

Monika Wilanowska
Uniwersytet Łódzki
ORCID: 0000-0001-6220-6598
wilanowskamonika@wp.pl

Zasada decentralizacji władzy publicznej w kontekście realizowania przez gminę zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie

Wprowadzenie

Przemoc w rodzinie stanowi jedno z zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce. Jest to zjawisko, które wpływa negatywnie nie tylko na życie członków danej rodziny, ale i społeczeństwo, prowadząc do dehumanizacji stosunków międzyludzkich, patologizacji więzi między ludźmi, rozpadu rodzin, nieprzystosowania społecznego ofiar przemocy w rodzinie, bezdomności czy bezrobocia¹. Zachowanie sprawcy przemocy w rodzinie wobec najbliższych przeważnie wyczerpuje znamiona czynów zabronionych stypizowanych w Kodeksie karnym, takich jak znęcanie, zniewaga, naruszenie nietykalności cielesnej, groźba karalna, zgwałcenie czy spowodowanie uszczerbku na zdrowiu². Nie ulega wątpliwości to, że zwalczanie przemocy w rodzinie powinno stanowić jeden z priorytetów polityki państwa w zakresie zapewniania bezpieczeństwa i porządku publicznego.

W Polsce wskazany problem przez wiele dziesięcioleci pozostawał poza zainteresowaniem ustawodawcy. Sytuacja ta zmieniła się w 2005 r., kiedy uchwalona została ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie³. Była ona kilkakrotnie nowelizowana⁴. Największe znaczenie dla funkcjonowania lokalnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie miały zmiany impliko-

¹ Zob. E. Dąbrowska, *Przemoc w rodzinie jako zjawisko społeczne*, [w:] E. Kowalewska-Borys (red.), *Problematyka przemocy w rodzinie. Podstawowe środki prawne ochrony osób pokrzywdzonych*, Warszawa 2012, s. 22–24.

² Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1444).

³ Ustawa z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 218), dalej jako u.p.p.r.

⁴ W latach 2010–2019 nowelizowano ją sześciokrotnie.

wane do niej w 2010 r⁵. Wprowadzono bowiem wówczas regulacje dotyczące funkcjonowania zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych czy też procedury „Niebieskie Karty”.

Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie zobligowała organy administracji publicznej do wykonywania czynności związanych ze zwalczaniem tego zjawiska. Wynika to bezpośrednio z art. 6 u.p.p.r. Określono w nim, że zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie realizowane są przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego.

Celem prowadzonych badań jest analiza regulacji prawnych dotyczących wykonywania przez gminę zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie pod kątem wykazania, że zakres zadań przyznanych do realizacji tej podstawowej jednostce samorządu terytorialnego stanowi urzeczywistnienie zasady decentralizacji, będącej naczelną zasadą ustroju państwa.

Decentralizacja jako kryterium podziału zadań pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego

Istota decentralizacji władzy publicznej

Realizowanie zadań publicznych przez samorząd terytorialny (w tym gminę jako jego podstawową jednostkę) jest ściśle związane z obowiązującą w polskim systemie prawnym zasadą decentralizacji władzy państwowej. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej⁶ w art. 15 ust. 1 wprost wskazuje na to, że powinien ją zapewniać ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej. Zasada decentralizacji została podniesiona do rangi zasady konstytucyjnej.

Oznacza ona proces trwałego poszerzania uprawnień jednostek władzy publicznej niższego rzędu w drodze przekazywania im zadań, kompetencji oraz niezbędnych środków do ich realizacji⁷. Można ją także rozumieć jako proces ograniczania całkowitego podporządkowania władzom czy instytucjom centralnym, jak również jego rezultat⁸.

⁵ Ustawa z 10 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2010 r., Nr 125, poz. 842).

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako Konstytucja RP.

⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lutego 2003 r., K 24/02, OTK z 2003 r., Nr 2A, poz. 11, s. 34.

⁸ H. Izdebski, *Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej i zasada decentralizacji*, [w:] A. Lutrzykowski (red.), *Ustrój terytorialny państwa, a decentralizacja systemu władzy publicznej*, Toruń 2012, s. 15.

Decentralizację należy uznać za jedno z kryteriów repartycji zadań między administracją rządową a jednostkami samorządu terytorialnego, a także bezpośrednio między gminą, powiatem i województwem samorządowym⁹.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3 listopada 2006 r. stwierdził, że: „decentralizacja państwa to idea, której celem jest przekazywanie kompetencji władzy państwowej organom jednostek samorządu terytorialnego, wyłonionym w sposób demokratyczny przez społeczności lokalne. (...) Im przekazanie kompetencji państwa na rzecz samorządu terytorialnego będzie większe oraz lepsze będą gwarancje jego niezależności, tym lepiej będzie realizowana idea decentralizacji państwa (w większym zakresie, głębiej)”¹⁰. Oznacza to, że nie należy ograniczać zadań własnych przydzielanych samorządowi terytorialnemu, a wręcz przeciwnie konieczne jest dążenie do pogłębiania decentralizacji władzy publicznej w naszym kraju. Musi to jednak wiązać się z niezależnością jednostek samorządu terytorialnego od organów władzy centralnej w zakresie wykonywanych zadań publicznych. Decentralizacja zakłada wszakże również to, iż możliwości i sposób ingerowania organów wyżej usytuowanych w działalność organów stojących niżej jest wyraźnie określona¹¹.

Jak słusznie zauważa K. Gawkowski¹², istnienie decentralizacji w państwie ma sens wówczas, gdy jest to decentralizacja praktyczna, realna, a nie jedynie teoretyczna i pozorna, która polega na przekazywaniu jednostkom samorządu terytorialnego coraz większej ilości zadań bez zagwarantowania im dodatkowych środków finansowych na ich realizację bądź odpowiednich uprawnień decyzyjnych.

Decentralizacja powinna więc wiązać się przede wszystkim z przekazywaniem samorządowi coraz większej ilości zadań własnych, ale jednocześnie, jeżeli tego wymaga charakter danej kategorii zadań publicznych, wraz z odpowiednią wysokością środków finansowych na ich realizowanie. Poszerzenie katalogu zadań własnych wykonywanych przez gminy, powiaty i województwa, bez wsparcia finansowego czy też organizacyjnego ze strony państwa, może bowiem skutkować efektem odwrotnym do pożądanego, a mianowicie doprowadzić do chaosu i nieudolności w działalności samorządu terytorialnego.

⁹ Zob. P. Wilczyński, *Ochrona środowiska jako samodzielna funkcja administracji samorządowej*, [w:] P. Korzeniowski, I. Wieczorek (red.), *Reglamentacja korzystania ze środowiska jako funkcja administracji samorządowej*, Łódź 2018, s. 28.

¹⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06, Legalis.

¹¹ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016, s. 24.

¹² K. Gawkowski, *Administracja samorządowa w teorii i praktyce*, Toruń 2017, s. 45–47.

Decentralizacja a subsydiarność

Z pojęciem decentralizacji nierozzerwalnie związana jest inna zasada charakterystyczna dla funkcjonowania polskiej administracji państwowej, a mianowicie zasada subsydiarności (pomocniczości). Została ona *explicite* wyrażona w preambule Konstytucji RP i oznacza, że władza w państwie ma być konstruowana pionowo, od dołu do góry. Zadania, które mogą być realizowane przez jednostki niższego rzędu, nie powinny zatem być przekazywane do wykonania jednostkom wyższego rzędu. Wynika z niej jednocześnie, że jednostki wyższego rzędu mogą otrzymać do realizowania określone zadania wtedy, gdy ich wymiar przekracza kompetencje czy też możliwości jednostek niższego rzędu¹³.

Jej znaczenie podkreślono również w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego¹⁴ (dalej: EKSL). Art. 4 ust. 3 EKSL stanowi wszakże, iż odpowiedzialność za wykonywanie spraw publicznych spoczywać powinna przede wszystkim na organach znajdujących się najbliżej obywateli.

Należy więc podkreślić, iż podobnie jak zasada decentralizacji, ma ona kluczowe znaczenie w kontekście rozdziału zadań publicznych pomiędzy administrację rządową i jednostki samorządu terytorialnego¹⁵. Wskazuje na to również H. Izdebski¹⁶, który zauważa, że zasada ta stanowi podstawę określenia istoty zadań publicznych, dokonania podziału tych zadań pomiędzy państwo i samorząd terytorialny, a w dalszej kolejności rozdziału zadań dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, a także skonstruowania podstawowych zasad wykonywania zadań o charakterze publicznym. Zapobiega ona jednocześnie zbyt daleko posuniętej ingerencji państwa w funkcjonowanie społeczeństwa¹⁷.

Biorąc powyższe pod uwagę można wskazać, iż zasada decentralizacji będzie niejako rozwinięciem zasady pomocniczości skonstruowanej w preambule Konstytucji RP. W kontekście podziału *imperium* subsydiarność opiera się przede wszystkim na kryterium posiadania bądź nieposiadania przez daną jednostkę samorządu terytorialnego bądź organ administracji rządowej możliwości do wykonywania określonej kategorii zadań publicznych, decentralizacja natomiast odnosi się wprost do przekazywania zadań własnych samorządowi terytorialnemu, przy zagwarantowaniu mu samodzielności i środków finansowych niezbędnych do ich realizowania. Przy czym podkreślić należy

¹³ Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Warszawa–Bydgoszcz 2001.

¹⁴ Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., Nr 124 poz. 607).

¹⁵ P. Wilczyński, *op.cit.*, s. 28–32.

¹⁶ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014, s. 27.

¹⁷ B. Dolnicki, *op.cit.*, s. 28.

to, że zgodnie z obiema wskazanymi zasadami to gmina powinna być jednostką, której państwo przyznaje do realizacji najszerszy zakres zadań publicznych o charakterze lokalnym.

Status prawny gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego

Istota funkcjonowania samorządu terytorialnego

W 1990 r. reaktywowano w Polsce samorząd terytorialny na poziomie gminy¹⁸. Zgodnie z zasadą decentralizacji ustawodawca przeniósł wówczas na te jednostki część *imperium*¹⁹. W 1999 roku weszły w życie ustawy o samorządzie powiatowym²⁰ i samorządzie województwa²¹ i od tego czasu administracja samorządowa funkcjonuje w Polsce na niezmienionych zasadach²².

W Polsce jednostki samorządu terytorialnego zostały rozmieszczone na trzech poziomach podziału terytorialnego. Ich układ przypomina wobec tego strukturę szczeblową²³. Należy jednak zaznaczyć, iż takie ukształtowanie jednostek samorządu terytorialnego nie oznacza żadnej hierarchii między nimi. Są one całkowicie niezależne od siebie²⁴.

Pojęcie samorządu terytorialnego najlepiej zobrazować odwołując się do tzw. elementów konstrukcyjnych wskazywanych w doktrynie prawa administracyjnego, a więc zasadniczych cech jakie musi spełniać samorząd terytorialny jako instytucja prawna. Należą do nich²⁵:

- istnienie wyodrębnionej społeczności lokalnej, do której przynależność powstaje z mocy samego prawa;
- wyposażenie społeczności lokalnej w osobowość prawną;
- wskazanie kompetencji i zadań publicznych, które wskazana społeczność ma wykonywać we własnym imieniu i interesie;
- względnie samodzielne wykonywanie przez tą społeczność zadań publicznych;

¹⁸ Wówczas weszła w życie ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (tekst pierwotny – Dz.U. Nr 16, poz. 95).

¹⁹ M. Kruszewska–Gagoś, *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, Lublin 2009, s. 9.

²⁰ Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 920).

²¹ Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1668).

²² Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 276.

²³ Zob. M.A. Król, *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie prawnej ochrony powierzchni ziemi*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2018, t. XVI, s. 92.

²⁴ J. Zimmermann, op.cit., s. 273–275; E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 193.

²⁵ Zob. E. Olejniczak–Szałowska, *Geneza, pojęcie i cechy samorządu terytorialnego*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2019, s. 422.

– potwierdzoną w przepisach prawa ochronę sądową samodzielności w zakresie realizowania zadań;

– posiadanie przez wspólnotę uprawnienia do kształtowania, w granicach określonych przepisami prawa, własnej organizacji wewnętrznej, wyłaniania organów przedstawicielskich oraz stanowienia prawa miejscowego.

Odwołując się do wyżej wymienionych cech samorządu terytorialnego, zaznaczyć należy, że to Konstytucja RP w art. 165 wskazuje na podmiotowość publicznoprawną jednostek samorządu terytorialnego, a co za tym idzie – wyposaża je w osobowość prawną, prawo własności i inne prawa majątkowe oraz sądową ochronę samodzielności działania. Konsekwencją posiadania przez jednostki samorządu terytorialnego osobowości prawnej jest przede wszystkim to, że zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP mogą one wykonywać zadania przypisane im ustawowo we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Zadania takie wykonywane są w interesie publicznym, dla dobra wspólnoty samorządowej. Będą więc one miały wyłącznie publiczny charakter²⁶. Jak zauważył J. Niczyporuk, część zadań, jakie mają przypadać do realizacji samorządowi terytorialnemu, powinna pozostawać większa od tej, która została oddana do kompetencji administracji rządowej²⁷.

Ponadto podkreślenia wymaga, że zadania realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego zostały ukształtowane biorąc pod uwagę dwa kryteria: po pierwsze, większość zadań samorządowych wykonuje gmina jako jednostka ustanowiona najbliżej obywateli; po drugie, zadania powiatu i województwa mają charakter uzupełniający i ściśle określony²⁸.

Samodzielność realizowania tych zadań uznać trzeba za element niezbędny do prawidłowego funkcjonowania samorządu terytorialnego. Toteż ingerowanie w nią przez organy nadzorcze powinno odbywać się w sytuacjach wskazanych enumeratywnie w przepisach prawa, a sam nadzór zgodnie z art. 171 Konstytucji RP winien być oparty jedynie na kryterium legalności. Takie ukształtowanie nadzoru gwarantuje wszakże działanie samorządu w ramach państwowego porządku prawnego²⁹. Podkreślenia wymaga, że unormowania zawarte w Konstytucji i ustawach dotyczące instytucji nadzoru nad samorządem terytorialnym odpowiadają wymogom zawartym w art. 8 ust. 1 EKSL³⁰.

²⁶ J. Niczyporuk, *Zadania samorządu terytorialnego*, [w:] M. Chmaj (red.), *Prawo samorządu terytorialnego*, Warszawa 2013, s. 88.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Pod. M. Szypliński, *Organizacja, zadania i funkcjonowanie samorządu terytorialnego*, Toruń 2011, s. 51; E. Ura, op. cit., s. 194.

²⁹ B. Jaworska-Dębska, *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w wybranych formach publicznoprawnych a ich samodzielność*, [w:] B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej*, Warszawa–Łódź 2019, s. 209.

³⁰ Wszelka kontrola administracyjna społeczności lokalnych może być dokonywana wyłącznie w sposób oraz w przypadkach przewidzianych w Konstytucji lub w ustawie.

Samodzielność działania samorządu terytorialnego nie jest jednak wobec powyższego całkowita³¹. Zwracał na to uwagę również Trybunał Konstytucyjny³².

Gmina jako realizator zadań publicznych

Gmina jest jednostką samorządu terytorialnego, której istnienie zostało umocowane konstytucyjnie³³. Polska ustawa zasadnicza odnosi się do niej *explicite* w art. 164, który stanowi, iż jest ona podstawową jednostką samorządu terytorialnego, a inne określa ustawa. Gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jego jednostek. Niewątpliwie świadczy to o doniosłości gminy w polskim systemie prawnym.

Dookreślenie uregulowań konstytucyjnych zawiera ustawa o samorządzie gminnym³⁴, która w art. 6 ust. 1 stanowi, że gmina realizuje wszystkie zadania publiczne o znaczeniu lokalnym, chyba że zostały one zastrzeżone ustawowo na rzecz innych podmiotów. Ponadto wskazania wymaga również regulacja zawarta w art. 6 ust. 2 u.s.g., w którym stwierdzono że w przypadku braku odrębnych uregulowań ustawowych, rozstrzyganie w tych lokalnych sprawach należy zawsze do gminy. Ustawodawca nie zdecydował się jednak na wprowadzenie definicji legalnej terminu „znaczenie lokalne”. Można stwierdzić, iż sprawą o znaczeniu lokalnym będzie taka sprawa, która pozostaje w związku z potrzebami członków grupy zamieszkujących dany teren³⁵.

Zadania własne gminy zostały wyliczone na zasadzie egzemplifikacji w art. 7 ust. 1 u.s.g. Ustawodawca zaznaczył w nim, iż należy do nich zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Obejmują one sprawy dotyczące m.in. pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych, wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, a także porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

Jedną z kategorii zadań publicznych wykonywanych przez gminę są zatem zadania z zakresu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego³⁶, a więc między innymi działania związane z przeciwdziałaniem przemoc w rodzinie. Należy podkreślić, że jednostki samorządu terytorialnego nie dysponują środkami władczymi, co sprawia że to organy administracji rządowej będą odpo-

³¹ Zob. E. Ura, op.cit., s. 192; E. Zieliński, *Administracja rządowa i samorządowa w Polsce*, Warszawa 2013, s. 68.

³² Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 maja 1998 r., sygn. akt K 38/97, OTK ZU 1998, Nr 3, poz. 31.

³³ Zob. A. Szewc, G. Jyż, Z. Plawecki, *Samorząd gminny – komentarz*, Warszawa 2005, s. 21.

³⁴ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 713), dalej: u.s.g.

³⁵ S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawy samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018, Legalis.

³⁶ J. Niczyporuk, op. cit., s. 93; Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 6, Warszawa 2011, s. 105 i nast.

wiedzialne za ochronę państwa przed najpoważniejszymi zagrożeniami bezpieczeństwa i porządku publicznego³⁷. Nie umniejsza to jednak roli gminy, która – podejmując działania ochronne – często skutecznie zabezpiecza społeczność lokalną przed zagrożeniami występującymi na zamieszkiwanym przez nią terenie.

Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie na poziomie gminy

Przemoc w rodzinie jako zagrożenie bezpieczeństwa publicznego

Przemoc w rodzinie jest negatywnym zjawiskiem społecznym, które wpływa nie tylko na życie członków danej rodziny, ale i jej otoczenie, a w konsekwencji również na bezpieczeństwo publiczne państwa. Zachowanie sprawcy przemocy wypełnia bowiem często znamiona typów czynów zabronionych określonych w Kodeksie karnym³⁸. Implikując do polskiego systemu prawnego u.p.p.r., ustawodawca zdecydował się na rozpoczęcie jej od preambuły, w której wskazano, że przemoc w rodzinie narusza podstawowe prawa człowieka, w tym prawo do życia i zdrowia oraz poszanowania godności osobistej. Świadczy to o tym, że priorytetem działań podejmowanych w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie jest ochrona praw jednostki.

Definicja legalna przemocy w rodzinie została wskazana w art. 2 pkt. 2 u.p.p.r.³⁹. Zwrócono w niej uwagę na to, że istnieje wiele rodzajów tej przemocy, a mianowicie przemoc fizyczna, psychiczna czy też seksualna⁴⁰. Analiza sprawozdań Policji z realizacji procedury „Niebieskie Karty” za lata 2017–2019 pozwala zauważyć, że w Polsce najczęstszym rodzajem stosowanej przemocy jest przemoc psychiczna⁴¹. Należy podkreślić, iż doświadczanie stosowanej przez sprawcę przemocy w rodzinie powoduje u ofiar negatywne skutki w obszarze ich zdrowia. Zaliczyć do nich można m.in. siniaki, rozcięcia, urazy,

³⁷ Zob. S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2014, s. 20.

³⁸ Szerzej: E. Kruk, *Przemoc w rodzinie a ofiara i zabezpieczenie jej praw w świetle procedury „Niebieskiej Karty” i cywilnego „nakazu opuszczenia lokalu” ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Sectio G, Ius. 2016, vol. 60, z. 1, s. 84–88; B. M. Kałdon, *Przemoc wobec dziecka w rodzinie*, Warszawa 2014, s. 17–18.

³⁹ Przez przemoc w rodzinie należy rozumieć jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie naruszające prawa lub dobra osobiste członków rodziny, 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.

⁴⁰ Szerzej o formach przemocy w rodzinie: P. Kobes, *Prawnokarne i administracyjnoprawne aspekty przemocy w rodzinie*, Bielsko-Biała 2011, s. 28–30; A. Cichy, C.T. Szyjko, *Zagrożenia dla bezpieczeństwa w obliczu przemocy domowej*, Warszawa 2015, s. 12–19.

⁴¹ <http://www.statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/przemoc-w-rodzinie/137709,Sprawozdania-z-realizacji-procedury-quotNiebieskie-Kartyquot.html> (data dostępu: 2.04.2020).

zaburzenia lękowe, depresje, zaburzenia obsesyjno-kompulsywne czy też zespół stresu pourazowego⁴².

Jak wynika ze sprawozdań z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie za lata 2016–2018⁴³, liczba osób dotkniętych przemocą w rodzinie utrzymuje się na zbliżonym poziomie (225 164 w 2016 r., 224 225 w 2017 r., 224 251 w 2018 r.). Trzeba jednak dodać, że wskazane liczby nie obrazują rzeczywistej skali tego zjawiska w kraju. Dotyczą one bowiem jedynie osób, które poszukiwały pomocy u przedstawicieli organów i jednostek wykonujących zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Należy przy tym zaznaczyć, że osoby doświadczające przemocy cechują zazwyczaj: niska samoocena, poczucie winy, lęk, silna zależność od sprawcy, mała zdolność do rozwiązywania problemów, zaburzenia emocjonalne, niezrozumiałe zmiany decyzji, dolegliwości psychosomatyczne, a także izolacja społeczna⁴⁴. Pozwala to przypuszczać, że często nie decydują się one na skorzystanie z pomocy instytucjonalnej, a sama skala przemocy w rodzinie w Polsce jest znacznie wyższa.

Model przeciwdziałania przemocy rodzinie w Polsce

W uzasadnieniu rządowego projektu u.p.p.r. z 2004 r. słusznie założono, iż to państwo jest odpowiedzialne za zapobieganie i karanie aktów przemocy w rodzinie⁴⁵. Wobec tego, wraz z wejściem u.p.p.r., organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego zostały zobowiązane do wykonywania zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Pierwotna wersja ustawy wymagała jednak dokonania wielu modyfikacji⁴⁶. Konieczność ich implikowania doprowadziła do uchwalenia w 2010 r. ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw. Wprowadzono wówczas do u.p.p.r. przepisy dotyczące m.in. tworzenia przez gminę zespołów interdyscyplinarnych, procedury „Niebieskie Karty”, uprawnienia pracownika socjalnego do odebrania dziecka z rodziny i umieszczenia go u innej niezamieszkującej wspólnie osoby najbliższej, w rodzinie zastępczej lub w placówce opiekuńczo-wychowawczej, czy też instytucji nakazu opuszczenia lokalu przez sprawcę przemocy w rodzinie. Zmieniono również jej pream-

⁴² P.B. Nylor, L. Petch, P. A. Ali, *Przemoc domowa: mobbing w domu*, [w:] C.P. Monks, I. Coyne (red.), *Przemoc i mobbing w szkole, w domu, w miejscu pracy*, Warszawa 2012, s. 109.

⁴³ <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdania-z-realizacji-krajowego-programu-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie> (data dostępu: 2.04.2020).

⁴⁴ A. Dudziak, *Zespoły Interdyscyplinarne. Budowanie koalicji na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej*, [w:] B. Boniek, A. Dudziak (red.), *Zagrożenia bezpieczeństwa społecznego. Wybrane problemy*, Bydgoszcz 2015, s. 18.

⁴⁵ [http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruk/3639/\\$file/3639.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruk/3639/$file/3639.pdf) (data dostępu: 2.04.2020).

⁴⁶ [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/E7D206E9D4B5292AC125756100371248/\\$file/1698.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/E7D206E9D4B5292AC125756100371248/$file/1698.pdf) (data dostępu: 2.04.2020).

bułę, a także zasady funkcjonowania Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie.

U.p.p.r. nakłada na organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego obowiązek wykonywania zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie na zasadach określonych w przepisach ustawy o pomocy społecznej⁴⁷ lub ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁴⁸ (oprócz sytuacji, gdy przepisy u.p.p.r. stanowią inaczej). Takie rozwiązanie wydaje się jak najbardziej słuszne. Należy bowiem poprzeć stanowisko P. Kobesa⁴⁹, że w zakresie zwalczania przemocy w rodzinie prawo karne powinno mieć charakter *ultima ratio*, a w pierwszej kolejności działania powinna podejmować administracja samorządowa przy wsparciu administracji rządowej.

Zgodnie z treścią u.p.p.r., realizacja zadań wskazanych w tym akcie prawnym spoczywa na: Radzie Ministrów (art. 9d ust. 5, art. 10 ust. 1, art. 11), ministrze właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego (art. 5, art. 7 ust. 3, art. 10b, art. 10f), ministrze zdrowia (art. 3 ust. 2), ministrze właściwym do spraw wewnętrznych (12a ust. 6), wojewodach (art. 7 ust.1) i wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego (art. 6 ust. 2, 3 i 4).

Ponadto organy administracji państwowej współdziałają przy wykonywaniu określonych zadań z organizacjami pozarządowymi oraz kościołami i związkami wyznaniowymi. Warto jednak podkreślić, że najwięcej działań związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie realizują jednostki samorządu terytorialnego, co niewątpliwie jest kompatybilne z zasadą decentralizacji władzy państwowej. Co istotne zadania te nie koncentrują się na stosowaniu represji, lecz na udzielaniu wsparcia⁵⁰.

Zadania gminy w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie

Gmina będąc podstawową jednostką samorządu terytorialnego wykonuje najszerszy zakres zadań publicznych o charakterze lokalnym. Wydaje się, że najważniejszym powodem takiego ukształtowania rozdziału *imperium* w Polsce jest to, że gmina znajduje się najbliżej obywatela. W związku z tym, przy zagwarantowaniu jej odpowiednich środków finansowych i organizacyjnych jest w stanie najskuteczniej wykonywać określone kategorie działań na rzecz społeczności lokalnej. Realizuje ona wiele działań związanych z ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie.

⁴⁷ Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1876).

⁴⁸ Ustawa z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2277), dalej jako u.w.t.p.a.

⁴⁹ P. Kobes, op. cit., s. 86.

⁵⁰ I. Sierpowska, *Administracja świadcząca wobec zjawiska przemocy w rodzinie*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2017, z. XI, s. 289.

Jak stanowi art. 6 ust. 2 u.p.p.r., do zadań gminy należy tworzenie gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Zadanie to zakłada obowiązek tworzenia i realizacji przez tę jednostkę samorządu terytorialnego gminnego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie, a więc kompleksowego planu działań podejmowanych w tym zakresie przez organy i struktury funkcjonujące na terenie gminy. Nałożenie na gminę obowiązku ich tworzenia wskazuje na systemowe i wszechstronne podejście ustawodawcy do przemocy w rodzinie⁵¹. Ponadto gmina została przez ustawodawcę zobowiązana do prowadzenia poradnictwa i interwencji w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, a także zapewnienia osobom dotkniętym przemocą w rodzinie miejsc w ośrodkach wsparcia. Pozwala to zauważyć, że zadania realizowane przez gminę mają przede wszystkim charakter pomocowy. Gmina odpowiada również za tworzenie zespołów interdyscyplinarnych, a więc struktur złożonych z przedstawicieli wielu instytucji, podejmujących interwencje w środowisku zagrożonym bądź dotkniętym przemocą w rodzinie.

Należy podkreślić, że wskazany wyżej katalog zadań wykonywanych przez gminę nie ma charakteru zamkniętego, na co wskazuje użyte w art. 6 ust. 2 u.p.p.r. sformułowanie „w szczególności”. Konieczność podejmowania przez gminę obligatoryjnych działań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie może zatem wynikać także z innych aktów normatywnych. Szczególnie ważna w tym kontekście wydaje się ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ponieważ przemoc w rodzinie przeważnie powiązana jest z występującym w rodzinie problemem alkoholowym⁵².

W ramach zadań w zakresie zwalczania alkoholizmu gminy podejmując działania związane z profilaktyką oraz integracją społeczną osób od niego uzależnionych udzielają rodzinom, w których występuje problem alkoholowy, pomocy psychospołecznej i prawnej, a także ochrony przed przemocą⁵³. Ponadto art. 4 ust. 3 u.w.t.p.a. zobowiązuje wójtów, burmistrzów i prezydentów miast do powołania gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, która podejmuje w szczególności czynności zmierzające do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie lecznictwa odwykowego. Wobec tego jest to niezwykle ważna instytucja w gminnym systemie przeciwdziałania przemocy w rodzinie w sytuacji, gdy w rodzinie dotkniętej przemocą występuje problem alkoholowy. Znajduje to potwierdzenie w tym, że zgodnie z art. 9a ust. 3 pkt 2 u.p.p.r.

⁵¹ Zob. K. Właźlak, *Programy jednostek samorządu terytorialnego w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr. 9, s. 40 i nast.

⁵² <http://www.parpa.pl/index.php/33-analzy-badania-raporty> (data dostępu: 2.04.2020); <http://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/przemoc-w-rodzinie/50863,Przemoc-wrodzinie.html> (data dostępu: 2.04.2020).

⁵³ Por. I. Sierpowska, op. cit., s. 288.

przedstawiciele gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych wchodzi w skład zespołów interdyscyplinarnych.

Biorąc pod uwagę powyższe, stwierdzić należy, że gmina realizuje rozległy katalog zadań związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie. Na poziomie gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego ustawodawca dostrzega największą potrzebę nawiązywania współpracy w zakresie udzielania pomocy osobom dotkniętym przemocą w rodzinie, oddziaływania na osoby ją stosujące, a także podnoszenia świadomości społeczeństwa na temat przyczyn i skutków przemocy w rodzinie⁵⁴.

Podsumowanie

Decentralizacja władzy państwowej jako zasada rangi ustrojowej jest jednym z fundamentów polskiego systemu prawnego. Jej podstawowym przejawem jest samorząd terytorialny. Państwo przyznaje mu do realizowania szereg zadań, które wykonuje on we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, mając prawnie zagwarantowaną samodzielność podejmowanych działań i środki niezbędne do ich wykonania. Za wyznacznik skali zadań, które powinny zostać mu powierzone uznać zaś należy zasadę pomocniczości⁵⁵. Gmina będąc podstawową jednostką samorządu terytorialnego powinna zatem realizować największą część zadań publicznych. Wszystkie sprawy o znaczeniu lokalnym, które nie przekraczają możliwości podejmowania działań przez gminę, winny zostać przyznane do jej kompetencji.

Wyrazem urzeczywistnienia zasady decentralizacji w polskim porządku prawnym jest niewątpliwie rozdział zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie pomiędzy poszczególne organy administracji publicznej. To administracji samorządowej, a w szczególności gminie przyznano bowiem do realizacji najwięcej zadań własnych. Ustawodawca wskazał w art. 6 ust. 2 u.p.p.r., że do jej obowiązków należy tworzenie gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Słowo „system” pojawia się w u.p.p.r. jedynie przy określeniu zadań gminy, co niewątpliwie świadczy o doniosłej roli tej jednostki samorządu terytorialnego w zakresie zwalczania przemocy w rodzinie w Polsce. Gmina wykonuje we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność zadania związane ze wspieraniem rodzin dotkniętych przemocą w rodzinie poprzez m.in. opracowanie i realizację gminnego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie, prowadzenie porad-

⁵⁴ K. Właźlak, op. cit., s. 42.

⁵⁵ Szerzej: K.M. Ziemiński, M. Karciarz, *Zasada decentralizacji ustroju terytorialnego państwa jako wartość w świetle przepisów Konstytucji RP i prawa międzynarodowego*, [w:] B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej*, Warszawa–Łódź 2019, s. 133.

nictwa i interwencji, zapewnianie osobom dotkniętym przemocą w rodzinie miejsc w ośrodkach wsparcia czy też tworzenie zespołów interdyscyplinarnych. Gmina jest ponadto odpowiedzialna za tworzenie gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, które mają istotne znaczenie w kontekście przeciwdziałania przemocy w rodzinie z problemem alkoholowym. Będąc podstawową jednostką samorządu terytorialnego, znajduje się ona najbliżej społeczności lokalnej co sprawia, że jest w stanie najsprawniej dotrzeć do rodzin zagrożonych przemocą. Wydaje się więc, że w celu skutecznego funkcjonowania wykreowanego przez u.p.p.r. modelu przeciwdziałania przemocy w rodzinie na terenie kraju, ustawodawca powinien dążyć do rozszerzania zadań i kompetencji gminy przy jednoczesnym zapewnianiu jej środków finansowych i organizacyjnych, niezbędnych do prawidłowego realizowania nałożonych na nią obowiązków.

Wykaz literatury

- Cichy A., Szyjko C.T., *Zagrożenia dla bezpieczeństwa w obliczu przemocy domowej*, AON, Warszawa 2015.
- Dąbrowska E., *Przemoc w rodzinie jako zjawisko społeczne*, [w:] E. Kowalewska-Borys (red.), *Problematyka przemocy w rodzinie. Podstawowe środki prawne ochrony osób pokrzywdzonych*, Difin, Warszawa 2012.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Dudziak A., *Zespoły Interdyscyplinarne. Budowanie koalicji na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej*, [w:] B. Boniek, A. Dudziak (red.), *Zagrożenia bezpieczeństwa społecznego. Wybrane problemy*, WSG, Bydgoszcz 2015.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Izdebski H., *Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej i zasada decentralizacji*, [w:] A. Lutrzykowski (red.), *Ustrój terytorialny państwa, a decentralizacja systemu władzy publicznej*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2012.
- Jaworska-Dębska B., *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w wybranych formach publicznoprawnych a ich samodzielność*, [w:] B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa–Łódź 2019.
- Gajewski S., Jakubowski A. (red.), *Ustawy samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018, Legalis.
- Gawkowski K., *Administracja samorządowa w teorii i praktyce*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2017.
- Kaldon B. M., *Przemoc wobec dziecka w rodzinie*, Wyd. UKSW, Warszawa 2014.
- Kobes P., *Prawnokarne i administracyjnoprawne aspekty przemocy w rodzinie*, Wyd. WSA Bielsko-Biała, Bielsko-Biała 2011.
- Król M.A., *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie prawnej ochrony powierzchni ziemi*, „Studia Iuridica Agraria” 2018, t. XVI.
- Kruk E., *Przemoc w rodzinie a ofiara i zabezpieczenie jej praw w świetle procedury „Niebieskiej Karty” i cywilnego „nakazu opuszczenia lokalu” ustawy o przeciwdziałaniu*

- przemocy w rodzinie*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Sectio G, Ius. 2016, vol. 60, z. 1.
- Kruszewska-Gagoś M., *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, KUL Lublin, Lublin 2009.
- Niczyporuk J., *Zadania samorządu terytorialnego*, [w:] M. Chmaj (red.), *Prawo samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2013.
- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 6, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Niewiadomski Z. (red.), *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Oficyna Wyd. Branta, Warszawa–Bydgoszcz 2001.
- Nylor P. B., Petch L., Ali P. A., *Przemoc domowa: mobbing w domu*, [w:] C.P. Monks, I. Coyne (red.), *Przemoc i mobbing w szkole, w domu, w miejscu pracy*, PWN, Warszawa 2012.
- Olejniczak-Szałowska E., *Geneza, pojęcie i cechy samorządu terytorialnego*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Pieprzny S., *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2014.
- Sierpowska I., *Administracja świadcząca wobec zjawiska przemocy w rodzinie*, Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2017, z. XI.
- Szenc A., Jyż G., Pławewski Z., *Samorząd gminny – komentarz*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2005.
- Szypliński M., *Organizacja, zadania i funkcjonowanie samorządu terytorialnego*, TNOiK „Dom Organizatora” Toruń 2011.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Wilczyński P., *Ochrona środowiska jako samodzielna funkcja administracji samorządowej*, [w:] P. Korzeniowski, I. Wieczorek (red.), *Reglamentacja korzystania ze środowiska jako funkcja administracji samorządowej*, Wyd. Narodowego Inst. Samorządu Terytorialnego, Łódź 2018.
- Właźlak K., *Programy jednostek samorządu terytorialnego w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 9.
- Zieliński E., *Administracja rządowa i samorządowa w Polsce*, Aspra, Warszawa 2013.
- Ziemski K. M., Karciarz M., *Zasada decentralizacji ustroju terytorialnego państwa jako wartość w świetle przepisów Konstytucji RP i prawa międzynarodowego*, [w:] B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa–Łódź 2019.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.

Summary

The principle of decentralisation of public authority in the context of the municipality's execution of tasks in the field of combating domestic violence

Key words: decentralisation, local government, tasks of the municipality, combating domestic violence.

Decentralisation is a political principle in Poland. The Constitution of the Republic of Poland states directly that it should be provided by the territorial system of the state. Therefore, it should be the responsibility of local government to carry out public tasks to the widest extent.

An expression of the implementation of the principle of decentralisation of public authority in our country is undoubtedly the separation of tasks in the field of domestic violence prevention between public administration authorities. According to the Act on Counteracting Domestic Violence, such tasks are performed by government administration authorities and local government units. However, the role of the municipality, which is the local government unit closest to the citizens, performs key tasks in the context of protecting the family against violence, should be stressed.

The conducted research aims to analyze the legal regulations concerning the performance of tasks in the field of counteracting domestic violence by the commune in terms of proving that the scope of tasks assigned to this basic local government unit is the realization of the principle of decentralization, which is the main principle of the state system.

