WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI
UNIWERSYTET SZCZECIŃSKI

REALIZACJA I FINANSOWANIE ZADAŃ PODEJMOWANYCH PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA RZECZ RODZINY

Redakcja naukowa
Katarzyna Święch-Kujawska

SZCZECIN 2017

Recenzenci:

dr hab. Beata Kucia-Guściora

dr Ewa Koniuszewska

Korekta językowa:

Katarzyna Święch-Kujawska

Skład i łamanie:

Wojciech Bożek

Projekt okładki:

Paweł Mańczyk

ISBN

978-83-945471-4-1

Wydawca:

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Szczeciński

ul. Narutowicza 17a

70-240 Szczecin

Druk:

Volumina.pl Daniel Krzanowski

Szczecin 2017

Spis treści

SPIS TREŚCI **5**

WPROWADZENIE **7**

ANNA ANTCZAK
Prawne aspekty funkcjonowania instytucji asystenta rodziny *9*

WIOLETA BARANOWSKA-ZAJĄC
Realizacja zadań jednostek samorządu terytorialnego w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie *21*

WOJCIECH BOŻEK
Finansowanie zadań gminy związanych z dożywianiem dzieci *39*

DAWID CZESYK
Udział gminy w finansowaniu wynagrodzenia opiekuna ustanowionego przez sąd opiekuńczy *55*

KINGA FLAGA-GIERUSZYŃSKA
Zadania jednostek samorządu terytorialnego i sądów powszechnych w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie – wybrane aspekty *73*

PRZEMYSŁAW KLEDZIK
Optymalizacja finansowania zadań na rzecz rodziny w aspekcie problematyki egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych *91*

EWA KONIUSZEWSKA
Organizacje pozarządowe jako podmiot realizujący zadania z zakresu wspierania rodziny i pieczy zastępczej *115*

EWA KOWALEWSKA
Działania podejmowane na rzecz rodziny przez samorząd województwa zachodniopomorskiego *131*

PAWEŁ MAŃCZYK
Świadczenia rodzinne jako przykładowa instytucja pomocy społecznej w sferze wspierania rodziny – wybrane zagadnienia *145*

RADOSŁAW MIKOŁAJCZYK
Problematyka domów pomocy społecznej prowadzonych przez jednostki samorządu *163*

MAŁGORZATA OFIARSKA
Udzielanie dotacji z budżetu gminy dla rodzinnych ogrodów działkowych *173*

ZBIGNIEW OFIARSKI
Nauczycielskie dodatki mieszkaniowe jako forma pomocy gminy na rzecz rodziny *193*

ADRIANNA OGONOWSKA
Zadania gminy o charakterze prorodzinnym w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi *213*

SEBASTIAN PŁACHECKI
Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego w zakresie świadczeń rodzinnych wypłacanych przez jednostki samorządu terytorialnego *227*

KATARZYNA ŚWIĘCH- KUJAWSKA
Zasady finansowania przedszkoli publicznych prowadzonych przez gminy *241*

ŁUKASZ WYSOCKI
Przyznawanie przez gminy lokali socjalnych, zamiennych i pomieszczeń tymczasowych jako przykłady działań gminy na rzecz rodziny *255*

WYKAZ LITERATURY **265**

WYKAZ AKTÓW PRAWA KRAJOWEGO **275**

WYKAZ ORZECZEŃ SĄDOWYCH **289**

INFORMACJA O AUTORACH **293**

Wioleta Baranowska-Zając

Realizacja zadań jednostek samorządu terytorialnego w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie

1. Wprowadzenie

Ochrona rodziny i jej członków stanowi jeden z podstawowych kierunków działania współczesnego państwa[31]. Zadanie to znajduje swoje podstawy już w Konstytucji RP. W tym zakresie, po pierwsze, art. 18 Konstytucji stanowi, że rodzina, obok małżeństwa, macierzyństwa i rodzicielstwa, znajduje się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej. Przyjmuje się, ze względu na ujęcie przez ustrojodawcę przedmiotowego przepisu Konstytucji w jej rozdziale pierwszym, zatytułowanym „Rzeczpospolita", że wyrażona w nim deklaracja stanowi jedną z zasad ustrojowych państwa[32]. Na gruncie analizowanej normy konstytucyjnej wyrażono przy tym pogląd, zgodnie z którym przez ochronę oraz opiekę rodziny należy rozumieć sytuację, w której państwo, działając przez swojej organy, zarówno w dziedzinie stanowienia, jak i stosowania prawa, nie dopuszcza do zagrożenia rodziny ze strony obcych podmiotów w różnych sferach życia (ochrona), jak i w sferze jej normalnego funkcjonowania, spowodowanego głównie brakiem wystarczających środków utrzymania (opieka)[33]. Określony w taki sposób zakres ochrony powinien dotyczyć ochrony rodziny i opieki nad nią także w przypadku, gdy jest ona zagrożona na skutek zachowań osób ją tworzących[34]. Zagrożenie takie może się przejawiać, między innymi, w postaci przemocy w rodzinie.

Po drugie natomiast, państwo ma obowiązek uwzględniania dobra rodziny w polityce społecznej i gospodarczej, co znajduje swój wyraz w brzmieniu art. 71 ust. 1 Konstytucji. W treści powołanego przepisu Konstytucji gwarantuje się

---

[31] E. Kulesza, Lokalna polityka społeczna, Warszawa 2013, s. 50.

[32] J. Z. Szwaja, Zadania samorządu terytorialnego wobec kryzysu w rodzinie, (w:) Szanse i wyzwania społeczne w okresie wychodzenia z kryzysu, (red.) A. Mirski, „Państwo i Społeczeństwo" 2012, nr 4, s. 85.

[33] J. Boć, Konstytucje RP oraz komentarz do konstytucji z 1997 r., Wrocław 1998, s. 48-49.

[34] J. Z. Szwaja, Zadania samorządu terytorialnego…, s. 85.

również rodzinom prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych, zwłaszcza gdy chodzi o rodziny wielodzietne i rodziny niepełne. Wsparcie i pomoc ze strony państwa przewidziane są w przepisach prawa także wówczas, gdy potrzeby rodziny wynikają nie tylko z jej normalnego funkcjonowania, lecz są zwiększone ze względu, między innymi, na dysfunkcjonalność spowodowaną różnymi czynnikami, do których należy również przemoc w rodzinie[35].

W związku z sytuacjami stosowania przemocy w rodzinie i przeciwdziałania jej, określone zadania państwowe do realizacji zostały nałożone nie tylko na organy administracji rządowej, lecz także na administrację samorządową, zarówno szczebla lokalnego – na poziomie gminy oraz powiatu – jak i szczebla regionalnego.

Celem niniejszego opracowania jest poddanie analizie regulacji prawnych odnoszących się do realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, a także próba oceny efektywności tych regulacji, a w związku z tym – pośrednio – efektywności realizacji zadań podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w zakresie przeciwdziałania stosowaniu przemocy w rodzinie.

2. Pojęcie przemocy w rodzinie

Pojęcie przemocy w rodzinie jest pojęciem języka prawnego. Zostało ono mianowicie zdefiniowane w podstawowej ustawie dotyczącej przeciwdziałania przemocy w rodzinie, jaką jest ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie[36].

[35] Por. E. Kulesza, Lokalna polityka…, s. 50.

[36] Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 1390; dalej jako: u.p.p.r. Przepisy, które odnosić można do przeciwdziałania szeroko ujmowanej przemocy w rodzinie znajdują się również w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 930 z późn. zm.), w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 487) – w tym zakresie zob. art. 6 ust. 1 u.p.p.r. – a także w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1137 z późn. zm.) dalej jako: K.k. – zob. rozdział XXVI Przestępstwa przeciwko rodzinie i opiece.

Zgodnie z art. 2 pkt 2 u.p.p.r., pod pojęciem przemocy w rodzinie należy rozumieć jednorazowe lub 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 w ich zdrowiu fizycznym lub psychicznym, a także wywołujące cierpienia i krzywdy moralne u osób dotkniętych przemocą.

Analizowane pojęcie podlega doprecyzowaniu poprzez sformułowanie definicji użytego w nim określenia członka rodziny. Pod pojęciem tym należy mianowicie, zgodnie z art. 2 pkt 1 u.p.p.r., rozumieć osobę najbliższą w rozumieniu art. 115 § 11 K.k., a zatem małżonka, wstępnych, zstępnych, rodzeństwo, powinowatych w tej samej linii lub stopniu, osobę pozostającą w stosunku przysposobienia oraz jej małżonka, a także osobę pozostającą we wspólnym pożyciu, jak również osobę wspólnie zamieszkującą lub gospodarującą.

Z zestawienia dwóch powołanych przepisów u.p.p.r. oraz regulacji K.k. wynika, że definicja przemocy w rodzinie sformułowana na użytek u.p.p.r., której stosowaniu przepisy ustawy mają za zadanie przeciwdziałać, szeroko ujmuje przemoc w rodzinie pod względem podmiotowym. Dotyczy bowiem nie tylko przemocy stosowanej między osobami, których łączą więzy krwi, stosunek powinowactwa czy małżeństwa, jak również stosunek przysposobienia, lecz także między osobami pozostającymi w faktycznym wspólnym pożyciu oraz innymi osobami wspólnie zamieszkującymi lub gospodarującymi.

3. Zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie

Zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, jako jeden z elementów materii uregulowanych u.p.p.r.[37], zostały nałożone zarówno na

[37] Zob. art. 1 pkt 1 u.p.p.r.

organy administracji rządowej[38], do których należą wojewoda[39] i minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego[40], jak i na jednostki samorządu terytorialnego. Główna bowiem rola w zakresie wspierania rodzin, w tym również dotkniętych zjawiskiem przemocy w rodzinie, z uwagi przede wszystkim na zasadę subsydiarności[41], spoczywa na samorządzie terytorialnym[42]. Ze względu na domniemanie kompetencji gminy w ramach jednostek samorządu terytorialnego[43] podstawowe zadania zostały przy tym nałożone na samorząd gminny.

Zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie nałożone u.p.p.r. na samorząd terytorialny można klasyfikować na dwa sposoby. Po pierwsze, można je podzielić na zadania własne i zadania zlecone, po drugie zaś na zadania jednostek samorządu terytorialnego poszczególnych szczebli, tj. samorządu gminnego, samorządu powiatowego i samorządu województwa, a w ślad za tym wyróżnić można zadania lokalne i zadania ponadlokalne. W ramach podziału zadań pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego, przy uwzględnieniu podziału na zadania własne i zadania zlecone, u.p.p.r. wyróżnia zadania własne gminy[44], zadania własne powiatu[45] i zadania z zakresu administracji rządowej realizowane przez powiat[46] oraz zadania własne samorządu województwa[47].

---

[38] Zob. art. 6 ust. 1 ab initio u.p.p.r.

[39] Zob. art. 7 u.p.p.r.

[40] Art. 8 u.p.p.r. W realizację tych zadań włączono również Prokuratora Generalnego, który na podstawie art. 8a u.p.p.r. zobowiązany został do opracowywania i wydawania co najmniej raz na dwa lata wytycznych dotyczących zasad postępowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

[41] Na temat zasady subsydiarności zob. na przykład B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, Warszawa 2012, s. 23-25, Z. Zgud, Zasada subsydiarności w prawie europejskim, Kraków 1999, s. 12, A. Szpor, Państwo a subsydiarność jako zasada w UE i w Polsce, „Samorząd Terytorialny" 2001, nr 1-2, A. Zielińska-Głębocka, Zasada subsydiarności a samorządność terytorialna w Unii Europejskiej, „Sprawy Międzynarodowe" 1998, nr 11-12, J. Boć, Konstytucje RP…, s. 12, H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, Warszawa 2014, s. 147-151.

[42] Por. E. Kulesza, Lokalna polityka…, s. 51.

[43] Zob. H. Izdebski, Samorząd terytorialny…, s. 151, por. też A. Wierzbica, Domniemanie właściwości jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań publicznych, „Samorząd Terytorialny" 2012, nr 12.

[44] Art. 6 ust. 2 u.p.p.r.

[45] Art. 6 ust. 3 u.p.p.r.

[46] Art. 6 ust. 4 u.p.p.r.

[47] Art. 6 ust. 6 u.p.p.r.

Zgodnie z art. 6 ust. 2 u.p.p.r., 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, 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, zapewnienie osobom dotkniętym przemocą w rodzinie miejsc w ośrodkach wsparcia oraz tworzenie zespołów interdyscyplinarnych.

Do zadań własnych powiatu, jak wynika z art. 6 ust. 3 u.p.p.r., należy natomiast, w szczególności opracowanie i realizacja powiatowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie, 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, zapewnienie osobom dotkniętym przemocą w rodzinie miejsc w ośrodkach wsparcia, zapewnienie osobom dotkniętym przemocą w rodzinie miejsc w ośrodkach interwencji kryzysowej.

Z kolei zadania własne samorządu województwa, na które wskazano w art. 6 ust. 6 u.p.p.r., obejmują w szczególności opracowanie i realizację wojewódzkiego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, inspirowanie i promowanie nowych rozwiązań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, opracowywanie ramowych programów ochrony ofiar przemocy w rodzinie oraz ramowych programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie, a także organizowanie szkoleń dla osób realizujących zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie.

W zakresie zadań z zakresu administracji rządowej nałożonych na samorząd powiatowy ustawa wyróżnia natomiast tworzenie i prowadzenie specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie oraz opracowywanie i realizację programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc

w rodzinie[48]. Przy czym, także i w tym wypadku wyszczególnienie zadań ma jedynie przykładowy charakter, na co wskazuje zastosowanie przez ustawodawcę zwrotu „w szczególności".

Jak wynika z powyższego, zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie mają zasadniczo charakter zadań własnych. Jedynie na samorząd powiatowy obok jego zadań własnych w tym zakresie nałożono dodatkowo realizację zadań z zakresu administracji rządowej jako zadań zleconych. Wskazując na konkretne zadania odnoszące się do przeciwdziałania przemocy w rodzinie nałożone na jednostki samorządu terytorialnego, ustawodawca posługuje się w każdym przypadku zwrotem „w szczególności", co oznacza, że ich wyliczenie w u.p.p.r. ma jedynie charakter przykładowy, a tym samym mogą istnieć jeszcze inne zadania, których realizacja spoczywać będzie na samorządzie terytorialnym.

Na każdym szczeblu samorządu terytorialnego zadania własne jego jednostek obejmują opracowanie i realizację programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie – odpowiednio gminnego, powiatowego oraz wojewódzkiego. Na poziomie samorządu gminnego i samorządu powiatowego dokument ten dodatkowo powinien odnosić się do ochrony ofiar przemocy w rodzinie. Ponadto, zarówno na samorządzie gminnym, jak i na samorządzie powiatowym spoczywa zadanie własne w postaci zapewnienia osobom dotkniętym przemocą w rodzinie miejsc w ośrodkach wsparcia.

Pozostałe zadania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w analizowanym zakresie mają charakter specyficzny dla każdej z tych jednostek. I tak, oprócz wskazanych powyżej zadań jednakowych dla samorządu gminnego, powiatowego i samorządu województwa oraz dla samorządu gminnego i samorządu powiatowego, gmina ma, po pierwsze, za zadanie 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

[48] Art. 6 ust. 4 pkt 1 i pkt 2 u.p.p.r.

przemocą w rodzinie, zaś po drugie tworzenie tzw. zespołów interdyscyplinarnych, w ramach których mają być podejmowane działania na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Zauważyć przy tym należy, że wyłącznie w gminie przykładowo wymienione zadania własne objęto bardziej ogólną kategorią tworzenia gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Zadania własne charakterystyczne wyłącznie dla powiatu to natomiast opracowanie i realizacja kolejnych programów, jakimi są programy służące 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, oraz zapewnienie osobom dotkniętym przemocą w rodzinie miejsc w ośrodkach interwencji kryzysowej.

Z kolei samorząd województwa w ramach specyficznych zadań własnych powinien zapewnić inspirowanie i promowanie nowych rozwiązań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, opracowywanie ramowych programów ochrony ofiar przemocy w rodzinie oraz ramowych programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie, a także organizowanie szkoleń dla osób realizujących zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie.

Ponadto, jak wynika z art. 10b pkt 3 w związku z art. 10a u.p.p.r., pięciu przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego powołanych spośród osób zgłoszonych przez stronę samorządową w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego wchodzi w skład Zespołu Monitorującego do Spraw Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie jako organu opiniodawczo-doradczego ministra właściwego do spraw przeciwdziałania przemocy w rodzinie, wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej w analizowanym zakresie.

4. Formy i sposoby realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie

Jeżeli chodzi o formy czy sposoby realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego poddanych analizie, należy w pierwszej kolejności wskazać, że u.p.p.r. odnosi się do nich w niewielkim zakresie, odsyłając do zasad realizacji zadań określonych w ustawie o pomocy społecznej i ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi[49].

Bardziej szczegółowe regulacje w zakresie sposobu wykonywania zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego odnoszących się do przeciwdziałania przemocy w rodzinie znalazły się w ustawie jedynie w odniesieniu do tworzenia w gminach zespołów interdyscyplinarnych. Zgodnie z art. 9a ust. 1 u.p.p.r., gmina podejmuje działania na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w szczególności w ramach pracy w zespole interdyscyplinarnym. Zespół interdyscyplinarny, o którym mowa w ustawie, a który można określić jako gminny zespół interdyscyplinarny do spraw przeciwdziałania przemocy w rodzinie, stanowi więc, wedle brzmienia odnośnego przepisu ustawy, podmiot przewidziany do realizacji przez gminę ogółu nałożonych na nią zadań związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie. Oprócz pracy w zespole interdyscyplinarnym, gmina może jednak podejmować działania na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie także na inne sposoby.

Zespół interdyscyplinarny powołuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta[50]. Jest to wyłączna kompetencja organu wykonawczego gminy[51]. W skład zespołu wchodzą przedstawiciele jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, Policji, oświaty, ochrony zdrowia oraz organizacji pozarządowych, a także kuratorzy sądowi. W skład zespołu mogą wchodzić ponadto również prokuratorzy oraz przedstawiciele

[49] Zob. art. 6 ust. 1 u.p.p.r.

[50] Art. 9a ust. 2 u.p.p.r.

[51] Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 13 lipca 2011 r., NK-N.4131.612.2011.MG, Dz. Urz. Województwa Dolnośląskiego 2011 nr 150, poz. 2579, rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 3 kwietnia 2014 r., NP2.4131.1.64.2011 (Dz. Urz. Województwa Śląskiego 2014, poz. 2180).

innych podmiotów działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Ostateczne ustalenie jakie jednostki będą reprezentowane w zespole należy, zgodnie z wyżej wskazaną kompetencją do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, który stosując bezpośrednio przepisy ustawowe i działając w oparciu o zawarte porozumienia ze wskazanymi w ustawie podmiotami, ustala, jakie jednostki będą reprezentowane w zespole[52].

Zespół interdyscyplinarny działa na podstawie porozumień zawieranych pomiędzy organem wykonawczym gminy a podmiotami wchodzącymi w jego skład, z wyjątkiem jednak wchodzących w jego skład kuratorów sądowych[53], zaś jego obsługę organizacyjno-techniczną zapewnia ośrodek pomocy społecznej[54]. Przy czym, jak wynika z rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Podlaskiego z dnia 25 października 2013 r.[55], w którym stwierdził on jako organ nadzoru nieważność uchwały jednej z gmin, dotyczącej zmiany statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej, nakładającej na tę instytucję w zakresie wykonywania zadań dotyczących przeciwdziałania przemocy w rodzinie jedynie obsługę techniczno-organizacyjną zespołu interdyscyplinarnego, gmina ma wykonywać wszelkie zadania nałożone na nią w drodze ar. 6 ust. 2 u.p.p.r. poprzez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej. Zatem nałożenie na niego wyłącznie zadań odnoszących się do zapewnienia obsługi zespołu interdyscyplinarnego stanowi nieuprawnione zawężenie jego ustawowych zadań.

Ustawa przewiduje dokonanie wyboru przewodniczącego zespołu interdyscyplinarnego spośród jego członków, na pierwszym jego posiedzeniu. Jak wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych, przewodniczący zespołu interdyscyplinarnego nie posiada szerszych kompetencji, w szczególności rada gminy nie może przekazać mu kompetencji do tworzenia grup roboczych.

---

[52] Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 16 czerwca 2011 r., NK-N.4131.519.2011.JT1-1 (Dz. Urz. Województwa Dolnośląskiego 2011 nr 132, poz. 2162), wyrok WSA z dnia 25 marca 2015 r., IV SA/Gl 762/14, System Informacji Prawnej Legalis nr 1260792.

[53] Por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 24 listopada 2016 r., 103/2016, (Dz. Urz. Województwa Kujawsko-Pomorskiego 2016, poz. 4138).

[54] Art. 9a ust. 8 i ust. 9 u.p.p.r.

[55] Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 25 października 2013 r., NK-II.4131.96.2013.AK,
System Informacji Prawnej Legalis nr 739716.

Przewodniczący może bowiem wyłącznie kierować pracą zespołu, organizować jego pracę, wyznaczać termin jego posiedzeń[56]. Posiedzenia zespołu powinny odbywać się w zależności od potrzeb, jednak nie rzadziej niż raz na trzy miesiące[57].

W celu rozwiązywania problemów zaistniałych w indywidualnych przypadkach, zespół interdyscyplinarny może tworzyć grupy robocze. W ich skład wchodzą przedstawiciele jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, Policji, oświaty oraz ochrony zdrowia. Mogą w ich skład wchodzić również kuratorzy sądowi, przedstawiciele innych podmiotów oraz specjaliści w dziedzinie przeciwdziałania przemocy w rodzinie[58]. Prace w ramach grup roboczych zespołu interdyscyplinarnego prowadzone są w zależności od potrzeb zgłaszanych przez zespół lub wynikających z problemów, jakie wystąpią w indywidualnych przypadkach[59]. Sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego, a także szczegółowe warunki jego funkcjonowania powinny wynikać z regulacji uchwały rady gminy, do której wydania upoważnienie zawarto w treści art. 9a ust. 15 u.p.p.r. Upoważnienie to nie daje jednak podstawy do określenia składu takiego zespołu[60], w tym poprzez wskazywanie jednostek, których przedstawiciele są uprawnieni do uczestniczenia w pracach tego zespołu, jak również do ustalania przesłanek odwołania członka zespołu interdyscyplinarnego.[61] Skoro zatem rada gminy nie posiada uprawnienia do określenia składu zespołu, to tym bardziej nie

[56] Wyrok WSA z dnia 25 marca 2015 r., IV SA/Gl 762/14, System Informacji Prawnej Legalis nr 1260792, por. też wyrok WSA z dnia 21 marca 2012 r., IV SA/Wr 743/11, System Informacji Prawnej Legalis nr 488889.

[57] Art. 9 ust. 6 i ust. 7 u.p.p.r.

[58] Art. 9a ust. 10, ust. 11 i ust. 12 u.p.p.r.

[59] Art. 9a ust. 14 u.p.p.r.

[60] Zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 24 listopada 2016 r., 103/2016 (Dz. Urz. Województwa Kujawsko-Pomorskiego 2016, poz. 4138), wyrok WSA z dnia 7 lipca 2011 r., III SA/Gd 123/11, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, wyrok WSA z dnia 12 października 2011 r., IV SA/Wr 380/11, wyrok WSA z dnia 21 marca 2012 r., IV SA/Wr 743/11, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, wyrok WSA z dnia 12 marca 2015 r., IV SA/Gl 719/14, wyrok WSA z dnia 25 marca 2015 r., IV SA/Gl 762/14, System Informacji Prawnej Legalis nr 1260792.

[61] Wyrok WSA z dnia 18 maja 2011 r IV SA/Wr 120/11, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, wyrok WSA z dnia 6 lipca 2011 r., III SA/Wr 229/11, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, wyrok WSA z dnia 25 listopada 2015 r., IV SA/Gl 82/15.

może dokonywać ograniczeń w tym zakresie[62]. O składzie zespołu decyduje bowiem sama ustawa w jej art. 9a ust. 3, 4 i 5[63]. Regulowanie przez radę w uchwale materii odnoszącej się do składu zespołu interdyscyplinarnego stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na organy stanowiące i wykonawcze. W przypadku, gdy przepis ustawy przyznaje kompetencję do działania organowi wykonawczemu gminy, podjęcie przez radę gminy w tej kwestii uchwały jest działaniem z naruszeniem prawa[64].

Ponadto, rada gminy nie może ustalać w uchwale zasad wynagradzania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz określać środków finansowych na jego obsługę[65]. Członkowie zespołu interdyscyplinarnego oraz jego grup roboczych powinni wykonywać zadania związane z pracą w tych podmiotach w ramach swoich obowiązków służbowych lub zawodowych[66].

Podstawowym zadaniem zespołu interdyscyplinarnego do spraw przeciwdziałania przemocy w rodzinie jest, zgodnie z art. 9b ust. 1 u.p.p.r., realizowanie działań określonych w gminnym programie przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie. Do zadań zespołu interdyscyplinarnego należy integrowanie i koordynowanie działań podmiotów wchodzących w jego skład, z wyjątkiem kuratorów sądowych, a także specjalistów w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w szczególności przez diagnozowanie problemu przemocy w rodzinie, podejmowanie działań w środowisku zagrożonym przemocą w rodzinie mających na celu przeciwdziałanie temu zjawisku, inicjowanie interwencji w środowisku dotkniętym przemocą w rodzinie, rozpowszechnianie informacji o instytucjach,

---

[62] Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 20 lipca 2011 r., NK-N.4131.679.2011.MG (Dz. Urz. Województwa Dolnośląskiego 2011 nr 157, poz. 2707), por. też wyrok WSA z dnia 7 marca 2012 r., IV SA/Kr 710/11, System Informacji Prawnej Legalis nr 488931, wyrok WSA z dnia 25 marca 2015 r., IV SA/Gl 762/14, System Informacji Prawnej Legalis nr 1260792.

[63] Wyrok WSA z dnia 25 marca 2015 r., IV SA/Gl 762/14, System Informacji Prawnej Legalis nr 1260792.

[64] Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 13 grudnia 2012 r., NK-N.4131.327.2012 (Dz. Urz. Województwa Lubelskiego 2012, poz. 4408).

[65] Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 23 lutego 2011 r., NK-N.4131.34.2011.AZ5 (Dz. Urz. Województwa Dolnośląskiego 2011 nr 57, poz. 797).

[66] Art. 9a ust. 13 u.p.p.r.

osobach i możliwościach udzielenia pomocy w środowisku lokalnym oraz inicjowanie działań w stosunku do osób stosujących przemoc w rodzinie[67].

Warto wskazać, że zgodnie z poglądami wyrażanymi w rozstrzygnięciach organów nadzoru zadania zespołu interdyscyplinarnego nie mogą być rozszerzane w drodze aktu prawa miejscowego. Żaden bowiem przepis prawa nie upoważnia rady gminy do regulowania w ten sposób zadań zespołu interdyscyplinarnego. Rada gminy może określić szczegółowe zadania zespołu interdyscyplinarnego, jednak uchwała w tym zakresie powinna zostać podjęta na podstawie art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.p.r. Będzie ona miała jednak charakter wyłącznie programowy, co oznacza, że w przeciwieństwie do uchwały podjętej na podstawie art. 9a ust. 15 ustawy, nie jest ona aktem prawa miejscowego. Celem określenia zadań zespołu interdyscyplinarnego, rada gminy powinna zatem przyjąć gminny program przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie, podejmując odrębną uchwałę. Jest ona aktem kierownictwa wewnętrznego i nie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym[68].

Ustawodawca wyszczególnił również przykładowe zadania spoczywające na grupach roboczych tworzonych w ramach zespołu interdyscyplinarnego. Należą do nich opracowanie i realizacja planu pomocy w indywidualnych przypadkach wystąpienia przemocy w rodzinie, monitorowanie sytuacji rodzin, w których dochodzi do przemocy oraz rodzin zagrożonych wystąpieniem przemocy, a także dokumentowanie działań podejmowanych wobec rodzin, w których dochodzi do przemocy i efektów tych działań[69]. Rolą grup roboczych jest wykonywanie zadań określonych w ustawie w odniesieniu do już zaistniałych przypadków przemocy w rodzinie. Według poglądu wyrażonego w jednym z rozstrzygnięć nadzorczych, nie oznacza to jednak, że mają one uprawnienie do podjęcia docelowych (doraźnych) działań. Ich rola sprowadzać się będzie do m.in.

---

[67] Art. 9b ust. 2 pkt 1-5 u.p.p.r.

[68] Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 7 listopada 2011 r., NK-N.4131.567.2011.AS2 (Dz. Urz. Województwa Dolnośląskiego 2011 nr 232, poz. 4042), rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 20 lipca 2011 r., NK-N.4131.679.2011.MG (Dz. Urz. Województwa Dolnośląskiego 2011 nr 157, poz. 2707), por. też rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 13 lipca 2011 r., NK-N.4131.612.2011.MG (Dz. Urz. Województwa Dolnośląskiego 2011 nr 150, poz. 2579).

[69] Art. 9b ust. 3 u.p.p.r.

wyszukiwania i rejestracji konkretnych problemów, opracowywania planu ich rozwiązania, realizacji tego planu poprzez podmioty do tego uprawnione i zbierania danych o podjętych działaniach[70].

W zakresie niezbędnym do realizacji zadań nałożonych ustawą członkowie zespołu interdyscyplinarnego oraz grup roboczych zespołu zostali upoważnieni do przetwarzania danych osób dotkniętych przemocą w rodzinie i osób stosujących przemoc, dotyczących 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. Zostali jednocześnie zobowiązani do zachowania poufności wszelkich informacji i danych, które uzyskają przy realizacji nałożonych na nich zadań. Przedmiotowy obowiązek rozciąga się przy tym także na okres po ustaniu członkostwa w zespole interdyscyplinarnym oraz w grupach roboczych[71]. W związku z tym, przed przystąpieniem do wykonywania czynności członkowie zespołu interdyscyplinarnego oraz grup roboczych mają obowiązek złożyć wobec organu wykonawczego gminy oświadczenie o treści określonej w ustawie[72].

Ustawa przewiduje także szczególną procedurę podejmowania interwencji w środowisku wobec rodziny dotkniętej przemocą przez podmioty będące z mocy ustawy członkami gminnego zespołu interdyscyplinarnego do spraw przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Jest to tzw. procedura „Niebieskie Karty", której zastosowanie nie wymaga zgody osoby dotkniętej przemocą w rodzinie[73]. Zgodnie z u.p.p.r., procedura „Niebieskie Karty" obejmuje ogół czynności podejmowanych i realizowanych przez przedstawicieli jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, Policji, oświaty i ochrony zdrowia, w związku z uzasadnionym podejrzeniem zaistnienia przemocy w rodzinie. Realizacja procedury „Niebieskie Karty" przez wymienione podmioty odbywa się w oparciu o zasadę współpracy, a informacje

[70] Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 13 lipca 2011 r., NK-N.4131.612.2011.MG (Dz. Urz. Województwa Dolnośląskiego 2011 nr 150, poz. 2579).
[71] Art. 9c ust. 1 i ust. 2 u.p.p.r.
[72] Zob. art. 9c ust. 3 u.p.p.r.
[73] Zob. art. 9d ust. 1 u.p.p.r.

o podjętych działaniach przekazywane są przewodniczącemu zespołu interdyscyplinarnego. Wszczęcie procedury następuje przez wypełnienie formularza „Niebieska Karta" w przypadku powzięcia, w toku prowadzonych czynności służbowych lub zawodowych, podejrzenia stosowania przemocy wobec członków rodziny lub w wyniku zgłoszenia dokonanego przez członka rodziny czy osobę będącą świadkiem przemocy w rodzinie[74].

Na organy administracji samorządowej został ponadto nałożony obowiązek współdziałania z organizacjami pozarządowymi oraz z kościołami i związkami wyznaniowymi w zakresie udzielania pomocy osobom dotkniętym przemocą, oddziaływania na osoby stosujące przemoc oraz podnoszenia świadomości społecznej na temat przyczyn i skutków przemocy w rodzinie[75].

Realizacja określonych w ustawie zadań nałożonych na organy jednostek samorządu terytorialnego może podlegać zlecaniu w trybie przewidzianym w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie[76].

Jeżeli chodzi o finansowanie realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego dotyczących przeciwdziałania przemocy w rodzinie, to odbywa się ono z uwzględnieniem wyszczególnienia zadań własnych i zadań zleconych. Oznacza to, że realizacja tych zadań w znacznej mierze dokonywana jest z wykorzystaniem środków własnych jednostek samorządu terytorialnego, z wyjątkiem zadań zleconych z zakresu administracji rządowej nałożonych na samorząd powiatowy, w stosunku do których przewidziano wprost w ustawie, że środki na ich realizację i obsługę ma zapewnić budżet państwa[77].

Jednakże, jako jedno z zadań nałożonych na ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego przewidziano finansowe wspieranie programów z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie realizowanych, między innymi, przez jednostki samorządu terytorialnego[78]. Oznacza to zatem, że realizacja programów przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy

[74] Art. 9c ust. 2, ust. 3 i ust. 4 u.p.p.r.
[75] Art. 9 ust. 1 u.p.p.r.
[76] Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1817 z późn. zm.), Art. 9 ust. 2 u.p.p.r.
[77] Art. 6 ust. 5 u.p.p.r.
[78] Art. 8 pkt 7 lit. a u.p.p.r.

w rodzinie, przyjmowanych na każdym szczeblu samorządu terytorialnego, znajduje w świetle ustawy finansowe wsparcie ze strony ministra jako centralnego organu administracji rządowej realizującego zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, niezależnie od tego, że opracowywanie i realizacja tych programów przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego przewidziane zostały jako ich zadania własne.

5. Podsumowanie

Zadania odnoszące się do przeciwdziałania przemocy w rodzinie zostały nałożone na jednostki samorządu terytorialnego wszystkich szczebli – gminy, powiatu i samorządu województwa. Zostały zatem ukształtowane zarówno jako zadania lokalne, jak i zadania regionalne – o zasięgu ponadlokalnym. W znacznym zakresie – z wyjątkiem grupy zadań zleconych z zakresu administracji rządowej nałożonych w drodze u.p.p.r. na samorząd powiatowy – zostały one przy tym przewidziane jako zadania własne. Takie rozwiązanie powoduje istotne konsekwencje w odniesieniu do źródeł finansowania ich wykonywania – jedynie w odniesieniu do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej państwo ma obowiązek zapewnić jednostkom samorządu terytorialnego środki na ich realizację i obsługę w ramach budżetu państwa. Finansowanie zadań własnych powinno być natomiast zapewnione ze środków jednostek samorządowych, na które zadania te zostały nałożone. W przepisach u.p.p.r. przewidziano jednak finansowe wspieranie programów przeciwdziałania przemocy w rodzinie realizowanych, między innymi, przez jednostki samorządu terytorialnego, jako ich zadania własne, przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Wsparcie takie wydaje się mieć istotne znaczenie dla rzeczywistej i efektywnej realizacji samorządowych programów przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

W ramach przeciwdziałania zjawisku przemocy w rodzinie ustawodawca nałożył na jednostki samorządu terytorialnego szeroki zakres zadań – od zadań o charakterze planistycznym, do których należy opracowanie i przyjęcie programów przeciwdziałania przemocy w rodzinie, a które mają być przyjmowane we wszystkich trzech jednostkach samorządu terytorialnego, po konkretne

działania konieczne do realizacji w indywidualnych przypadkach, takie jak zapewnienie przez gminy i powiaty osobom dotkniętym przemocą w rodzinie miejsc w ośrodkach wsparcia czy tworzenie w gminach zespołów interdyscyplinarnych do spraw przeciwdziałania przemocy w rodzinie, a w ich ramach grup roboczych podejmujących działania w konkretnych przypadkach zaistnienia przemocy. Zadania samorządu województwa mają natomiast charakter wyłącznie zadań planistycznych, o charakterze organizacyjnym oraz szkoleniowym.

Zadania gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego obejmują przy tym stworzenie gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Zauważyć należy, że zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, zgodnie z u.p.p.r., powinny być wykonywane w każdej gminie, bez względu na jej wielkość, liczbę mieszkańców czy strukturę społeczną. Obejmuje to również tworzenie zespołów interdyscyplinarnych. Każda gmina powinna zatem przeznaczyć środki finansowe na organizację i wykonywanie tego rodzaju zadań.

Pomimo tego, że analizowana ustawa odnosząca się do zadań państwa, w tym samorządu terytorialnego, związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie obowiązuje już kilkanaście lat, jej stosowanie przez organy jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności zaś samorządu gminnego, wciąż sprawia problemy praktyczne, o czym świadczą liczne rozstrzygnięcia nadzorcze w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwał organów stanowiących gmin oraz orzecznictwo sądów administracyjnych w sferze interpretacji przepisów nakładających na jednostki samorządu terytorialnego zadania zmierzające do przeciwdziałania zjawisku przemocy w rodzinie.

IMPLEMENTATION OF TASKS OF LOCAL GOVERNMENT UNITS IN TERMS OF COUNTERACTING DOMESTIC VIOLENCE

SUMMARY

Protecting the family and its members, including the prevention of domestic violence, is one of the many tasks performed by the modern state. The implementation of tasks in the area of counteracting domestic violence by public authorities has been assigned to both government administration bodies and territorial self-government bodies. Tasks in the area of counteracting domestic violence were here imposed on the local self-government units at all levels. They are performed primarily as their own tasks, but also as commissioned tasks in terms of government administration. Although the law on the prevention of domestic violence assigning the tasks in question has been in force for over a dozen years, its application by the bodies of local self-government units, and in particular commune self-government, continues to cause practical problems, as evidenced by many decisions of the supervisory authorities as well as the case law of the administrative courts.

Key words: protecting the family**,** domestic violence, local government

Tłumaczenie Agnieszka Kotula