś ożywionych sporów, czy też polemik, bazujących na niejasnościach towarzyszących omawianym pojęciom. Wręcz przeciwnie, w piśmiennictwie spotkać się można ze stosunkowo prostym ich tłumaczeniem. Przykładowo R.A. Stefański wyjaśnia, że: „Wspólne zamieszkiwanie oznacza przebywanie razem w jakimś pomieszczeniu w dzień i w nocy przez co najmniej dwie osoby” oraz „Z punktu widzenia językowego gospodarowaniem jest «prowadzenie gospodarstwa rolnego (uprawianie ziemi, hodowanie zwierząt, doglądanie domu, ogrodu, sprzętu rolniczego)» lub «dysponowanie materiałami, środkami trwałymi, surowcami, zarządzanie czymś»” i odwołuje się w tym zakresie do słownika współczesnej polszczyzny (*Warunkowy dozór Policji – nowy środek zapobiegawczy*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 6, s. 35-36). Jednocześnie cytowany autor stwierdza, że: „Wymóg wspólnego zamieszkiwania lub gospodarowania zawęży zakres tego pojęcia do osób, które pozostają w jakimś związku, skoro mają razem mieszkać lub gospodarować” i równocześnie ocenia, iż tak skonstruowana „definicja ustawowa członka rodziny obejmuje na tyle szeroki krąg osób, że może być realizowany cel ustawy [u.p.p.r. – uwaga własna]” (R.A. Stefański, *Warunkowy dozór...*, s. 36-37).

Wypada odnotować, że bardziej sprecyzowana argumentacja, mająca świadczyć o niejasności analizowanej w tym miejscu części definicji legalnej z art. 2 pkt 1 u.p.p.r., ograniczona została do zarzutu, że przepis ten – stanowiąc o osobie wspólnie zamieszkującej lub gospodarującej – „nie określa z kim i przez jak długi okres czasu osoba ta ma wspólnie zamieszkiwać lub gospodarować”. Mamy tu zatem do czynienia po części z zarzutem analogicznym do formułowanego wobec pierwszego fragmentu art. 2 pkt 1 u.p.p.r., odsyłającego do art. 115 § 11 k.k. Tam RMZ zarzucała, że nie określono „względem kogo ustalany jest stosunek «najbliższosci»”, tu zarzuca zaś, że nie określono „z kim [...] osoba ta ma wspólnie zamieszkiwać lub gospodarować”. Wątpliwości te, na co już zwracano uwagę wcześniej, są pozorne, o czym świadczy treść przepisów u.p.p.r. (art. 3 ust. 1 pkt 3, art. 9d ust. 4, art. 11a ust. 1, art. 12d ust. 1), które operują definiowanym pojęciem członka rodziny. Z przepisów tych jasno wynika, że relacja wspólnego zamieszkiwania i wspólnego gospodarowania to relacja osoby stosującej przemoc (lub podejrzanej o jej stosowanie) z inną osobą. Stosunek ten ustalany jest więc względem osoby stosującej przemoc (lub podejrzanej o jej stosowanie) i służy udzieleniu odpowiedzi na pytanie, czy inna osoba, o jakiej mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3, art. 9d ust. 4, art. 11a ust. 1, art. 12d ust. 1 u.p.p.r., jest ze sprawcą przemocy w relacji wspólnego zamieszkiwania lub wspólnego gospodarowania, a w konsekwencji jest członkiem rodziny.

Jeśli zaś idzie o podnoszoną przez RMZ kwestię, „przez jak długi okres czasu osoba ta ma wspólnie zamieszkiwać lub gospodarować”, to – jak się wydaje – art. 2 pkt 1 u.p.p.r. celowo pomija to zagadnienie, gdyż nie sposób *in abstracto* podać tu ściśle określony odcinek czasowy. Kuriozalną byłaby regulacja, która mówiłaby, że ze wspólnym zamieszkiwaniem lub gospodarowaniem mamy do czynienia z upływem np. 7, 14 lub 365 dni. Pojęcia te są wszak determinowane różnymi czynnikami, odnoszącymi się nie tylko do czasu, ale również do innych okoliczności, np. intensywności, ciągłości, subiektywnych zapatrywań uczestników analizowanych relacji. Stąd też muszą one podlegać ocenie *in concreto*, bez sztywnych ustawowych wskazań co do czasu ich trwania. A zatem trudno w sposób uprawniony zarzucać, że takich sztywnych wskazań w art. 2 pkt 1 u.p.p.r. brak.

7. Wobec powyższych uwag należy stwierdzić, że art. 2 pkt 1 u.p.p.r. **jest zgodny z art. 2 Konstytucji.**

8. Drugie ze zdefiniowanych w art. 2 u.p.p.r. pojęć prawnych to „przemoc w rodzinie”. Punkt 2 tego artykułu, objaśniając to pojęcie, stanowi: „Ilekcroc w ustawie jest mowa o [...] przemocy w rodzinie – nalezy przez to rozumiec jednorazowe albo powtarzajace sie umyslne dzialanie lub zaniechanie naruszajace prawa lub dobra osobiste osob wymienionych w pkt 1 [art. 2 u.p.p.r. – uwaga wlasna], w szczegolnosci narażajace te osoby na niebezpieczenstwo utraty zycia, zdrowia, naruszajace ich godnosc, nietykalnosc cielesna, wolnosc, w tym seksualna, powodujace szkody na ich zdrowiu fizycznym lub psychicznym, a takze wywolujace cierpienia i krzywdy moralne u osob dotknietych przemocą”.

Nietrudno dostrzec, ze przytoczona definicja legalna sklada sie z dwuch zasadniczych czesci. Juz w pierwszej z nich (w brzmieniu: „nalezy przez to rozumiec jednorazowe albo powtarzajace sie umyslne dzialanie lub zaniechanie naruszajace prawa lub dobra osobiste osob wymienionych w pkt 1 [art. 2 u.p.p.r. – uwaga wlasna]”), ktora mozna okreslic mianem glownej, podaje sie objaśnienie pojecia przemocy w rodzinie. Natomiast czesc druga definicji legalnej z art. 2 pkt 2 u.p.p.r. to po prostu egzemplifikacja, o czym bez watpienia swiadczy rozpoczynajacy ja zwrot „w szczegolnosci”. Mozna zatem w pewnym uproszeniu stwierdzic, ze pojecie przemocy w rodzinie w istocie zostalo objaśnione juz w pierwszej czesci art. 2 pkt 2 u.p.p.r., zas czesc druga sluzi jedynie podaniu przykladow tej postaci przemocy (choć oczywiscie przyklady te, jako integralne czesci definicji legalnej, rowniez pelnia funkcje objaśniajaca). Z uwagi na to, ze definicje legalne nie czesto posluguja sie egzemplifikacja, do wyobrazenia jest stan prawny, w ktorym definicja legalna przemocy w rodzinie zawieralaby jedynie pierwsza ze wskazanych czesci, zas druga z nich zostalaby pominieta.

Powyzsze uwagi, ktore uświadamiaja istotna roznicę, gdy idzie o wage dwuch zasadniczych czesci definicji legalnej z art. 2 pkt 2 u.p.p.r., czynia rowniez uprawnionym stwierdzenie, ze czesci te nie musza byc w rownym stopniu precyzyjnie okreslone. Skoro bowiem wlasciwe objaśnienie przemocy w rodzinie pomieszczono w czesci pierwszej art. 2 pkt 2 u.p.p.r., zas jego czesc druga to tylko podanie kilku przykladow, to nalezy przyjac, ze konstytucyjny standard okresloności przepisow prawa stawia wyzsze wymogi owej czesci pierwszej nizeli drugiej. Ta druga sila rzeczy, jako egzemplifikacja, moze byc mniej precyzyjna i dookreslona.

9. W ocenie Sejmu, główna część definicji legalnej z art. 2 pkt 2 u.p.p.r. nie generuje jakichś daleko idących, kwalifikowanych wątpliwości wykładniczych, których nie dałoby się usunąć w procesie interpretacji tego przepisu. Z analizowanej części art. 2 pkt 2 u.p.p.r. jasno wynika, że przemoc w rodzinie to jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie naruszające prawa lub dobra osobiste członków rodziny. Wykładnia tak ujętej regulacji nie powinna nastroczać większych trudności.

Po pierwsze, brzmienie art. 2 pkt 2 u.p.p.r. nie pozostawia wątpliwości, że przemocą w rodzinie są tylko zachowania umyślne, co wyklucza z tego pojęcia czyny nieumyślne. Pojęcie umyślności, o jakim mowa w analizowanym przepisie, odsyła na grunt Kodeksu karnego, a ściślej – do jego art. 9 § 1. Tłumaczy on, że z czynem umyślnym mamy do czynienia wówczas, gdy sprawca ma zamiar jego popełnienia, to jest chce go popełnić albo przewidując możliwość jego popełnienia, na to się godzi. Natomiast czyn nieumyślny zachodzi wtedy, gdy sprawca nie mając zamiaru jego popełnienia, popełnia go jednak na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, mimo że możliwość popełnienia tego czynu przewidywał albo mógł przewidzieć (art. 9 § 2 k.k.).

Po drugie, art. 2 pkt 2 u.p.p.r. stanowi *expressis verbis*, że przemoc w rodzinie może polegać na działaniu albo na zaniechaniu. Jest to istotne wyjaśnienie, które rozwiewa ewentualne wątpliwości co do prawnie relewantnych postaci czynu sprawcy przemocy w rodzinie. Czyn może polegać albo na działaniu (co wiąże się z określoną aktywnością) albo na zaniechaniu (co – najogólniej rzecz ujmując – polega na bierności wobec obowiązku działania), a z woli ustawodawcy na gruncie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie znaczenie mają obie te postaci.

Po trzecie, art. 2 pkt 2 u.p.p.r. dookreśla, iż przemoc w rodzinie to zachowanie, które może przybrać postać jednorazową albo powtarzającą się. I to również należy uznać za istotne wyjaśnienie odnoszące się tym razem do charakteru zachowania się sprawcy przemocy w rodzinie. Ów charakter może być jednoczynowy, kiedy to już jednorazowe zachowanie się (np. uderzenie członka rodziny) będzie przemocą w rodzinie. Charakter ten może być także wieloczynowy, co oznacza, że jako przemoc w rodzinie będą kwalifikowane zachowania powtarzające się, np. wielokrotne obrażanie członka rodziny.

Po czwarte, analizowana regulacja wprost stanowi, że warunkiem koniecznym uznania danego zachowania się za przemoc w rodzinie jest naruszenie praw lub

dóbr osobistych członków rodziny. Ten fragment art. 2 pkt 2 u.p.p.r. unaocznia, że ustawodawca na gruncie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie wyróżnia dobra osobiste członków rodziny oraz prawa członków rodziny. Pierwsze z tych pojęć należy interpretować z odwołaniem się do cywilistycznej kategorii dóbr osobistych. Szczególne znaczenie interpretacyjne ma tu art. 23 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 459, ze zm.; dalej: k.c.), gdzie zamieszczono przykładowy katalog dóbr osobistych człowieka. Obejmuje on zdrowie, wolność, cześć, swobodę sumienia, nazwisko lub pseudonim, wizerunek, tajemnicę korespondencji, nietykalność mieszkania, twórczość naukową, artystyczną, wynalazczą i racjonalizatorską. W cywilistyce przyjmuje się, co odpowiada brzmieniu art. 23 k.c., że dobra osobiste nie tworzą zamkniętego katalogu. Jednakże uznając daną wartość za dobro osobiste należy mieć na uwadze, że musi to być – po pierwsze – wartość niematerialna, a – po drugie – wartość łącząca się ściśle z jednostką ludzką (zob. np. S. Dmowski [w:] S. Dmowski, S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga pierwsza – część ogólna*, Warszawa 2005, s. 99 i n.). Tak rozumiane dobro osobiste członka rodziny może się pokrywać z jego prawami (np. zdrowie może być postrzegane zarówno jako dobro osobiste, o czym zresztą wprost przesądza brzmienie art. 23 k.c., jak i jako prawo – w sensie prawa do ochrony zdrowia), co zdaje się przekonywać, że wyróżniane w art. 2 pkt 2 u.p.p.r. dobra osobiste członków rodziny oraz prawa członków rodziny nie są kategoriami rozłącznymi. Nie są to jednak również kategorie tożsame, bowiem – jak zauważa się w doktrynie prawa cywilnego – „Nie każda [...] wolność czy prawo konstytucyjne albo prawo człowieka jest jednocześnie dobrem osobistym w rozumieniu art. 23 k.c.” (P. Machnikowski [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2017, komentarz do art. 23, nb. 3). I choć w poszczególnych sytuacjach mogą się pojawić wątpliwości co do precyzyjnej dyferencjacji dóbr osobistych członków rodziny oraz praw członków rodziny, to z pewnością nie będą one miały charakteru nierozstrzygalnego w drodze wykładni (przekonują o tym dokonywane w tym zakresie analizy – zob. np. P. Sobolewski [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz on-line*, red. K. Osajda, wyd. 17/2017, Legalis, komentarz do art. 23, tezy 113 i 114, gdzie wskazuje się na prawa niebędące dobrami osobistymi i przywołuje stosowne orzecznictwo SN). Jeszcze ważniejsze wydaje się być jednak to, że precyzyjne rozróżnienie dóbr osobistych członków rodziny i praw członków rodziny nie jest szczególnie istotne dla stosowania definicji

legalnej z art. 2 pkt 2 u.p.p.r. Wynika to z tego, że zarówno naruszenie dóbr osobistych członków rodziny, jak i naruszenie praw członków rodziny w jednakowym stopniu decyduje o kwalifikacji danego zachowania jako przemocy w rodzinie. Zatem to, czy badane zachowanie zostanie uznane za godzące w dobra osobiste, czy za uchylające prawom, nie ma praktycznego znaczenia dla wypełnienia definicji z art. 2 pkt 2 u.p.p.r.

10. Już powyższe uwagi nie pozwalają podzielić zarzutów RMZ wobec art. 2 pkt 2 u.p.p.r., które bazują na możliwych problemach z odróżnianiem dóbr osobistych członków rodziny od praw członków rodziny.

Nie mogą również przekonywać argumenty wnioskodawcy, które sprowadzają się do nieokreślenia w art. 2 pkt 2 u.p.p.r. stopnia „nasilenia działań lub zaniechań naruszających «prawa lub dobra osobiste»”. Takie określenie nie wydaje się być jednak konieczne, a przynajmniej konieczność taka nie została przez wnioskodawcę wykazana. Ponadto nie sposób nie dostrzec, że wprowadzenie do art. 2 pkt 2 u.p.p.r. wyrażenia mającego określać nasilenie „działań lub zaniechań naruszających «prawa lub dobra osobiste»” oznaczałoby pojawienie się w tym obszarze kolejnego zwrotu nieostrego. Nie da się bowiem inaczej określić owego nasilenia niż przez takie wyrażenie, jak np. „istotnie”, „poważnie”, „rażąco” itp. Tym samym realizacja omawianego tu postulatu wnioskodawcy przyniosłaby efekt odwrotny od zamierzonego, tj. zamiast wyostrzyć definicję legalną z art. 2 pkt 2 u.p.p.r., wprowadziłaby do niej nowe pojęcie nieostre.

11. Dalsze zastrzeżenia RMZ związane są z drugą częścią definicji legalnej z art. 2 pkt 2 u.p.p.r., a więc z częścią egzemplifikacyjną. Część ta, o czym była już mowa, ma mniejsze znaczenie dla objaśnienia pojęcia przemocy w rodzinie, i może być mniej precyzyjna, co nie pozostaje oczywiście bez wpływu na ocenę zasadności zarzutów wnioskodawcy.

W pierwszej kolejności trzeba przypomnieć, że zastrzeżenia RMZ wzbudza już samo pomieszczenie w art. 2 pkt 2 u.p.p.r. egzemplifikacji. Wnioskodawca krytycznie odnosi się do tego, że „są to możliwe, a nie – konieczne elementy przemocy w rodzinie”. Nie wiadomo jednak, dlaczego taki stan prawny ma być niekonstytucyjny i – sam w sobie – naruszać zasadę określoności przepisów prawa. Wnioskodawca tego nie wykazał. Ponadto, omawiane tu zastrzeżenia RMZ zdają się abstrahować

od tego, że definicje legalne z egzemplifikacją są znanym i stosowanym zabiegiem legislacyjnym (zob. § 153 ust. 3 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283 – gdzie wskazuje się na stosowanie definicji niepełnych z wyliczeniem przykładowym), w tym w obszarze prawa represyjnego (zob. np. definicję legalną handlu ludźmi z art. 115 § 22 k.k., gdzie operuje się zwrotem „w szczególności” i podaje stosowne przykłady). W związku z tym pojawienie się w definicji legalnej z art. 2 pkt 2 u.p.p.r. egzemplifikacji nie jest niczym nadzwyczajnym lub zaskakującym.

12. Kolejne zastrzeżenia RMZ dotyczące części egzemplifikacyjnej definicji legalnej z art. 2 pkt 2 u.p.p.r. polegają na wyrażeniu wątpliwości co do rozróżnienia „«cierpień» i «krzywd», uzupełnionych dodatkowo przymiotnikiem «moralne»”. Chodzi tu zatem o fragment art. 2 pkt 2 u.p.p.r., gdzie mowa jest o tym, że przemoc w rodzinie może m.in. polegać na takich działaniach lub zaniechaniach, które wywołują „cierpienia i krzywdy moralne u osób dotkniętych przemocą”. Odnosząc się do tych zastrzeżeń przede wszystkim należy przypomnieć, że – po pierwsze – rzeczony cierpienia i krzywdy moralne to tylko przykłady, które w ograniczony sposób oddziałują na zakres definicji legalnej przemocy w rodzinie. Po drugie zaś, owe cierpienia i krzywdy moralne nie są pojęciami rozłącznymi i odmiennie wpływającymi na możliwość stwierdzenia przemocy w rodzinie, co sprawia, że zakwalifikowanie danego stanu rzeczy albo do cierpień, albo do krzywd moralnych, albo do obu z nich, nie ma praktycznego znaczenia dla stosowania art. 2 pkt 2 u.p.p.r.

Jednocześnie nie sposób nie zauważyć, że takie pojęcie, jak „krzywda moralna” poddaje się wykładni i pozwala na zdekodowanie zawartych w nim treści. Należy mieć bowiem na uwadze, że pojęcia krzywdy i szkody moralnej są dobrze znane i wszechstronnie objaśnione w cywilistyce. Nie budzi tam wątpliwości, że pojęcia te oznaczają szkodę niemajątkową, którą opisuje się poprzez podkreślanie, iż dotyka ona sfery ujemnych przeżyć człowieka i polega na cierpieniach fizycznych i psychicznych (zob. np. M. Kaliński [w:] *System prawa prywatnego*, t. 6 (*Prawo zobowiązań – część ogólna*), red. A. Olejniczak, Warszawa 2014, s. 96 i n. wraz z przywołanym tam piśmiennictwem). Wszystko wskazuje na to, że zamieszczone w art. 2 pkt 2 u.p.p.r. pojęcie krzywdy moralnej stanowi nawiązanie

do cywilistycznych kategorii krzywdy i szkody moralnej, co pozwala na korzystanie z bogatego dorobku doktryny i orzecznictwa z zakresu prawa cywilnego, w którym – jak już wskazano – pojęcia te są dobrze znane i wszechstronnie objaśnione. To zaś nie pozwala mówić w odniesieniu do krzywdy moralnej z art. 2 pkt 2 u.p.p.r. o jakimkolwiek impasie interpretacyjnym. Ponadto trzeba mieć na uwadze, że pojęcie krzywdy moralnej jest dookreślane i tym samym zawężane poprzez najbliższe otoczenie normatywne. Analiza całej definicji legalnej z art. 2 pkt 2 u.p.p.r. pozwala wszak stwierdzić, że chodzi w niej tylko o taką krzywdę moralną, której – po pierwsze – doznaje członek rodziny w rozumieniu art. 2 pkt 1 u.p.p.r. i która – po drugie – jest spowodowana nie czymkolwiek, lecz jedynie umyślnym działaniem lub zaniechaniem naruszającym prawa lub dobra osobiste tegoż członka rodziny.

Gdy zaś idzie o cierpienia „u osób dotkniętych przemocą”, to – jak wynika z powyższych uwag – zachodzą one znaczeniowo na pojęcie krzywdy moralnej, co również jest identyfikowane w nauce prawa cywilnego (jak wskazano wyżej, pojęcia krzywdy i szkody moralnej oznaczają szkodę niemajątkową, którą opisuje się poprzez podkreślanie, iż dotyka ona sfery ujemnych przeżyć człowieka i polega na cierpieniach fizycznych i psychicznych).

13. Zastrzeżenia RMZ wzbudza również niejasna relacja znaczeniowa między pojęciem członka rodziny (członków rodziny) a pojęciem osób dotkniętych przemocą. Wnioskodawca wyraża przy tym przypuszczenie, że pojęcia te, mimo że są różnokształtne, znaczą to samo. Dodatkowo RMZ wskazuje, że ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie używa jeszcze pojęć: ofiary przemocy w rodzinie, osoby pokrzywdzonej i rodziny dotkniętej przemocą, nie objaśniając bliżej, jak się ma ich znaczenie do znaczenia pojęć członka rodziny i osób dotkniętych przemocą.

Odnosząc się do tych zastrzeżeń RMZ przyznać należy, że w warstwie terminologicznej i pojęciowej ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nie jest idealnym aktem prawnym. Mnogość terminów określających osobę (rodzinę) dotkniętą przemocą nie ułatwia interpretacji poszczególnych przepisów u.p.p.r., zwłaszcza gdyby chcieć rygorystycznie i konsekwentnie przestrzegać zakazu wykładni synonimicznej (tj. zakazu nadawania różnym zwrotom tego samego znaczenia). Taki stan prawny nie oznacza jednak automatycznie, że mamy tu do czynienia z niezgodnością z art. 2 Konstytucji i wyrażoną tam zasadą określoności

przepisów prawa. Wynika to co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, nie ulega wątpliwości, że zakaz wykładni synonimicznej dopuszcza liczne wyjątki (zob. np. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 103 i 104). Nie kwestionuje się zatem tego, że ustawodawca może nadać różnym zwrotom to samo znaczenie, a interpretator może dokonać wykładni odczytującej to samo znaczenie z różnych zwrotów prawnych. A jeśli tak, to z samego faktu nadania przez ustawodawcę różnym zwrotom tego samego znaczenia, nie wynika automatycznie wniosek o uchybieniu w ten sposób art. 2 Konstytucji. Po drugie, analiza piśmiennictwa ujawnia, że w procesie wykładni można sobie poradzić z przedstawioną wyżej rozbieżnością terminologiczną. Wymaga to czynienia wyjątków od zakazu wykładni synonimicznej, co jednak – jak wskazano – nie jest bezwzględnie niedopuszczalne. I tak np. S. Spurek, dostrzegając omawiane tu trudności, dochodzi do wniosku, że mimo zakazu wykładni synonimicznej, przyjęć należy, iż „osoba dotknięta przemocą w rodzinie” i „ofiara przemocy w rodzinie” to określenia „ekwiwalentne”. Ponadto autorka ta stwierdza „podobny zakres znaczeniowy” wyrażen „osoby pokrzywdzone” oraz „ofiara przemocy w rodzinie” ([w:] *Przeciwdziałanie przemocy...*, komentarz do art. 2, teza 12). Pokazuje to, że zgłaszane przez RMZ wątpliwości wykładnicze nie są nieusuwalne. A pamiętać trzeba – o czym była już szerzej mowa – że wniosek o niezgodności przepisu z art. 2 Konstytucji i zawartą tam zasadą określoności przepisów prawa jest uprawniony jedynie w wypadku daleko posuniętych, kwalifikowanych niejasności, których nie da się ich usunąć za pomocą zwyczajnych środków wykładni prawa.

14. W końcu zakwestionować należy kreowanie przez RMZ wątpliwości interpretacyjnych, mających wynikać z używania przez ustawodawcę słów w liczbie mnogiej. Wnioskodawca, o czym była już mowa, zwraca uwagę na to, że w art. 2 pkt 2 u.p.p.r. mowa o osobach dotkniętych przemocą (liczba mnoga) – *verba legis*: „wywołujące cierpienia i krzywdy moralne u osób dotkniętych przemocą”, co m.in. wykluczać ma spełnienie przesłanek definicji legalnej przy działaniu na szkodę tylko jednej osoby, nawet gdyby miało miejsce „rażące naruszenie” jej praw. Taki zarzut całkowicie ignoruje właściwości języka powszechnego, a w konsekwencji także języka prawnego, związane z posługiwaniem się liczbą pojedynczą i liczbą mnogą. Gdyby chcieć być w tym zakresie rygorystą, to należałoby przyjąć, że wywieszony w sklepie komunikat „osobom nietrzeźwym alkoholu nie sprzedajemy”

(liczba mnoga) należy rozumieć w ten sposób, że nie dotyczy on sytuacji, gdy alkohol chce kupić jedna osoba nietrzeźwa (liczba pojedyncza).

Dodać można, że problematyka używania przez ustawodawcę liczby pojedynczej i liczby mnogiej została szeroko omówiona przez Sąd Najwyższy w uchwale z 21 listopada 2001 r. (sygn. akt I KZP 26/01). I choć uchwałę tę wydano na gruncie *stricte* karnoprawnym, to poczynione w niej uwagi jawią się jako bardziej uniwersalne, a jednocześnie posiadają walor instruktywności. Sąd Najwyższy wywiódł m.in.: „Użycie w tekście normatywnym liczby mnogiej dla określenia przedmiotu nie musi mieć wcale znaczenia limitu liczbowego, może bowiem stanowić podkreślenie, że wszystkie, a zwłaszcza wszelkie przedmioty odpowiadające cechom, które w ustawie – co zrozumiałe – określone są ogólnie, podlegają ochronie, bez względu na ich rodzaj, gatunek bądź właściwości indywidualne. Można twierdzić wprawdzie, że tę samą funkcję spełnia określenie przedmiotu w liczbie pojedynczej, skoro odnosi się do każdego przedmiotu wskazanego w normie, niemniej jednak w niektórych wypadkach charakter przedmiotu może uzasadniać użycie liczby mnogiej, jako trafniejszej językowo i logicznie. [...] Niezależnie [...] od rodzaju wskazanych przyczyn, dla których ustawodawca posługuje się niekiedy liczbą mnogą, pewne jest, że tylko względy natury językowej decydują o jej użyciu. Wniosek ten potwierdzają rezultaty wykładni aksjologicznej i celowościowej, skoro w wypadku każdego ze wskazanych przepisów wyłączenie odpowiedzialności sprawcy, który skierował swój czyn przeciw pojedynczemu przedmiotowi bezpośredniej ochrony, użył pojedynczego przedmiotu jako środka popełnienia przestępstwa lub pojedynczego przedmiotu czynności sprawczej, nie tłumaczyłoby w żaden racjonalny sposób przyczyny uchylenia karalności. Nie budzi przecież wątpliwości, że aksjologiczne przesłanki ochrony określonego dobra prawnego, a więc i każdego wskazanego w normie prawnej przedmiotu, który dobro to ucieleśnia, oraz wynikająca z tych przesłanek ujemna zawartość czynu nie tracą swego znaczenia i nie dezaktualizują się tylko z powodu stwierdzenia jednego takiego przedmiotu. Uzasadnia to wyrażenie poglądu, według którego samo tylko użycie w treści normy prawnej liczby mnogiej dla określenia przedmiotu bezpośredniej ochrony lub przedmiotu czynności sprawczej nie oznacza, że ustawodawca używa jej w znaczeniu zwrotu: «co najmniej dwa», a więc w celu ograniczenia podstawy odpowiedzialności. Sprecyzowanie liczby takich przedmiotów jako warunku limitującego karalność czynu musiałoby wynikać z innych elementów

treści normy, jeżeli nie wprost, to przynajmniej w drodze wykładni uwzględniającej dyrektywy funkcjonalne”.

15. Powyższe uwagi czynią uprawnionym wniosek, że art. 2 pkt 2 u.p.p.r. **jest zgodny** z art. 2 Konstytucji.

VI. Analiza konstytucyjności art. 6 ust. 2 u.p.p.r.

1. Kwestionowany art. 6 ust. 2 u.p.p.r. *expressis verbis* stanowi, że do zadań własnych gminy należy w szczególności tworzenie gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Przepis ten wskazuje jednocześnie na cztery elementy, które składają się na to zadanie. Są nimi: 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. Elementy te uznawane są za podane przykładowo (zob. S. Spurek [w:] *Przeciwdziałanie przemocy...*, komentarz do art. 6, teza 12).

Dodać należy, że – w myśl art. 6 ust. 1 u.p.p.r. – zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie realizują nie tylko jednostki samorządu terytorialnego, ale również organy administracji rządowej. Podstawą prawną dla realizacji tych zadań są w szczególności przepisy ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1769, ze zm.) i ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 487, ze zm.).

2. Formułowane z perspektywy art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji zastrzeżenia RMZ wobec art. 6 ust. 2 u.p.p.r. wiążą się z podważaniem tego, że przeciwdziałanie przemocy w rodzinie powinno być także zadaniem lokalnym, samorządowym czy też służącym zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Wnioskodawca stoi tu na stanowisku, że przeciwdziałanie przemocy w rodzinie musi

być traktowane wyłącznie jako problem ogólnospołeczny, państwowy i stąd nie może być kwalifikowane w żadnym zakresie jako zadanie własne gminy.

3. Takie kategoryczne sądy RMZ nie zasługują na uwzględnienie. Z Konstytucji nie da się bowiem wyprowadzić normy prawnej, która zakazywałaby powierzania gminom zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, zakaz taki nie wynika ani z art. 18, ani też z art. 71 ust. 1 Konstytucji. Pierwszy z tych przepisów – jak słusznie zauważa RMZ – stanowi, że „rodzina [...] i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej”. Jednakże nie ma żadnych podstaw dla interpretacji, że ochrona i opieka ze strony Rzeczypospolitej Polskiej to ochrona i opieka, którą może realizować wyłącznie władza państwowa, nie zaś samorządowa. W procesie wykładni art. 18 Konstytucji nie ma wątpliwości, że „adresatem obowiązków z art. 18 Konstytucji RP są wszystkie władze publiczne”, a więc nie tylko „organy państwa, instytucje państwowe”, ale również „jednostki samorządu terytorialnego” (W. Borysiak [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 18, nb. 171). Również art. 71 ust. 1 Konstytucji – który w zdaniu 1 stanowi, że: „Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny” – trudno uznać za podstawę normatywną dla wykluczenia gminy z realizacji zadań służących przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. W doktrynie podnosi się, że mimo użycia w art. 71 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji słowa „Państwo”, nie powinno ulegać wątpliwości, iż – „ze względu na treść art. 18 Konstytucji RP” – „obowiązek uwzględniania dobra rodziny w swoich działaniach dotyczy [także – uwaga własna] jednostek samorządu terytorialnego” (W. Borysiak [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 71, nb. 56; tak też np. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, komentarz do art. 71, s. 4).

Z powyższego wynikają zatem wnioski przeciwne do tych wyprowadzonych przez RMZ. Mianowicie, po pierwsze, ani art. 18, ani art. 71 ust. 1 Konstytucji nie stoją na przeszkodzie powierzaniu gminom zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Po drugie, z mocy wskazanych przepisów także gmina jest adresatem obowiązku ochrony i opieki względem rodziny (art. 18 Konstytucji) oraz

obowiązku uwzględniania dobra rodziny w swojej polityce społecznej i gospodarczej (art. 71 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji).

4. Nie sposób nie zauważyć, że powierzenie gminom niektórych zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie jawi się jako zabieg naturalny i w pełni zrozumiały. Oczywiście jest pewna grupa zadań z tego zakresu, które mogą być realizowane tylko przez władze państwowe (z wyłączeniem kompetencji władz samorządowych). Przykładowo tylko państwo może kryminalizować i karać zachowania polegające na stosowaniu przemocy w rodzinie, co *de lege lata* ma miejsce w szczególności na podstawie art. 207 § 1 k.k. („Kto znęca się fizycznie lub psychicznie nad osobą najbliższą lub nad inną osobą pozostającą w stałym lub przemijającym stosunku zależności od sprawcy, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5”). Jednakże istnieją i takie zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, które najlepiej będą realizowane przez gminę na poziomie lokalnym. Takim zadaniem jest – zdaniem Sejmu – m.in. opisane w kwestionowanym art. 6 ust. 2 u.p.p.r. tworzenie gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Jak wskazuje się na gruncie art. 6 ust. 2 u.p.p.r. w doktrynie: „Gmina z założenia odgrywa bowiem kluczową rolę w przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, gdyż pomoc dla osób potrzebujących nie może być udzielona w miejscu oddalonym od ich miejsca zamieszkania. Gmina może więc najszybciej zareagować na problem i udzielić wsparcia” (S. Spurek [w:] *Przeciwdziałanie przemocy...*, komentarz do art. 6, teza 11). Kompetencja gminy do tworzenia gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie nie powinna dziwić, skoro na etapie prac sejmowych nad ustawą o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie podnoszono m.in., że gminny program przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie, a więc element składający się na zadanie własne gminy z art. 6 ust. 2 u.p.p.r., „powinien zawierać diagnozę zjawiska przemocy na danym terenie [nie zaś na terenie całego kraju – uwaga własna] i że na jego podstawie powinny być organizowane kompleksowe działania pomocowe skierowane bezpośrednio [nie zaś pośrednio – uwaga własna] do ofiar przemocy w rodzinie oraz świadków tej przemocy” (S. Spurek [w:] *Przeciwdziałanie przemocy...*, komentarz do art. 6, teza 13).

Mając zatem na uwadze powyższe, za w pełni uzasadnione należy uznać powierzenie tworzenia gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie podstawowej (i znajdującej się najbliżej obywatela) jednostce samorządu terytorialnego, jaką jest gmina.

5. Podkreślenia przy tym wymaga, że zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie – zgodnie z intencją prawodawcy – realizowane są na różnych szczeblach władzy publicznej. Realizują je nie tylko, wspomniane już, władze centralne (tu należy w szczególności zwrócić uwagę na ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, który z mocy art. 8 u.p.p.r. wykonuje różnorakie zadania odnoszące się do przemocy w rodzinie, a także na Prokuratora Generalnego, który przez art. 8a u.p.p.r. zobowiązany jest do opracowywania i wydawania co najmniej raz na dwa lata wytycznych dotyczących zasad postępowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie) i gmina, ale również powiat (zob. np. art. 6 ust. 3 u.p.p.r., który stanowi, że: „Do zadań własnych powiatu należy w szczególności: 1) opracowanie i realizacja powiatowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie; 2) opracowanie i realizacja programów służących działaniom profilaktycznym mającym na celu udzielenie specjalistycznej pomocy, zwłaszcza w zakresie promowania i wdrożenia prawidłowych metod wychowawczych w stosunku do dzieci w rodzinach zagrożonych przemocą w rodzinie; 3) zapewnienie osobom dotkniętym przemocą w rodzinie miejsc w ośrodkach wsparcia; 4) zapewnienie osobom dotkniętym przemocą w rodzinie miejsc w ośrodkach interwencji kryzysowej”), samorząd województwa (zob. np. art. 6 ust. 6 u.p.p.r. w brzmieniu: „Do zadań własnych samorządu województwa należy w szczególności: 1) opracowanie i realizacja wojewódzkiego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie; 2) inspirowanie i promowanie nowych rozwiązań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie; 3) opracowywanie ramowych programów ochrony ofiar przemocy w rodzinie oraz ramowych programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie; 4) organizowanie szkoleń dla osób realizujących zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie”), wojewoda (zob. np. art. 7 ust. 1 u.p.p.r., zgodnie z którym: „Do zadań wojewody należy w szczególności: 1) opracowywanie materiałów instruktażowych, zaleceń,

procedur postępowania interwencyjnego w sytuacjach kryzysowych związanych z przemocą w rodzinie dla osób realizujących te zadania; 2) monitorowanie zjawiska przemocy w rodzinie; 3) powoływanie i odwoływanie Wojewódzkiego Koordynatora Realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie; 4) monitorowanie realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie przy pomocy Wojewódzkiego Koordynatora Realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie; 5) nadzór nad realizacją zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie realizowanych przez samorząd gminny, powiatowy i województwa; 6) kontrola realizacji zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie wykonywanych przez podmioty niepubliczne na podstawie umów z organami administracji rządowej i samorządowej”).

Powyższe uświadamia nie tylko to, że gmina nie jest wyłącznym adresatem obowiązków z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, ale i to, że przeciwdziałanie przemocy w rodzinie – jako zjawisku wielce niepożądanemu – to zadanie realizowane na różnych szczeblach władzy publicznej. Takie ukształtowanie systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, którego elementem są także określone zadania gminy, służyć ma zwiększeniu efektywności w tym zakresie.

6. W świetle brzmienia art. 16 ust. 2 Konstytucji nie powinno ulegać wątpliwości, że – po pierwsze – samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a – po drugie – powierzone mu zadania publiczne określa ustawa. Regulacja ta daje podstawy, aby twierdzić, że jednostki samorządu terytorialnego są „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”. To zaś wskazuje na „jednorodność zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego oraz państwa” (P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 476). Do tego należy dodać, że uczestniczenie jednostek samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej może przybierać różną postać, skonkretyzowaną w przepisach konstytucyjnych lub ustawowych. Istotne jest przy tym, że art. 16 Konstytucji „nie daje żadnych podstaw do prezentowania tezy o pewnym, immanentnym dla wspólnot samorządu terytorialnego, przedmiotowym

(materialnym) zakresie działania”. Zadania własne wspólnot samorządowych „stanowią konsekwencję stosownych przepisów prawnych” (P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 476).

Oczywiście nie można wykluczyć sytuacji, kiedy to ustawowe powierzenie jednostce samorządu terytorialnego określonych zadań publicznych naruszy standard konstytucyjny. Z takim wypadkiem będziemy mieli jednak do czynienia zasadniczo wtedy, gdy dojdzie do złamania takiej normy konstytucyjnej, która ustanawia „monopol innego podmiotu niż wspólnoty samorządowe na wykonywanie określonych uprawnień władczych”, np. monopol sądów na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości – art. 175 ust. 1 Konstytucji (P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 477). O takiej sytuacji z pewnością nie można mówić w analizowanych tu realiach normatywnych. Wszak powierzone gminie z mocy kwestionowanego art. 6 ust. 2 u.p.p.r. zadania własne w odniesieniu do zjawiska przemocy w rodzinie nie są objęte monopolem innego konstytucyjnego podmiotu, a przynajmniej nie zostało to przez RMZ wykazane.

7. W końcu nie można też tracić z pola widzenia i tego, że – wbrew temu co zdaje się sugerować RMZ – jednostki samorządu terytorialnego, w trakcie wykonywania swych zadań, powinny uwzględniać nie tylko wąsko pojmowane interesy lokalne. Jak bowiem zasadnie podnosi P. Sarnecki: „Fakt, że część – i to «istotna» – zadań publicznych sprawowana powinna być przez «wspólnoty» samorządu terytorialnego, nie uzasadnia traktowania tych wspólnot jako wspólnot strukturalnie odrębnych od «wspólnoty» ogółu obywateli państwa polskiego, tworzących naród jako podmiot suwerenności, czyli dzierżyciel całości «zadań publicznych» [...] konstytucja zakłada wprawdzie funkcjonowanie wielu wspólnot, o różnym charakterze, ale składających się łącznie na wspólnotę ogólnobywatelską czy ogólnonarodową. [...] Powyższe uwagi mają pełne zastosowanie wobec wspólnot samorządu terytorialnego. Są one wspólnotami w ramach wspólnoty polskiego «społeczeństwa obywatelskiego», stąd też wykonywane przez nich «zadania publiczne» są zadaniami publicznymi tegoż społeczeństwa. [...] Dlatego też niewłaściwe byłoby zasadnicze przeciwstawianie «państwa» i konkretnych «wspólnot samorządowych» [...]” (*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 478-479).

Dlatego też nie sposób zaakceptować takiej argumentacji na rzecz niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu, która bazuje na tym, iż przeciwdziałanie przemocy w rodzinie służy „całemu społeczeństwu, zorganizowanemu w państwo”. W świetle przytoczonych wyżej uwag nie ma bowiem sprzeczności w tym, że gmina przeciwdziałając przemocy w rodzinie na szczeblu lokalnym, działa jednocześnie na rzecz wolnego od przemocy w rodzinie całego polskiego społeczeństwa.

8. Pozostając już tylko na płaszczyźnie art. 166 ust. 1 Konstytucji, trudno zaprzeczyć, że przeciwdziałanie przemocy w rodzinie na poziomie gminy jest zadaniem publicznym i służy zaspokajaniu potrzeb gminnej wspólnoty samorządowej. Mamy tu zatem do czynienia, wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, z zadaniem własnym jednostki samorządu terytorialnego, jaką jest gmina.

9. Poczynione uwagi nakazują w konkluzji stwierdzić, że art. 6 ust. 2 u.p.p.r. **jest zgodny z art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji.**

VII. Analiza konstytucyjności art. 9a ust. 3 pkt 3-6, ust. 4, ust. 5 i ust. 11 pkt 3-5 oraz art. 9a ust. 10 u.p.p.r.

1. Jak już była o tym mowa, zarzuty niekonstytucyjności art. 9a ust. 3 pkt 3-6, ust. 4, ust. 5 i ust. 11 pkt 3-5 oraz art. 9a ust. 10 u.p.p.r., mimo ich formalnego wyodrębnienia, opatrzone są wspólnym uzasadnieniem. Ponadto, zarzuty te bazują na tym samym wzorcu kontroli, jakim jest art. 16 ust. 2 zdanie 2 Konstytucji („Przysługującą mu [samorządowi terytorialnemu – uwaga własna] w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”). Wszystko to uzasadnia ich łączną analizę.

2. Przedmiotem normowania art. 9a u.p.p.r. jest przede wszystkim problematyka zespołów interdyscyplinarnych. Artykuł ten w ust. 1 przewiduje, że gmina podejmuje działania na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w szczególności w ramach pracy w zespole interdyscyplinarnym. Ów zespół interdyscyplinarny powoływany jest przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta (art. 9a ust. 2 u.p.p.r.), a w jego skład obligatoryjnie wchodzi przedstawiciele:

1) jednostek organizacyjnych pomocy społecznej; 2) gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych; 3) Policji; 4) oświaty; 5) ochrony zdrowia; 6) organizacji pozarządowych (art. 9a ust. 3 u.p.p.r.), a także – z mocy art. 9a ust. 4 u.p.p.r. – kuratorzy sądowi. Ponadto, w skład zespołu interdyscyplinarnego mogą (fakultatywnie) wchodzić również prokuratorzy oraz przedstawiciele podmiotów innych niż określone w art. 9a ust. 3 u.p.p.r., działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie (art. 9a ust. 5 u.p.p.r.).

Zespół interdyscyplinarny działa na podstawie porozumień zawartych między wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta a wyżej wymienionymi podmiotami, o jakich stanowi art. 9a ust. 3 i 5 u.p.p.r. (art. 9a ust. 8 u.p.p.r.). Przewodniczący zespołu interdyscyplinarnego jest wybierany na pierwszym posiedzeniu tego zespołu spośród jego członków (art. 9a ust. 6 u.p.p.r.). Obsługę organizacyjno-techniczną zespołu interdyscyplinarnego zapewnia ośrodek pomocy społecznej (art. 9a ust. 9 u.p.p.r.), a posiedzenia tego zespołu odbywają się w zależności od potrzeb, jednak nie rzadziej niż raz na trzy miesiące (art. 9a ust. 7 u.p.p.r.).

Dla istnienia i działania zespołu interdyscyplinarnego istotne jest to, że tryb i sposób powoływania i odwoływania jego członków oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania określa rada gminy w drodze stosownej uchwały (art. 9a ust. 15 u.p.p.r.).

Zespół interdyscyplinarny – na podstawie art. 9a ust. 10 u.p.p.r. – może tworzyć grupy robocze w celu rozwiązywania problemów związanych z wystąpieniem przemocy w rodzinie w indywidualnych przypadkach. W skład grup roboczych wchodzi obowiązkowo przedstawiciele: 1) jednostek organizacyjnych pomocy społecznej; 2) gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych; 3) Policji; 4) oświaty; 5) ochrony zdrowia (art. 9a ust. 11 u.p.p.r.). Ponadto, w skład owych grup roboczych mogą (fakultatywnie) również wchodzić kuratorzy sądowi oraz przedstawiciele innych podmiotów, specjaliści w dziedzinie przeciwdziałania przemocy w rodzinie (art. 9a ust. 12 u.p.p.r.). 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. 14 u.p.p.r.).

Jak stanowi art. 9a ust. 13 u.p.p.r., zarówno członkowie zespołu interdyscyplinarnego, jak i członkowie grup roboczych wykonują zadania w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych.

Zadania zespołu interdyscyplinarnego i grup roboczych dookreśla art. 9b u.p.p.r. Gdy idzie o zespół interdyscyplinarny, to – zgodnie z ust. 1 i 2 wskazanego artykułu – realizuje on działania określone w gminnym programie przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie, a jego zadaniem jest integrowanie i koordynowanie działań podmiotów, o których mowa w przedstawionym już art. 9a ust. 3 i 5 u.p.p.r., 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.

Gdy z kolei chodzi o grupy robocze, to do ich zadań 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.

3. Wnioskodawca dopatruje się problemu konstytucyjnego przede wszystkim w zawartości normatywnej art. 9a ust. 3 pkt 3-6, ust. 4, ust. 5 i ust. 11 pkt 3-5 u.p.p.r., a więc tych przepisów, które stanowią o udziale w zespole interdyscyplinarnym lub grupach roboczych przedstawicieli Policji, oświaty, ochrony zdrowia, organizacji pozarządowych, kuratorów sądowych, prokuratorów oraz przedstawicieli innych podmiotów działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie. W odniesieniu do tych regulacji RMZ stwierdza sprzeczność z art. 16 ust. 2 zdanie 2 Konstytucji „w zakresie w jakim wskazane przepisy zezwalają na wykonywanie zadań gminy przez osoby, które nie podlegają służbowo organom gminy”.

Ponadto – w ocenie wnioskodawcy – problem konstytucyjny generuje również art. 9a ust. 10 u.p.p.r., a więc przepis, który stanowi o tym, że zespół interdyscyplinarny może tworzyć grupy robocze w celu rozwiązywania problemów związanych z wystąpieniem przemocy w rodzinie w indywidualnych przypadkach. Tutaj RMZ zarzuca, iż stan prawny, w którym grupy robocze tworzone są nie przez

samą gminę, ale przez zespół interdyscyplinarny jest nieprawidłowy, zwłaszcza że to gmina ponosi odpowiedzialność za funkcjonowanie owych grup roboczych. To, zdaniem wnioskodawcy, przesądza o sprzeczności art. 9a ust. 10 u.p.p.r. z art. 16 ust. 2 zdanie 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”).

Rozwijając powyższe RMZ wywodzi, że gmina, która wykonuje przysługujące jej zadania w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 zdanie 2 Konstytucji), „nie ma wpływu na zachowania poszczególnych członków zespołu [interdyscyplinarnego – uwaga własna]”; „W skład zespołu [...] i jego grup roboczych [...] wchodzi podmioty, które nie podlegają służbowo organom gminy, a w ramach swych obowiązków zawodowych wykonują czynności nie związane z działalnością samorządu terytorialnego. Członkowie zespołu interdyscyplinarnego oraz grup roboczych wykonują zadania w ramach obowiązków służbowych i zawodowych [...]. Za działania i zaniechania tych osób odpowiada gmina [...]”.

4. Odnosząc się do powyższych zarzutów, Sejm w pierwszej kolejności pragnie podkreślić, że RMZ w pewien sposób kwestionuje jeden z podstawowych elementów obecnej konstrukcji ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, który to element – co zdaje się być oczywiste – zapewniać ma skuteczne przeciwdziałanie zjawisku przemocy w rodzinie. Tym elementem jest współdziałanie w ramach szerokiego kręgu podmiotów (instytucji), które na różnych etapach i płaszczyznach konfrontują się z owym zjawiskiem (w procesie legislacyjnym, którego efektem było m.in. wprowadzenie do systemu prawa art. 9a u.p.p.r. wprost podkreślano, że „obowiązek tworzenia zespołów interdyscyplinarnych” należy traktować „jako wskazanie do wspólnych działań przedstawicieli służb zajmujących się przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie” – s. 3 uzasadnienia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1698/VI kad.). Ustawodawca wychodzi z niespornego założenia, że aby skutecznie przeciwdziałać przemocy w rodzinie należy zharmonizować działania różnych podmiotów, o odmiennych kompetencjach i specyfice funkcjonowania. Tylko w ten sposób można zapewnić kompleksowy i wszechstronny, a jednocześnie skoordynowany system reakcji na zjawisko przemocy w rodzinie. Jak zauważa się w doktrynie: „Tworzenie gminnego systemu

przeciwdziałania przemocy w rodzinie powinno w szczególności opierać się na współpracy różnych służb i organizacji, co daje możliwość podjęcia kompleksowych i interdyscyplinarnych działań. Współpraca ta może mieć sformalizowaną postać lokalnego porozumienia zawartego pomiędzy organami administracji, instytucjami i organizacjami [mowa o porozumieniu z art. 9a ust. 8 u.p.p.r., stanowiącym podstawę działania zespołu interdyscyplinarnego – uwaga własna], którego realizacja umożliwi udzielenie – w ramach systemu – wszechstronnej i niezwłocznej pomocy osobom doświadczającym przemocy. Wychodzi temu na przeciw nowa regulacja art. 9a-9d ustawy [u.p.p.r. – uwaga własna]” (S. Spurek [w:] *Przeciwdziałanie przemocy...*, komentarz do art. 6, teza 18); „zespoły interdyscyplinarne mają na celu koordynowanie działań podmiotów, których przedstawiciele wchodzi w ich skład, oraz specjalistów w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie” (S. Spurek [w:] *Przeciwdziałanie przemocy...*, komentarz do art. 9a-9c, teza 12).

Podkreślić należy, że warunkiem koniecznym skoordynowania działań różnych ciał zaangażowanych w przeciwdziałanie przemocy w rodzinie, jest skupienie ich pod auspicjami jednego podmiotu. Podmiotem tym w naturalny sposób staje się gmina. Wszak, o czym była już szerzej mowa, system przeciwdziałania przemocy w rodzinie powinien być tworzony przez podstawową i znajdującą się najbliżej obywatela jednostkę samorządu terytorialnego. I stąd też to wójt, burmistrz albo prezydent miasta, a więc organy gminy, powołują zespół interdyscyplinarny (art. 9a ust. 2 u.p.p.r.), zaś rada gminy określa (w drodze uchwały) tryb i sposób powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania (art. 9a ust. 15 u.p.p.r.). Trzeba jednak przy tym podkreślić, że mimo tych kompetencji gminy, zespół interdyscyplinarny – z mocy art. 9a ust. 8 u.p.p.r. – działa na podstawie porozumień zawartych między wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta a podmiotami, o których mowa w art. 9a ust. 3 i 5 u.p.p.r.

5. Mając na uwadze powyższe, a także uwzględniając uwagi poczynione we wcześniejszych fragmentach niniejszego pisma, wypada stwierdzić, że postawiony przez RMZ zarzut niekonstytucyjności art. 9a ust. 3 pkt 3-6, ust. 4, ust. 5 i ust. 11 pkt 3-5 u.p.p.r. jawi się jako nieprzekonywający. Przede wszystkim należy przypomnieć i podkreślić, że udział w zespole interdyscyplinarnym przedstawicieli podmiotów spoza gminy (np. Policji, kuratorów sądowych) jest rozwiązaniem

optymalnym i najlepiej służącym zharmonizowaniu działań na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Sejm nie widzi w tym zakresie racjonalnej alternatywy, a w szczególności nie została ona nawet zasugerowana przez wnioskodawcę. Gdyby chcieć rygorystycznie przyjąć, że zespół interdyscyplinarny powinien składać się wyłącznie z osób podlegających służbowo gminie, to oznaczałoby to destrukcję podstawowego elementu obecnej konstrukcji ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, jakim jest – jak już była o tym szerzej mowa – współdziałanie w ramach szerokiego kręgu podmiotów (instytucji), które na różnych etapach i płaszczyznach konfrontują się ze zjawiskiem przemocy w rodzinie. To zaś skutkowałoby poważnym osłabieniem ochrony członków rodzin przed przemocą. Zamiast zespołu interdyscyplinarnego, którego siłą jest łączenie różnych kompetencji, wiedzy, doświadczeń, mielibyśmy do czynienia z zespołem gminnym, czerpiącym wyłącznie z kompetencji, wiedzy i doświadczeń pracowników urzędu gminy.

Niezależnie od powyższego należy też zwrócić uwagę, że w preambule Konstytucji wyraźnie wskazano na współdziałanie władz jako jeden z fundamentów demokratycznego państwa prawnego. Jest to podstawa do zrekonstruowania ciężącego na wszystkich władzach publicznych obowiązku (nakazu) współdziałania (szerzej na ten temat – zob. W. Brzozowski, *Współdziałanie władz publicznych*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 2, s. 3 i n.). Zatem również samorząd terytorialny, który – jak stanowi *expressis verbis* art. 16 ust. 2 zdanie 1 Konstytucji – „uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej”, ma konstytucyjny obowiązek współdziałać z innymi władzami publicznymi, np. Policją będącą elementem struktury władzy wykonawczej. Współdziałanie takie jest jeszcze bardziej konieczne (i konstytucyjnie legitymowane), gdy służy realizacji innych wartości konstytucyjnych. W analizowanym wypadku przeciwdziałania przemocy w rodzinie idzie zaś m.in. o ochronę i opiekę nad rodziną (art. 18 Konstytucji) czy uwzględnianie dobra rodziny (art. 71 ust. 1 Konstytucji). W świetle tych uwag pozycja i zróżnicowany skład zespołów interdyscyplinarnych, w ramach których gmina współdziała z innymi podmiotami na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie, jawią się jako konstytucyjnie legitymowane.

Pamiętać ponadto należy, że nie jest też tak, jak podnosi RMZ, że gmina nie ma żadnego wpływu na zespół interdyscyplinarny i jego członków. Twierdzeniu temu przeczy już treść art. 9a u.p.p.r. Wszak na mocy jego ust. 8, zespół interdyscyplinarny działa na podstawie stosownych porozumień zawieranych przez

wójta, burmistrza albo prezydenta miasta (zresztą to właśnie te organy gminy powołują zespół interdyscyplinarny – ust. 2), a w myśl jego ust. 15, to rada gminy określa (w drodze uchwały) tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania.

W końcu trzeba też wskazać, że gdyby nawet przyjmując, że kwestionowane przepisy ograniczają samodzielność (autonomię) gminy, to nie jest to samo w sobie niekonstytucyjne. Podczas analizy relewantnych w niniejszej sprawie wzorców kontroli wywiedziono, że zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego nie jest wartością absolutną i jako taka podlega ograniczeniom ustawowym. Przy czym ograniczenia te muszą znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i chronionych wartościach. Trudno natomiast zaprzeczyć, że kwestionowane przepisy, na co wielokrotnie zwracano już uwagę, afirmują takie wartości konstytucyjne, jak np. ochrona i opieka nad rodziną (art. 18 Konstytucji) czy uwzględnianie dobra rodziny (art. 71 ust. 1 Konstytucji). Dodatkowo można tu też wskazać na liczne konstytucyjne wolności i prawa jednostek, które doznają uszczerbku na skutek przemocy w rodzinie (np. unormowane w art. 31 ust. 1 i 2, art. 38, art. 41 ust. 1 Konstytucji). Realizacja i ochrona tych wartości czynią uzasadnionym nałożenie na gminy obowiązków związanych z tworzeniem i funkcjonowaniem zespołów interdyscyplinarnych. Dodać należy, że wnioskodawca nie wykazał, że wartości te nie powinny być realizowane ewentualnym kosztem autonomii gminy.

6. Poczynione wyżej uwagi należy odpowiednio odnieść również do grup roboczych i art. 9a ust. 10 u.p.p.r. jako podstawy normatywnej ich tworzenia przez zespół interdyscyplinarny. Tu także przecież chodzi o współdziałanie w ramach szerokiego kręgu podmiotów (instytucji), które na różnych etapach i płaszczyznach konfrontują się ze zjawiskiem przemocy w rodzinie. Przy czym grupy robocze mają na celu rozwiązywanie problemów związanych z wystąpieniem przemocy w rodzinie w indywidualnych przypadkach (art. 9a ust. 10 u.p.p.r.). Podobnie jak w wypadku zespołów interdyscyplinarnych, zróżnicowany skład grup roboczych jest rozwiązaniem optymalnym i najlepiej służącym zharmonizowaniu działań na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Trudno tu o racjonalną alternatywę, a w szczególności nie byłyby nią grupy robocze złożone wyłącznie z osób podlegających służbowo gminie.

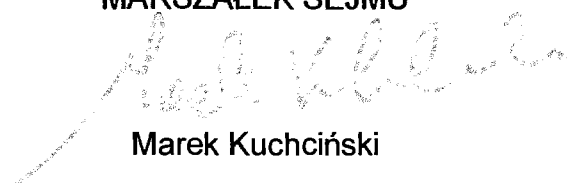
Wspomnieć ponadto należy, że zróżnicowany skład grup roboczych jest legitymowany konstytucyjnie przez obowiązek współdziałania władz publicznych w imię realizacji wartości konstytucyjnych. I nawet gdyby przyjąć, że instytucja grup roboczych stanowi jakąś formę ograniczenia samodzielności (autonomii) gminy, to jest to ograniczenie uprawnione i służące realizacji konstytucyjnych celów i wartości (takich samych, jak w wypadku zespołów interdyscyplinarnych).

Nie sposób też nie zauważyć, że jeśli gmina – o czym była już mowa – ma wpływ na zespół interdyscyplinarny i jego członków (choćby przez określanie uchwałą rady gminy trybu, sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania), to nie pozostaje ona również bez wpływu na grupy robocze, które są przecież tworzone przez zespół interdyscyplinarny. Nie przekonuje przy tym zastrzeżenie RMZ, że grupy robocze powinny być tworzone przez samą gminę, nie zaś przez zespół interdyscyplinarny. Wydaje się wszak, że to właśnie ów zespół jest podmiotem bardziej wyspecjalizowanym i kompetentnym niż gmina, aby podejmować decyzje o powoływaniu grupy do rozwiązania konkretnych problemów związanych z wystąpieniem przemocy w rodzinie w indywidualnych przypadkach.

Trudno natomiast odnieść się do zarzutu RMZ, iż to gmina ponosi odpowiedzialność za funkcjonowanie grup roboczych i osób wchodzących w ich skład. Brak jest bowiem w tym zakresie bliższego uzasadnienia, a w szczególności wyjaśnienia, o jaką odpowiedzialność gminy chodzi, w jakim zakresie i w jakiej sytuacji ma być ona ponoszona, względem jakich zachowań (działań) ma się ona aktualizować. Z pewnością nie może chodzić tu o odpowiedzialność karną, bo ta przecież ma charakter indywidualny i osobisty oraz nie może być ponoszona przez podmiot inny niż konkretna osoba fizyczna (a zatem nie może jej ponosić np. gmina). Wątpliwości można wyrazić również względem innych rodzajów odpowiedzialności prawnej gminy, co wynika przede wszystkim z treści art. 9a ust. 13 u.p.p.r. Przepis ten stanowi, że zarówno członkowie zespołu interdyscyplinarnego, jak i członkowie grup roboczych „wykonują zadania w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych”. Oznacza to, że przykładowo uczestniczący w zespole interdyscyplinarnym lub grupie roboczej policjant, działa tam nie jako pracownik gminy, ale jako wykonujący swoje obowiązki służbowe funkcjonariusz Policji.

7. Poczynione uwagi prowadzą do następujących konkluzji: 1) art. 9a ust. 3 pkt 3-6, ust. 4, ust. 5 i ust. 11 pkt 3-5 u.p.p.r. 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 2 Konstytucji; 2) art. 9a ust. 10 u.p.p.r. w zakresie, w jakim dopuszcza możliwość tworzenia grup roboczych przez podmioty inne niż gmina, **jest zgodny** z art. 16 ust. 2 zdanie 2 Konstytucji (gdy idzie o zakres tej drugiej konkluzji, to pominięto w niej podnoszoną przez RMZ kwestię ponoszenia przez gminę odpowiedzialność za działania i zaniechania grup roboczych, co wynika ze wskazanego wcześniej braku odpowiedniego uzasadnienia czy też doprecyzowania tego elementu zarzutu).

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński