



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 17 marca 2020 r.

Pozycja 10

## POSTANOWIENIE

z dnia 11 marca 2020 r.

Sygn. akt K 33/16

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska – przewodniczący  
Mariusz Muszyński  
Justyn Piskorski – sprawozdawca  
Michał Warciński  
Jarosław Wyrembak,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 11 marca 2020 r., wniosku Rady Miasta Zakopane o zbadanie zgodności:

- 1) art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. Nr 180, poz. 1493, ze zm.) z art. 2 i art. 18 Konstytucji,
- 2) art. 2 pkt 2 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 i art. 48 ust. 1 Konstytucji,
- 3) art. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nie definiuje osoby stosującej przemoc w rodzinie, z art. 2 Konstytucji,
- 4) art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim używa nieostrego i niezdefiniowanego pojęcia „ofiara przemocy w rodzinie”, art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim używa nieostrego i niezdefiniowanego pojęcia „rodzina zagrożona przemocą w rodzinie”, art. 6 ust. 2 pkt 3 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim używa nieostrego i niezdefiniowanego pojęcia „osoba dotknięta przemocą w rodzinie”, z art. 2 Konstytucji,
- 5) art. 6 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 16 ust. 2, art. 166 ust. 1, art. 18, art. 71 ust. 1 i art. 31 ust. 1 Konstytucji,
- 6) art. 9a ust. 3 pkt 3-6, ust. 4, ust. 5, ust. 11 pkt 3-5 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim zezwala na wykonywanie zadań gminy przez osoby, które nie podlegają służbowo organom gminy, z art. 16 ust. 2 zdanie drugie i art. 2 Konstytucji,
- 7) art. 9a ust. 10 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 16 ust. 2 zdanie drugie i art. 2 Konstytucji,
- 8) art. 9c ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 i art. 51 ust. 2 Konstytucji,
- 9) art. 12a ust. 1 i 3 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 175 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

**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. z 2019 r. poz. 2393) umorzyć postępowanie.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

## UZASADNIENIE

### I

1. We wniosku z 26 marca 2015 r. Rada Miasta Zakopane (dalej: wnioskodawca) wniosła o stwierdzenie, że:

- art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. Nr 180, poz. 1493, ze zm.; dalej: u.p.p.r.) jest niezgodny z art. 2 i art. 18 Konstytucji,
- art. 2 pkt 2 u.p.p.r. jest niezgodny z art. 2 i art. 48 ust. 1 Konstytucji,
- art. 2 u.p.p.r., z zakresie, w jakim nie definiuje „osoby stosującej przemoc w rodzinie”; art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.p.r. w zakresie, w jakim używa nieostrego i niezdefiniowanego pojęcia „ofiara przemocy w rodzinie”; art. 6 ust. 2 pkt 2 u.p.p.r. w zakresie, w jakim używa nieostrego i niezdefiniowanego pojęcia „rodzina zagrożona przemocą w rodzinie”; art. 6 ust. 2 pkt 3 u.p.p.r. w zakresie, w jakim używa nieostrego i niezdefiniowanego pojęcia „osoba dotknięta przemocą w rodzinie” są niezgodne z art. 2 Konstytucji,
- art. 6 ust. 2 u.p.p.r. jest niezgodny z art. 16 ust. 2, art. 166 ust. 1, art. 18, art. 71 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji,
- art. 9a ust. 3 pkt 3-6, ust. 4-5, ust. 11 pkt 3-5 u.p.p.r. w zakresie, w jakim zezwala na wykonywanie zadań gminy przez osoby, które nie podlegają służbowo organom gminy i art. 9a ust. 10 u.p.p.r. są niezgodne z art. 16 ust. 2 zdanie drugie i art. 2 Konstytucji,
- art. 9c ust. 1 u.p.p.r. jest niezgodny z art. 2 i art. 51 ust. 2 Konstytucji,
- art. 12a ust. 1 i 3 u.p.p.r. jest niezgodny z art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 175 Konstytucji.

1.1. Wnioskodawca uzasadnił swoją legitymację procesową wskazaniem, że zaskarżone przepisy mieszczą się wśród spraw objętych zakresem jego działania.

1.2. Wnioskodawca wskazał, że nieprecyzyjność wymienionych w punkcie 1. niniejszego uzasadnienia pojęć ustawowych, wywołuje wątpliwości odnośnie do zakresu ich stosowania, co narusza zasadę pewności prawa, jak również zasadę poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Ponadto, przyjęta przez ustawodawcę szeroka definicja terminu „rodzina” narusza definicję narzucaną przez art. 18 Konstytucji.

Dodatkowo też, w odniesieniu do art. 2 pkt 2 u.p.p.r., wnioskodawca podniósł, iż pozostaje on w sprzeczności z gwarancją wynikającą z art. 48 ust. 1 Konstytucji, który daje rodzicom prawo do wychowania dzieci zgodnie ze swoimi przekonaniem.

1.3. Zdaniem wnioskodawcy, zadania, przypisane mu na mocy przepisów u.p.p.r., nie mogą zostać uznane za zadania własne gminy, gdyż z art. 18 Konstytucji wynika, że rodzina i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną państwa, a nie jednostek samorządu terytorialnego. Przyjęcie, że są to zadania własne gminy prowadziłoby do zróżnicowanej terytorialnie ochrony rodziny.

1.4. Wątpliwości wnioskodawcy budzą również przepisy u.p.p.r. odnoszące się do powoływania zespołów interdyscyplinarnych, mogących tworzyć grupy robocze, rozwiązujące indywidualne przypadki. W skład tych zespołów wchodzi osoby niepodlegające burmistrzowi, członkowie podmiotów działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Ponieważ gmina wykonuje zadania własne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, to nie może brać odpowiedzialności za zachowanie poszczególnych członków zespołu, którzy jej nie podlegają.

1.5. Zdaniem wnioskodawcy, wątpliwości budzi również przepis pozwalający na przetwarzanie przez członków zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych danych osób dotkniętych przemocą w rodzinie, gdyż nie można doprecyzować zakresu podmiotowego i przedmiotowego dozwolonych działań, ponadto brak w tym przepisie mechanizmów gwarantujących przetwarzanie danych osobowych w sposób przyjęty w demokratycznym państwie prawnym.

1.6. Naruszeniem wyłącznego prawa sądu do sprawowania wymiaru sprawiedliwości jest, w przekonaniu wnioskodawcy, przekazanie pracownikom socjalnym i innym osobom wymienionym w art. 12a ust. 3 u.p.p.r. kompetencji zarezerwowanych dla wymiaru sprawiedliwości, co nie gwarantuje niezależności, bezstronności i niezawisłości tych podmiotów, a także jawności samego postępowania. Dodatkowo możliwość interwencyjnego odebrania dziecka i przekazania go „innej niezamieszkującej wspólnie osobie najbliższej” jest sprzeczne z przyjętą w art. 2 pkt 1 u.p.p.r. definicją rodziny.

2. W piśmie z 3 stycznia 2017 r. Prokurator Generalny wniósł o uznanie, że:

- art. 2 pkt 1 i 2 u.p.p.r. jest zgodny z art. 2 Konstytucji,
- art. 2 u.p.p.r. w zakresie, w jakim nie definiuje „osoby stosującej przemoc w rodzinie”, jest zgodny z art. 2 Konstytucji,
- art. 6 ust. 2 pkt. 1-3 u.p.p.r. w zakresie, w jakim używa pojęć: „ofiara przemocy w rodzinie”, „rodzina zagrożona przemocą w rodzinie” oraz „osoba dotknięta przemocą w rodzinie”, jest zgodny z art. 2 Konstytucji,
- art. 6 ust. 2 u.p.p.r. jest zgodny z art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji,
- art. 9a ust. 3 pkt 3-6, ust. 4-5, 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, jest zgodny z art. 16 ust. 2 zdanie drugie i art. 2 Konstytucji,
- art. 9a ust. 10 u.p.p.r. jest zgodny z art. 16 ust. 2 zdanie drugie i art. 2 Konstytucji.

W pozostałym zakresie Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074) – ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

2.1. Zastrzeżenia Prokuratora Generalnego wzbudziła legitymacja procesowa wnioskodawcy w zakresie niektórych z powołanych we wniosku wzorców kontroli: art. 18, art. 48, art. 71 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 51 ust. 2, art. 45 ust. 1 i art. 175 Konstytucji. Prokurator Generalny podniósł, iż wnioskodawca nie ma uprawnienia do występowania do Trybunału Konstytucyjnego w obronie interesu ogólnospołecznego, zatem w zakresie wymienionych wzorców wykroczył poza swoje kompetencje.

2.2. W odniesieniu do zarzutów związanych z precyzją używanych pojęć i naruszeniem w ten sposób wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady poprawnej legislacji, Prokurator Generalny wskazał, że już na etapie prac legislacyjnych nad u.p.p.r. dyskutowano ten problem, wówczas jednak ustawodawcy doszli do wniosku, że u.p.p.r. powinna obejmować jak najwięcej przypadków, w związku z tym ustawodawca chciał, by używane w niej pojęcia obejmowały jak najszerszy zakres osób.

Prokurator Generalny dokonał rekonstrukcji ustawowego pojęcia „przemocy w rodzinie”, wymieniając składające się na nie elementy. Przypomniał też, że chociaż definicje ustawowe spotkały się z krytyką doktryny, to w praktyce nie następują trudności interpretacyjnych, których nie da się rozwiązać za pomocą wykładni, na co wskazuje przede wszystkim funkcjonowanie zaskarżonych przepisów u.p.p.r. w praktyce. Tym samym, nie doszukał się we wniosku argumentów pozwalających na obalenie domniemania konstytucyjności zaskarżonych przepisów u.p.p.r. w kwestii braku definicji użytych w ustawie pojęć.

2.3. Prokurator Generalny odwołał się do preambuły do u.p.p.r., z której wynika, że gwarantem bezpieczeństwa w rodzinie powinno być państwo. Jak wynika z preambuły ustawodawca uznaje, że rola państwa nie ogranicza się jedynie do karania sprawców, ale powinno się ono również zajmować zapobieganiem przestępstwom i pomocą ich ofiarom. U.p.p.r. dotyczy w szczególności właśnie profilaktyki przemocy. Jednocześnie powierzenie obowiązku realizacji zadań w tym zakresie także jednostkom samorządu terytorialnego odpowiada dualizmowi organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego. Kwalifikacja przypisywanego gminie zadania własnego zależy od wyrażonej w ustawie woli ustawodawcy, zatem to ustawodawca ma swobodę regulowania zakresu zadań publicznych i kwalifikowania ich jako zadania własne.

Nałożenie na gminy obowiązków z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie wpisuje się w tendencję do uznawania jej za odpowiedzialną za sprawy mieszkających na jej terenie rodzin.

2.4. W odniesieniu do zarzutu dotyczącego braku podległości służbowej organów, wykonujących zadania gminy, Prokurator Generalny podniósł, że opiera się on na niewłaściwym pojmowaniu przez wnioskodawcę wspólnoty samorządowej. Ponieważ wspólnoty samorządu lokalnego są wspólnotami działającymi w ramach wspólnoty społeczeństwa obywatelskiego, to wykonywane przez nie zadania publiczne są zadaniami tego społeczeństwa.

Dodatkowo tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołów interdyscyplinarnych oraz warunki ich funkcjonowania określa rada gminy, a zatem mimo iż członkowie tego gremium nie podlegają służbowo organom gminy, to mają one decydujący wpływ na podejmowane przez te zespoły działania.

3. W piśmie z 26 stycznia 2018 r. Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że:

- art. 2 pkt 1 u.p.p.r. jest zgodny z art. 2 Konstytucji,
- art. 2 pkt 2 u.p.p.r. jest zgodny z art. 2 Konstytucji,
- art. 6 ust. 2 u.p.p.r. jest zgodny z art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji,
- 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 drugie Konstytucji,
- 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 drugie Konstytucji.

Ponadto Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.1. Marszałek Sejmu przypomniał, że rada miasta jest podmiotem o ograniczonej legitymacji procesowej i że może występować o abstrakcyjną kontrolę norm jedynie w sprawach objętych zakresem działania tego organu. Zdaniem uczestnika postępowania, wnioskodawca objął zakresem zaskarżenia sprawę wykraczającą poza to ograniczenie, co wynika z podniesionej we wniosku argumentacji, odnoszącej się do ingerencji w prawa i wolności obywatelskie, do czego wnioskodawca legitymacji nie ma, w związku z tym, poza przypadkami wymienionymi powyżej, wniosek powinien ulec umorzeniu.

W odniesieniu do zarzutu pominięcia prawodawczego, czyli niezgodności art. 2 u.p.p.r. z art. 2 Konstytucji, Marszałek Sejmu wskazał, że argumenty przytoczone przez wnioskodawcę nie spełniają warunków wynikających z przepisów prawa i dotychczasowego orzecznictwa Trybunału, w związku z czym i ten zarzut podlega umorzeniu.

Umorzeniu powinno ulec też postępowanie w zakresie badania zgodności z Konstytucją braku ostrych definicji wymienionych w *petitum* wniosku pojęć, a także zarzut niekonstytucyjności art. 9a ust. 3 pkt 3-6, ust. 4, ust. 5 i ust. 11 pkt 3-5 u.p.p.r., z powodu braku argumentacji, uzasadniającej tę część wniosku.

3.2. Marszałek Sejmu przypomniał, że nie każde naruszenie zasad poprawnej legislacji jest jednocześnie naruszeniem Konstytucji i że do obalenia domniemania konstytucyjności niezbędne jest wykazanie, że nie można zaskarżonego przepisu zrozumieć przy pomocy zasad wykładni. Wnioskodawca nie udowodnił, że w odniesieniu do zaskarżonych przepisów zachodzi tak daleka niejasność i rozbieżność interpretacyjna, że niemożliwe jest usunięcie niejednorodności ich stosowania. Wnioskodawca bowiem nie odnosi się właściwie do kwestii praktyki stosowania prawa. W związku z czym nie można stwierdzić, że sformułowanie art. 2 pkt 1 i art. 2 pkt 2 u.p.p.r. narusza zasady poprawnej legislacji wynikające z art. 2 Konstytucji.

3.3. W opinii Marszałka Sejmu, nie można w Konstytucji odnaleźć zakazu powierzenia gminom zadań z zakresu zapobiegania przemocy w rodzinie, dodatkowo też adresatem art. 18 i art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji jest też gmina. Zadania dotyczące tych kwestii zostały powierzone państwu i jednostkom samorządu terytorialnego, gdyż ma to zwiększyć efektywność prac. Udział jednostek samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej może przybierać różną formę, którą kształtuje Konstytucja i ustawy. Marszałek Sejmu nie zgadza się więc z tym, że przeciwdziałanie przemocy w rodzinie służy jedynie państwu, gdyż jest ono pozytywne dla całości społeczeństwa na wszystkich jego szczeblach, stąd art. 6 ust. 2 u.p.p.r. jest zgodny z art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji.

3.4. W odniesieniu do uwag wobec ustawowych warunków powoływania i funkcjonowania zespołów interdyscyplinarnych, Marszałek Sejmu podniósł, że zarzut ten podważa jedną z najważniejszych konstrukcji całej u.p.p.r. Obecność przedstawicieli podmiotów niepodlegających gminom w tych zespołach jest niezbędna, by zharmonizować działania realizujące cel ustawy. Wnioskodawca nie tylko nie dostrzegł tego celu, ale również nie wskazał żadnego rozwiązania alternatywnego.

Nie jest też prawdą, że gmina nie ma wpływu na zespół interdyscyplinarny, gdyż to rada gminy określa tryb i sposób powoływania i odwoływania członków tego zespołu, a także sposób jego funkcjonowania. Jeśli chodzi o zarzut brania przez gminę odpowiedzialności za działalność członków zespołu, to Marszałek Sejmu nie dopatrywał się we wniosku argumentu, który by go uprawdopodobniał.



## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Kwestie formalne.

3 stycznia 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK). Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074 ze zm.; dalej: przepisy wprowadzające u.o.t.p.TK), przepisy u.o.t.p.TK stosuje się także w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem jej wejścia w życie, co odnosi się również do niniejszej sprawy, zainicjowanej wnioskiem z 26 marca 2015 r. Jednocześnie w świetle art. 9 ust. 2 przepisów wprowadzających u.o.t.p.TK, czynności procesowe dokonane w postępowaniu wszczętym przed wejściem w życie u.o.t.p.TK pozostają w mocy, co w kontekście niniejszej sprawy obejmuje w szczególności postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 9 czerwca 2016 r. o uwzględnieniu zażalenia i skierowaniu wniosku do rozpoznania merytorycznego.

### 2. Przedmiot zaskarżenia.

W niniejszej sprawie Rada Miasta Zakopane (dalej: wnioskodawca) wniosła o zbadanie zgodności:

- 1) art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2020 r. poz. 218; dalej: u.p.p.r.) z art. 2 i art. 18 Konstytucji,
- 2) art. 2 pkt 2 u.p.p.r. z art. 2 i art. 48 ust. 1 Konstytucji,
- 3) art. 2 u.p.p.r. w zakresie, w jakim nie definiuje „osoby stosującej przemoc w rodzinie”; art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.p.r. w zakresie, w jakim używa nieostrego i niezdefiniowanego pojęcia „ofiara przemocy w rodzinie”; art. 6 ust. 2 pkt 2 u.p.p.r., w zakresie w jakim używa nieostrego i niezdefiniowanego pojęcia „rodzina zagrożona przemocą w rodzinie”; 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,
- 4) art. 6 ust. 2 u.p.p.r. z art. 16 ust. 2, art. 166 ust. 1, art. 18, art. 71 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji,
- 5) art. 9a ust. 3 pkt 3-6, ust. 4-5, 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 i art. 9a ust. 10 z art. 16 ust. 2 zdanie drugie i art. 2 Konstytucji,
- 6) art. 9c ust. 1 u.p.p.r. z art. 2 i art. 51 ust. 2 Konstytucji,
- 7) art. 12a ust. 1 i 3 u.p.p.r. z art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 175 Konstytucji.

2.1. Wyżej wymienione problemy konstytucyjne odnoszą się do trzech grup zagadnień:

- 1) nałożenia na gminę nowego zadania własnego (zarzut 4),
- 2) obowiązków, jakie na gminy nakłada u.p.p.r. (zarzuty 5-7),
- 3) kwestii formalnych, związanych ze sposobem, w jaki ustawa jest napisana (zarzuty 1-3).

Trybunał przed przystąpieniem do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy rozpatruje kwestię legitymacji procesowej wnioskodawcy w zakresie tych trzech grup zarzutów.

### 3. Legitymacja wnioskodawcy.

Trybunał Konstytucyjny do momentu wydania orzeczenia w sprawie zobowiązany jest do badania, czy nie zachodzą ujemne przesłanki procesowe, skutkujące umorzeniem postępowania.

3.1. Trybunał przypomina, że zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 Konstytucji, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji jedynie, „jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania”.

W swych orzeczeniach Trybunał wielokrotnie dokonywał wykładni pojęcia z art. 191 ust. 2 Konstytucji „spraw objętych zakresem działania”, wskazując, iż „powinno być interpretowane w ścisłym związku z kompetencjami organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, z wyłączeniem nawet kompetencji organów wykonawczych (zob. art. 169 ust. 1 Konstytucji). Oznacza to, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może wystąpić z wnioskiem w każdej sprawie dotyczącej jednostki samorządu terytorialnego lub wspólnoty samorządowej” (postanowienie TK z 18 stycznia 2005 r., sygn. Tw 34/03, OTK ZU nr 1/B/2005, poz. 2). Zarówno z przepisu konstytucyjnego, jak i dotychczas ustalonej linii orzeczniczej wynika jednoznacznie, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ma legitymację do występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami dotyczącymi wszelkich spraw, które w jakikolwiek sposób tego samorządu dotyczą, gdyż legitymacja ta ogranicza się jedynie do takich spraw, które objęte są zakresem jego działania, a więc są one zbliżone bardziej do kompetencji tych jednostek, a nie do ich zadań (por. wyrok TK z 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56). Zatem ograniczona legitymacja organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego nie pozwala objąć nią aktów prawnych, które wprawdzie wiążą się z ich funkcjonowaniem, ale nie stanowią prawnej podstawy ich władczej działalności. Trybunał jednocześnie przypomina, że kompetencja w zakresie badania konstytucyjności przepisów wykraczających poza to ograniczenie przysługuje jedynie tym podmiotom, które ustrojodawca wyposażył w legitymację ogólną.

3.2. W uzasadnieniu swojego wniosku Rada Miasta Zakopane wskazała następujące umocowanie swojej legitymacji procesowej:

1) w odniesieniu do pierwszej grupy zarzutów źródłem legitymacji ma być samo przypisanie gminie zadania własnego w postaci stworzenia gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, dające uprawnienie do zakwestionowania nakładających je przepisów,

2) w odniesieniu do drugiej grupy zarzutów również źródła legitymacji upatruje wnioskodawca w przypisaniu gminie zadania własnego,

3) w odniesieniu do trzeciej grupy zarzutów źródłem legitymacji ma być brak precyzyjnych ram prawnych związanych z realizacją zadania własnego.

3.3. Trybunał uznał, że wzorce konstytucyjne z art. 18, art. 71 ust. 1 i art. 32 ust. 1 nie wymagają badania pod kątem znajdowania się w zakresie spraw objętych działaniem organów stanowiących gminy, gdyż odnoszą się one nie do podmiotów zbiorowych, ale mają charakter gwarancyjny w odniesieniu do jednostek. W związku z tym wnioskodawca nie ma w tych przypadkach legitymacji procesowej i w tym zakresie Trybunał postępowanie na mocy art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK umorzył z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

3.4. Poszczególne, także stanowiące przedmiot niniejszej sprawy, przepisy u.p.p.r. były już przedmiotem spraw wniesionych do Trybunału. W sprawie o sygn. K 42/12 toczącej się na wniosek Rady Miasta Zakopane, Trybunał umorzył postępowanie, uznając, że wnioskodawca nie przedstawił dowodów na poparcie swoich zarzutów. Wówczas jednak Trybunał, po zbadaniu sprawy, uznał, że Rada Miasta Zakopane posiada legitymację do zaskarżenia poszczególnych przepisów u.p.p.r. przed Trybunałem Konstytucyjnym (postanowienie z 1 kwietnia 2014 r., OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 43).

#### 4. Zarzut niezgodności art. 6 ust. 2 u.p.p.r. z art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji.

4.1. Trybunał w pierwszej kolejności rozważył zgodność art. 6 ust. 2 u.p.p.r. z art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji, gdyż ewentualna negatywna odpowiedź na pytanie o to, czy zadania określone w zaskarżonym przepisie stanowią zadania własne gminy, konsumuje pozostałe zarzuty wnioskodawcy.

4.2. Trybunał po raz kolejny przypomina, o warunkach, jakie musi spełniać każdy wniosek, który jest do niego kierowany. Zgodnie z art. 47 ust. 1 u.o.t.p.TK wnioski kierowane do Trybunału zawierają uzasadnienie, art. 47 ust. 2 u.o.t.p.TK zawiera szczegółowe wyliczenie elementów uzasadnienia, do których zalicza się: treść kwestionowanego przepisu wraz z jego wykładnią, treść wzorców kontroli wraz z ich wykładnią, określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności, wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie tego zarzutu. Zaznaczenia w tym miejscu wymaga, że chociaż wniosek składany był jeszcze pod rządami poprzedniej ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102 poz. 643, ze zm.), to wymogi stawiane wnioskowi na podstawie art. 32 ust. 1 i 2 tej ustawy, pomimo innego językowego sformułowania treści przepisów, są analogiczne do obowiązujących na mocy u.o.t.p.TK. Potwierdzeniem tej okoliczności jest przede wszystkim przedstawione poniżej orzecznictwo, nadal uznawane za aktualne i mogące stanowić punkt odniesienia na potrzeby niniejszej sprawy.

Ponieważ aktom normatywnym przysługuje domniemanie konstytucyjności, jego obalenie wymaga przytoczenia przekonujących argumentów, z których wynikać będzie, że zaskarżone przepisy mogą być sprzeczne z poszczególnymi wzorcami kontroli.

Trybunał podtrzymuje ustalenia, jakie poczynił w odniesieniu do poprzedniego wniosku złożonego przez Radę Miasta Zakopane, zaskarżającego przepisy u.p.p.r. „Prawidłowo zredagowany wniosek wymaga zatem nie tylko wskazania przepisu Konstytucji mającego stanowić wzorzec kontroli, ale także powołania przekonujących argumentów wskazujących na niezgodność treści przepisu kwestionowanego z treścią normy wyrażonej w przepisie konstytucyjnym. Zakłada to istnienie relacji łączącej treść tych przepisów. Merytoryczne rozpoznanie sprawy uzależnione jest nie tylko od precyzyjnego oznaczenia przez wnioskodawców wzorców konstytucyjnych, ale i zgodnej z orzecznictwem konstytucyjnym ich interpretacji oraz odpowiedniego (adekwatnego) przyporządkowania do przedmiotu kontroli (wyrok z 28 listopada 2013 r., sygn. K 17/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 125)” (przywołane już postanowienie o sygn. K 42/12).

4.3. Wnioskodawca zdecydował się zestawić art. 6 ust. 2 u.p.p.r. z szeregiem przepisów Konstytucji, odnoszących się zarówno do samorządu terytorialnego, zadań własnych gminy, jak i do definicji małżeństwa, ochrony rodziny oraz wolności. Z bardzo ograniczonego uzasadnienia wniosku wynika, że część spośród przytoczonych wzorców konstytucyjnych wnioskodawca potraktował związkowo. W jego ocenie, z faktu, że dobro rodziny nie jest dobrem lokalnym, nie może wynikać, że jego ochrona miałaby być zadaniem własnym gminy. Swą argumentację wzmocnił, odwołując się do art. 32 ust. 1 Konstytucji (wnioskodawca konsekwentnie podaje, że chodzi mu o art. 31 ust. 1, jednak z treści wniosku, gdzie cytuje fragment przepisu, wynika, że chodzi mu o art. 32 ust. 1 i wynikającą z niego równość wobec prawa).

Trybunał przypomniał powyżej, że jeśli chodzi o gwarancje indywidualne, to nie mogą być one przedmiotem zaskarżenia przez jednostkę samorządu terytorialnego. Dodatkowo jednak, Trybunał podkreśla, że wnioskodawca nie przedstawił żadnego argumentu na poparcie swojego zarzutu.



Rolą Trybunału Konstytucyjnego nie jest rozważanie, jaki problem konstytucyjny wnioskodawca widzi w zaskarżonych przepisach, ani jakie znajduje na udowodnienie tego problemu argumenty. Spośród czterech wymaganych elementów, które w uzasadnieniu musi zawierać skierowany do Trybunału wniosek, wnioskodawca nie spełnił właściwie żadnego. Gdyby bowiem dokonał wykładni wzorców kontroli, nie popełniłby błędu, o którym mowa powyżej w odniesieniu do art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W związku z powyższym na mocy art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK Trybunał umorzył postępowanie w zakresie badania art. 6 ust. 2 u.p.p.r. z art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

5. Zarzuty niezgodności: art. 9a ust. 3 pkt 3-6, ust. 4-5, ust. 11 pkt 3-5 u.p.p.r. w zakresie, w jakim zezwala na wykonywanie zadań gminy przez osoby, które nie podlegają służbowo organom gminy z art. 16 ust. 2 zdanie drugie i art. 2 Konstytucji; art. 9a ust. 10 z art. 16 ust. 2 zdanie drugie i art. 2 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.

5.1. W przypadku zarzutów związanych z obowiązkami, jakie ustawodawca nałożył na, realizującą dyspozycję u.p.p.r., gminę, wnioskodawca również ogranicza się do streszczenia fragmentów aktu normatywnego, w zasadzie bez przytoczenia ich wykładni, podobnie rzecz się ma z wzorcami konstytucyjnymi, w przypadku których wnioskodawca niejednokrotnie jedynie przytacza fragment z *petitum*, pozostawiając go bez komentarza. Trybunał nie ma obowiązku dekodowania z kilkudziesięciu fragmentu odnoszącego się do każdego z zarzutów, co właściwie wnioskodawca uznaje za zarzut, argument czy dowód na jego poparcie.

Trybunał stwierdził, że wnioskodawca w niewłaściwy sposób pojął uwagę zawartą w uzasadnieniu postanowienia o sygn. K 42/12, gdzie wskazano mu, że: „Określenie zaskarżonych przepisów powinno polegać na sprecyzowaniu kwestionowanej treści normatywnej wraz z jednoczesnym wskazaniem jednostek redakcyjnych aktu normatywnego, które tę właśnie treść normatywną wyrażają. Sformułowanie zarzutu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym oznacza sprecyzowanie przez wnioskodawcę krytyki (ujemnej oceny, zastrzeżenia) oraz nadanie ściśle określonej formy słownej jego twierdzeniu, że norma niższego rzędu jest niezgodna z normą wyższego rzędu. Zatem istotę zarzutu stanowi zindywidualizowanie relacji pomiędzy zakwestionowanym aktem normatywnym (lub jego częścią) a podstawą kontroli, a więc uzasadnienie twierdzenia, że konkretny akt normatywny (jego część) pozostaje w konkretnej relacji do wzorca – jest niezgodny (sprzeczny) z tym wzorcem (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 113-114)”. W związku z tym, że poprzednio postępowanie umorzono, gdyż przedmiotem zaskarżenia wnioskodawca uczynił właściwie całą ustawę, a nie jej poszczególne jednostki redakcyjne, wniosek stanowiący podstawę niniejszego postępowania został sformułowany z rozbiciem na poszczególne zarzuty, jednak bez dołączenia do nich właściwie któregośkolwiek z wymaganych przez art. 47 ust. 2 u.o.t.p.TK elementów.

Trybunał, podtrzymując stanowisko wyrażone w pkt. 4 niniejszego uzasadnienia, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK umorzył postępowanie w określonym powyżej zakresie z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

6. Zarzuty niezgodności: art. 2 pkt 1 u.p.p.r. z art. 2 i art. 18 Konstytucji, art. 2 pkt 2 u.p.p.r. z art. 2 i art. 48 ust. 1 Konstytucji, art. 2 u.p.p.r. w zakresie, w jakim nie definiuje „osoby stosującej przemoc w rodzinie”; art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.p.r. w zakresie, w jakim używa nieostrego i niezdefiniowanego pojęcia „ofiara przemocy w rodzinie”; art. 6 ust. 2 pkt 2 u.p.p.r. w zakresie, w jakim używa nieostrego i niezdefiniowanego pojęcia „rodzina zagrożo-

na przemocą w rodzinie”; 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.

6.1. W przypadku przytoczonych zarzutów, Trybunał podtrzymuje powyższe uwagi dotyczące koniecznych elementów uzasadnienia. Trybunał przypomina, że art. 2 pkt 1 i 2 a także art. 6 ust. 2 u.p.p.r. był już przedmiotem zaskarżenia do Trybunału, w umorzonych z powodu zasady dyskontynuacji sprawie (postanowienie TK z 31 maja 2016 r., sygn. K 15/14, OTK ZU A/2016, poz. 31). Wnioskodawca mógł zatem sięgnąć do argumentacji przytoczonej w tamtym wniosku, czego nie uczynił. Podobnie jak w przypadku pozostałych zarzutów, także w odniesieniu do ewentualnych uchybień związanych ze sposobem sformułowania poszczególnych przepisów u.p.p.r. i kluczowych dla niej pojęć, wnioskodawca nie wskazał, na czym jego zdaniem polega problem konstytucyjny ani w jaki sposób nieścisłości pojęciowe stoją w sprzeczności z przywołanymi przez niego wzorcami konstytucyjnymi.

6.2. Art. 2 Konstytucji – sprzeczność z którym zarzuca wymienionym powyżej przepisom u.p.p.r. wnioskodawca – doczekał się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego bardzo bogatego omówienia. Wnioskodawca wspomina, że art. 2 jest źródłem nakazu precyzyjnego i jednoznacznego formułowania przepisów, celem zapewnienia pewności prawa. Na tym jednak kończy swój wywód w zakresie znaczenia tego wzorca kontroli, ograniczając się jedynie do jednozdaniowych uwag, że zaskarżone przepisy u.p.p.r. naruszają zasadę pewności prawa lub zasadę poprawnej legislacji. Trybunał przypomina, że „z zasady lojalności, która zakazuje m.in. formułowania obietnic bez pokrycia oraz nieuzasadnionej konstytucyjnie zmiany «reguł gry», wynikają przede wszystkim: a) ochrona praw nabytych i ekspektatyw, b) uwzględnianie interesów w toku, c) generalny zakaz retroakcji oraz d) wymóg odpowiedniej *vacatio legis*. Zasada poprawnej legislacji z kolei zawiera w sobie w szczególności wymóg określoności prawa oraz nakaz dochowania odpowiedniego trybu jego stanowienia (por. np. wyrok z 13 marca 2006 r., sygn. P 8/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 28, s. 277). W konsekwencji różne zarzuty i przywołane na ich poparcie argumenty mogą przemawiać za naruszeniem tych zasad. Niezgodność z zasadą lojalności nie pociąga za sobą automatycznie niezgodności z zasadą poprawnej legislacji. Nie każde naruszenie zaufania obywatela do państwa i prawa polega na uchybieniu określoności prawa. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, każda z tych zasad, jakkolwiek wywiedziona z art. 2 Konstytucji, wymaga odrębnego i właściwego do swej treści uzasadnienia. Kontrola konstytucyjności z każdą z tych zasad dokonywana jest bowiem przez pryzmat odmiennych kryteriów, które składają się na różne testy (zob. wyrok TK z 19 maja 2011 r., sygn. K 20/09, OTK ZU nr 4/A/2001, poz. 35). Rozróżnienie to jest istotne, gdyż szczegółowa analiza uzasadnień wniosków nie daje podstaw do przeprowadzenia kontroli konstytucyjności zakwestionowanych przepisów z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (zob. test zgodności z zasadą lojalności – wyrok pełnego składu TK z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29)” (wyrok TK z 28 listopada 2013 r., sygn. K 17/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 125). Wnioskodawca nie odniósł się do żadnego z tych zagadnień, pomijając zupełnie wykładnię przytoczonych przez siebie wzorców konstytucyjnych.

Trybunał, podtrzymując stanowisko wyrażone w pkt. 4 niniejszego uzasadnienia, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK umorzył postępowanie w określonym powyżej zakresie z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

Z tych względów Trybunał postanowił, jak w sentencji.