

Justyna Józwiak*

DECENTRALIZACJA ZADAŃ W SFERZE ROZWIĄZYWANIA PROBLEMÓW SPOŁECZNYCH

1. Konstytucja RP w art. 15 stanowi, że ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Artykuł ten *expressis verbis* wiąże zasadę decentralizacji z podziałem terytorialnym państwa.

Decentralizacja to „prawem chronione, trwałe przekazanie podmiotom administracji regionalnej i lokalnej kompetencji w realizacji zadań wraz z odpowiednimi środkami finansowymi, które wcześniej realizowały instytucje administracji centralnej. Zdecentralizowane podmioty administracji publicznej wykonują zadania publiczne na własną odpowiedzialność i we własnym imieniu. Wymaga to oczywiście posiadania przez te podmioty osobowości prawnej, tak aby mogły one stać się właścicielami majątku, pobierać, gromadzić (w formie własnego budżetu) oraz wydatkować środki publiczne w procesie prowadzonej działalności”¹.

W przedmiocie decentralizacji wypowiadają się również H. Izdebski oraz M. Kulesza, stwierdzając, że decentralizacja „wyraża się w ustawowym przeniesieniu odpowiedzialności publicznoprawnej

* Justyna Józwiak – Uniwersytet Łódzki.

¹ L. Jańczuk, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotów administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2013, s. 60.

za realizację określonych zadań publicznych na samodzielne prawnie podmioty, władze lub instytucje administracyjne, nienależące do scentralizowanej administracji rządowej². Zjawisko decentralizacji związane jest głównie z materią szczególnej pozycji, jakie zajmują zadania publiczne ze względu na prawno-ustrojowy status podmiotu, który jest powołany do realizacji tych zadań. W takim modelu zadania publiczne wykonywane są przez odpowiednie podmioty, charakteryzujące się wysokim stopniem samodzielności w stosunku do innych, które w strukturze podmiotów administracji usytuowane są wyżej. Nieodzownym elementem w kształtowaniu i rozwoju decentralizacji w administracji publicznej jest obowiązywanie regulacji prawnej, jest ona bowiem źródłem realizacji zadań publicznych w systemie administracji zdecentralizowanej³.

Decentralizacja charakteryzuje się przenoszeniem zadań oraz kompetencji władzy państwowej na organy jednostek samorządu terytorialnego, a przekazywanie tych kompetencji ma charakter relatywnie trwały oraz następuje w drodze ustaw. Niezbędnym elementem w przekazywaniu tych zadań jest wyposażenie jednostek samorządu terytorialnego w majątek oraz zapewnienie im odpowiednich źródeł dochodów⁴.

Z zasadą decentralizacji ściśle wiąże się zasada samodzielności. Jak twierdzi J. Starościk, o istocie decentralizacji stanowi samodzielność określona przepisami prawa⁵.

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jest samodzielnością prawną, a nie faktyczną. Zakres tej samodzielności i stopień określają normy prawne, które w sposób pierwotny i zasadniczy określone są przez normy konstytucyjne, natomiast w sposób wtórny określone są przez normy ustawowe. Jednostki samorządu terytorialnego mają tyle samodzielności, ile nadają im normy obowiązującego prawa

² H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 135.

³ T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007, s. 177.

⁴ L. Jańczuk, *Samodzielność...*, s. 77.

⁵ J. Starościk, *Decentralizacja administracji publicznej*, Warszawa 1960, s. 10–11.

i Konstytucja RP. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jest wartością chronioną, a ograniczenia mogą wynikać z przepisów materialnoprawnych. Samodzielności nie można znieść w całości lub w części, jest ona bowiem niezbywalnym, zabezpieczonym i zagwarantowanym przez prawo atrybutem jednostek samorządu terytorialnego⁶. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego co do zasady podlega ochronie sądowej, o czym stanowi art. 165 ust. 2 Konstytucji RP oraz przepisy zawarte w ustawach samorządowych (art. 2 ust. 3 u.s.g., art. 2 ust. 3 u.s.p., art. 6 ust. 3 u.s.w.).

W świetle przepisów Konstytucji RP samodzielność jednostek samorządu terytorialnego przejawia się w:

- 1) kształtowaniu ustroju wewnętrznego jednostek samorządu terytorialnego (art. 169 ust. 4);
- 2) samodzielności wykonywania zadań publicznych, a także w zaspokajaniu potrzeb wspólnoty w ramach zadań własnych jednostki (art. 166 ust. 1);
- 3) samodzielności finansowej oraz majątkowej (art. 167, 165 ust. 1);
- 4) prawie do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych zgodnie z ustawami (art. 168).

Do kwestii samodzielności jednostek samorządu terytorialnego odniósł się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 4.05.1998 r., stwierdzając, że: „istotą samorządu jako odrębnego podmiotu publicznego w państwie jest jego samodzielność. Samodzielność ta nie może być w całości lub w części przesądzającej o jej istocie zniesiona, co oczywiście nie wyklucza możliwości ustawowego jej ograniczania [...] Samodzielność ta polega m.in. na działaniu samorządu w ramach ustaw, co należy rozumieć także i tak, iż celem ustaw ograniczających samodzielność samorządu – w tym zwłaszcza gmin jako jednostek podstawowych (art. 165 ust. 1 Konstytucji) – musi być stworzenie ram prawnych, w których ta samodzielność w państwie jednolitym by się realizowała”⁷.

⁶ A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002, s. 244.

⁷ Wyrok TK z 4.05.1998 r., K 38/97, OTK 1998/3, poz. 31. Do kwestii samodzielności Trybunał Konstytucyjny odnosi się również w orzeczeniu z 23.10.1996 r., K 1/96, OTK 1996/5, poz. 38, oraz w wyroku z 12.03.2007 r., K 54/05, OTK-A 2007/3, poz. 25.

Istotnym wyznacznikiem samodzielności gminy, ale również innych jednostek samorządu terytorialnego, jest statut. Oczywiście w pewnych przypadkach jednostki nie mają samodzielności w kształtowaniu tych elementów i ma to miejsce, kiedy pewne rozwiązania ustrojowe wynikają wprost z Konstytucji RP lub ustaw. Rozwiązania prawne, jakie możemy przyjąć w stosunku do statutów jednostek, są wyznacznikiem ich samodzielności zarówno pod względem pozytywnym, jeżeli zabezpieczają tę samodzielność, jak również pod względem negatywnym, w przypadku przyjęcia rozwiązań prawnie niweczących lub ograniczających tę samodzielność. Jako przykład wyjątku od zasady samodzielności gminy możemy wskazać tutaj instytucję uzgadniania projektu statutu gminy liczącej powyżej 300 tys. mieszkańców z Prezesem Rady Ministrów czy też stwierdzenie nieważności statutu przez organ nadzoru w przypadku sprzeczności z prawem⁸.

2. Przedmiotem rozważań w niniejszym artykule są zadania jednostek samorządu terytorialnego w dziedzinie przeciwdziałania alkoholizmowi. Należy wskazać, że podstawowym aktem prawnym regulującym kwestie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi jest ustawa z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁹. W preambule do tego aktu prawnego ustawodawca wskazał cel, jaki mają osiągnąć regulacje ustawy, „uznając życie obywateli w trzeźwości za niezbędny warunek moralnego i materialnego dobra Narodu”. Powstaje pytanie, czy zadania i zasady reglamentacji działalności gospodarczej w zakresie sprzedaży alkoholu określone na gruncie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi są tak sprecyzowane, by osiągnąć cel założony w preambule.

W polskim systemie prawnym nie obowiązuje całkowity zakaz spożywania alkoholu, jednakże wprowadzenie takiego zakazu (zakaz uzasadniony ze względów społecznych) można uznać za ogranicza-

⁸ A. Wiktorowska, *Prawne...*, s. 85–90.

⁹ Ustawa z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2016 r. poz. 487 ze zm.) – dalej jako: u.w.t.

nie swobód obywatelskich, jak w przypadku każdego innego zakazu wprowadzanego przez organy samorządowe lub państwowe. W sytuacjach wprowadzania takich zakazów niezwykle istotną kwestią jest staranne interpretowanie przepisów prawa, a w przypadku wystąpienia jakichkolwiek wątpliwości należy interpretować je tak, aby nie naruszyć swobód obywatelskich¹⁰.

Zgodnie z art. 1 u.w.t. organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego są obowiązane do podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych oraz zmiany struktury ich spożywania, inicjowania i wspierania przedsięwzięć mających na celu zmianę obyczajów w zakresie sposobu spożywania tych napojów, działania na rzecz trzeźwości w miejscu pracy, przeciwdziałania powstawaniu i usuwania następstw nadużywania alkoholu, a także wspierania działalności w tym zakresie organizacji społecznych i zakładów pracy. Organy powinny popierać także tworzenie i rozwój organizacji społecznych, których celem jest krzewienie trzeźwości i abstynencji, oddziaływanie na osoby nadużywające alkoholu oraz udzielanie pomocy ich rodzinom, jak również zapewniać warunki sprzyjające działaniom tych organizacji. Ponadto przepisy nakładają na organy te obowiązek współdziałania również z Kościołem katolickim i innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi.

Na gruncie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi ustawodawca określił kierunki polityki państwa oraz podejmowania działań prowadzących do ograniczania spożycia alkoholu i wspierania wszelkich przedsięwzięć podejmowanych w tym zakresie, a także działania na rzecz trzeźwości w miejscu pracy oraz przeciwdziałania powstawaniu i usuwaniu następstw nadużywania alkoholu. Realizacja tych zadań przede wszystkim polega na reglamentacji produkcji alkoholu oraz bardzo rozbudowanej reglamentacji obrotu napojami alkoholowymi, które odnoszą się również do zjawi-

¹⁰ Wyrok NSA z 28.09.1999 r., II SA/Kr 892/99, niepubl.

ska leczenia odwykowego, możliwości wykonywania niektórych zawodów oraz zjawiska nietrzeźwości publicznej¹¹.

Z redakcji przepisów u.w.t. wynikają również rozległe zadania organów administracji rządowej oraz jednostek samorządu terytorialnego dotyczące reglamentacji oraz funkcjonowania rynku napojów alkoholowych, wydawania pozwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, sposobu postępowania wobec osób nadużywających alkoholu (leczenie odwykowe)¹². Krąg podmiotów wskazanych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi zobowiązany jest podejmować wszystkie czynności wskazane w ustawie „bez dodatkowych norm kompetencyjnych w niewładczych formach działania, nienastawionych na jednostronne kształtowanie treści stosunków administracyjnych”¹³.

Na terenie całego kraju organem odpowiedzialnym za profilaktykę oraz rozwiązywanie problemów alkoholowych jest Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, która podlega ministrowi właściwemu do spraw zdrowia¹⁴.

¹¹ B. Jaworska-Dębska, *Prawna regulacja uzależnienia od alkoholu, obrotu napojami alkoholowymi i problemów związanych z alkoholem* [w:] *Prawo administracyjne materialne*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Stahl, Warszawa 2014, s. 356 i n.

¹² Zob. również monografia B. Jaworska-Dębska, *Zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych*, Warszawa 1994.

¹³ I. Skrzydło-Niżnik, G. Zalas, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, Kraków 2002, s. 19.

¹⁴ Więcej informacji na temat pracy agencji zob. <http://www.parpa.pl> (dostęp: 29.10.2018 r.). Do zadań agencji należy m.in.: opiniowanie i przygotowywanie projektów aktów prawnych oraz planów działań w zakresie polityki dotyczącej alkoholu i problemów alkoholowych; prowadzenie działalności informacyjno-edukacyjnej, opracowywanie ekspertyz oraz opracowywanie i wdrażanie nowych metod profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych; udzielanie merytorycznej pomocy samorządom, instytucjom, stowarzyszeniom i osobom fizycznym, realizującym zadania związane z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych, oraz zlecanie i finansowanie realizacji tych zadań; koordynacja i inicjowanie działań zwiększających skuteczność i dostępność lecznictwa odwykowego (art. 3 ust. 1, 2, 3 u.w.t.).

Zadania w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi w przypadku jednostek samorządu terytorialnego realizuje samorząd województwa oraz samorząd gminy¹⁵.

Zgodnie z art. 4 u.w.t. samorząd województwa realizuje zadania w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi w postaci programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, stanowiącego część strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej, uwzględniającego cele operacyjne dotyczące przeciwdziałania uzależnieniu od alkoholu określone w Narodowym Programie Zdrowia. Za koordynację, przygotowania i realizację programu odpowiada zarząd województwa, udziela on pomocy merytorycznej instytucjom i osobom fizycznym realizującym zadania objęte tym programem oraz współdziała z innymi organami administracji publicznej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych. W celu realizacji programu zarząd województwa może powołać pełnomocnika (art. 4 ust. 2–3).

Samorządom gminnym przyznano najwięcej kompetencji związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych (można wskazać kompetencje zarówno dla organu stanowiącego, jak i wykonawczego gminy). Zgodnie z art. 4¹ u.w.t. prowadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracja społeczna osób uzależnionych od alkoholu należy do zadań własnych gmin. W szczególności zadania te obejmują:

- 1) zwiększanie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od alkoholu;
- 2) udzielanie rodzinom, w których występują problemy alkoholowe, pomocy psychospołecznej i prawnej, a w szczególności ochrony przed przemocą w rodzinie;
- 3) prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii, w szczególności dla dzieci i mło-

¹⁵ Zob. szerzej B. Jaworska-Dębska, *Samorząd terytorialny i terenowa administracja rządowa w walce z alkoholizmem*, ST 1991/4.

dzieży, w tym prowadzenie pozalekcyjnych zajęć sportowych, a także działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych;

- 4) wspomaganie działalności instytucji, stowarzyszeń i osób fizycznych służącej rozwiązywaniu problemów alkoholowych.

Realizacja tych zadań jest prowadzona w postaci gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, stanowiącego część strategii rozwiązywania problemów społecznych. Program uchwalany jest corocznie przez radę gminy i uwzględnia cele operacyjne dotyczące profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych określone w Narodowym Programie Zdrowia. Gminny program jest realizowany przez ośrodek pomocy społecznej lub inną jednostkę wskazaną w tym programie (art. 4¹ ust. 2 u.w.t.). Ponadto gminy w celu realizacji tych celów mogą zawierać porozumienia międzygminne, jak również współpracować z instytucjami powiatowymi¹⁶.

Należy podkreślić, że kluczową rolę w rozwiązywaniu problemów alkoholowych na szczeblu gminnym odgrywają komisje rozwiązywania problemów alkoholowych. Zgodnie z intencją prawodawcy powoływane są w każdej gminie¹⁷. Wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) powołują gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych, w szczególności inicjujące działania w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych oraz podejmujące czynności zmierzające do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego (art. 4¹ ust. 2, 3 u.w.t.). W skład komisji wchodzi osoby, które odbyły szkolenia w dziedzinie profilaktyki oraz rozwiązywania problemów alkoholowych. Komisja ma stanowić interdyscyplinarny

¹⁶ P. Bieś-Srokosz, *Programy przeciwdziałania alkoholizmowi, narkomani i przemocy w rodzinie*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie Gubernaculum et Administratio” 2013/2, s. 19. Zob. również B. Jaworska-Dębska, *Prawna...* [w:] *Prawo...*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Stahl, s. 378.

¹⁷ Szerzej na temat gminnych komisji zob. D. Lebow, W. Maciejko, *Gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych*, Warszawa 2011.

zespół złożony z ekspertów w sprawach związanych z problemami alkoholowymi. Istotną kwestią jest ciągle podnoszenie kwalifikacji oraz doskonalenie umiejętności osób, które wchodzi w skład komisji, ponieważ opracowywanie programów wymaga fachowej wiedzy oraz umiejętności¹⁸.

Kolejnym zadaniem gminy wynikającym z ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi jest określanie punktów sprzedaży napojów alkoholowych. Rada gminy w drodze uchwały, która jest wykonawczym aktem prawa miejscowego, określa dla terenu gminy/miasta liczbę punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) w miejscu sprzedaży, jak i poza miejscem sprzedaży. Rada gminy w drodze uchwały ustala również zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie gminy (art. 12 ust. 1–2 u.w.t.). Realizując ustawowe upoważnienie zawarte w art. 12 ust. 1 u.w.t., rada gminy nie może wprowadzić całkowitego zakazu sprzedaży napojów alkoholowych, ustawa bowiem tego nie dopuszcza¹⁹, co w konsekwencji skutkuje tym, że rada gminy nie może ustalić dla terenu gminy liczby „0” punktów sprzedaży napojów alkoholowych²⁰. Ustalanie liczby punktów sprzedaży alkoholu nie może polegać na ustaleniu dowolnej liczby takich punktów (punkty sprzedaży alkoholu zawierającego powyżej 4,5% z wyjątkiem piwa). Liczba ta powinna być dostosowana do potrzeb ograniczania dostępności alkoholu (określonych w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych)²¹. Zgodnie z poglądem wyrażanym przez Naczelny Sąd Administracyjny ustalenie przez radę gminy liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% al-

¹⁸ P. Bieś-Srokosz, *Programy...*, s. 19.

¹⁹ D. Fleszer, *Zakaz sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych na gruncie orzecznictwa sądowniczoadministracyjnego*, ST 2015/6, s. 84.

²⁰ Wyrok NSA z 21.05.1997 r., SA/Rz 145/97, LEX nr 32512.

²¹ Wyrok WSA we Wrocławiu z 23.03.2004 r., II SA/Wr 2964/01, LEX nr 104977; D. Fleszer, *Zakaz...*, s. 84; L. Bielecki, *Administracyjnoprawna regulacja zagadnień dotyczących uzależnień, obrotu napojami alkoholowymi, środkami odurzającymi i psychotropowymi* [w:] *Materiałne prawo administracyjne*, cz. 2, red. J. Stelmasiak, P. Ruczkowski, Kielce 2010, s. 151; zob. również B. Jaworska-Dębska, *O zasadzie ograniczania dostępności do alkoholu w ustawodawstwie polskim*, „AUL Flora Iuridica” 1992/52.

koholu bez uprzedniego lub jednoczesnego określenia potrzeb ograniczenia dostępności alkoholu w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych nie odpowiada warunkom przewidzianym w art. 12 ust. 4 u.t.w.²². Wobec powyższych rozważań słuszne wydaje się stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, który stwierdził, że nie jest właściwe ustalenie liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych tylko przy zastosowaniu rachunkowego odniesienia się do liczby mieszkańców, według którego reglamentuje się zwykle deficytowe artykuły powszechnego użytku²³. Przyznanie radom gmin kompetencji w zakresie ustalania limitów punktów sprzedaży napojów alkoholowych jest urealnieniem zasady subsydiarności. Trudno ocenić efektywność ustalania limitów, jednakże wydaje się to najprostszym środkiem mającym na celu zapobieganie alkoholizmowi²⁴.

3. Kolejnym przedmiotem rozważań niniejszego artykułu jest przemoc w rodzinie. Kwestie dotyczące przemocy w rodzinie reguluje ustawa z 29.07.2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie²⁵. Już w preambule ustawy czytamy, że przemoc w rodzinie narusza podstawowe prawa człowieka, w tym prawo do życia i zdrowia oraz poszanowania godności osobistej, a władze publiczne mają obowiązek zapewnić wszystkim obywatelom równe traktowanie i poszanowanie ich praw i wolności. Zagadnienia dotyczące rodziny reguluje również Konstytucja RP, stanowiąc w art. 18 i 71, że instytucja rodziny jest objęta szczególną ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej, a jej dobro państwo ma obowiązek uwzględnić w swojej polityce społecznej, zwłaszcza poprzez udzielanie szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji społecznej. Ponadto przepis art. 33 Konstytucji RP wskazuje, że kobieta i mężczyzna w Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym, natomiast zgodnie z art. 72 Konstytucji RP Rzeczo-

²² Wyrok NSA z 15.02.1994 r., SA/Wr 2162/93, ONSA 1995/2, poz. 66.

²³ Wyrok NSA z 8.11.1993 r., II SA 1967/93, LEX nr 10838.

²⁴ B. Jaworska-Dębska, *Prawna...* [w:] *Prawo...*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Stahl, s. 363 i n.

²⁵ Ustawa z 29.07.2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U. z 2015 r. poz. 1390) – dalej jako: u.p.p.r.

spolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka, a każdy ma prawo żądać od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją.

Problematyka dotycząca przeciwdziałania przemocy w rodzinie do czekała się wielu opracowań w doktrynie prawa karnego, jednakże nie jest to jedyna metoda zwalczania oraz ograniczania tego zjawiska. Współcześnie w coraz większym stopniu korzysta się z metody administracyjnoprawnej, przyznając jednostkom samorządu terytorialnego kompetencje do kształtowania programów przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Artykuł 2 u.p.p.r. definiuje przemoc w rodzinie jako jednorazowe lub powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie naruszające prawa lub dobra osobiste osób będących członkami rodziny²⁶, 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. Zakres przedmiotowy pojęcia przemocy w rodzinie stanowi kategorię otwartą, a jego zasięg jest niewątpliwie szerszy niż granice ochrony gwarantowane przepisami prawa karnego. Definicja zawarta w art. 2 u.p.p.r. „nie odnosi się do zakresu zachowań penalizowanych przez art. 207 k.k., gdyż przepis ten określa przestępstwo znęcania się, nie zaś przestępstwo przemocy w rodzinie”²⁷.

Jednostki samorządu terytorialnego realizują zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie nie tylko na gruncie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Artykuł 6 ust. 1

²⁶ Zgodnie z art. 2 pkt 1 u.p.p.r. za członka rodziny uznaje się osobę najbliższą w rozumieniu art. 115 § 11 Kodeksu karnego, a także inną osobę wspólnie zamieszkującą lub gospodarującą. Osobą najbliższą w rozumieniu art. 115 § 11 jest małżonek, wstępny, zstępny, rodzeństwo, powinowaty w tej samej linii lub stopniu, osoba pozostająca w stosunku przysposobienia oraz jej małżonek, a także osoba pozostająca we wspólnym pożyciu.

²⁷ S. Spurek, *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 22.

u.p.p.r. zawiera odesłanie do ustawy z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej²⁸ oraz ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Wojewódzki Sąd Administracyjny²⁹ zwrócił uwagę, że choć art. 6 ust. 1 u.p.p.r. zobowiązuje organy administracji rządowej oraz jednostki samorządu terytorialnego do podejmowania działań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, to prawodawca wyraźnie wskazał, iż organy te realizują działania na zasadach określonych w przepisach ustawy o pomocy społecznej³⁰ oraz wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi³¹.

Zgodnie z ustawą o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie ustawodawca przydzielił zadania z tego zakresu organom administracji publicznej wszystkich szczebli: gminom, powiatom, województwom, wojewodom, ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego oraz Prokuratorowi Generalnemu. Należy zaznaczyć, że katalog zadań jednostek samorządu terytorialnego nie ma charakteru zamkniętego, zadania wskazane w art. 6 u.p.p.r. są przykładowe, a intencją ustawodawcy jest, aby wszystkie z nich były realizowane obligatoryjnie. Gminy, powiaty oraz województwa realizują zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie jako ich zadania własne, natomiast w przypadku powiatu ustawodawca przewidział dodatkową kategorię tych zadań z zakresu administracji rządowej (art. 6 ust. 2, 3, 4, 6 u.p.p.r.).

²⁸ Ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1508 ze zm.).

²⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 7.02.2007 r., IV SA/Wa 241/06, LEX nr 323893.

³⁰ W myśl art. 7 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej przemoc w rodzinie jest jednym z powodów, dla którego udziela się pomocy społecznej, natomiast zgodnie z art. 47 ust. 4 i 5 matki z małoletnimi dziećmi oraz kobiety w ciąży dotknięte przemocą lub znajdujące się w innej sytuacji kryzysowej mogą w ramach interwencji kryzysowej znaleźć schronienie i wsparcie w domach dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży.

³¹ W myśl art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi zadania dotyczące przeciwdziałania przemocy w rodzinie stanowią element polityki społecznej kształtowanej w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi. W myśl art. 4¹ ust. 1 pkt 7 w ramach prowadzonych działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracją społeczną osób uzależnionych od alkoholu gmina ma za zadanie udzielać pomocy psychospołecznej oraz prawnej rodzinom, w których występują problemy alkoholowe, a w szczególności gmina ma za zadanie chronić przed przemocą w rodzinie.

Szczególną rolę w przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie odgrywa gmina, i to właśnie „na poziomie podstawowej jednostki samorządu terytorialnego ustawodawca dostrzega największą potrzebę nawiązywania współpracy w zakresie zarówno udzielania pomocy osobom dotkniętym przemocą, oddziaływania na osoby stosujące przemoc, jak i podnoszenia świadomości społecznej na temat przyczyn i skutków przemocy w rodzinie”³². Zgodnie z art. 6 ust. 2 do zadań gminy należy w szczególności tworzenie gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, opracowywanie i realizacja gminnego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrona 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.

Zadania powiatu na rzecz zwalczania przemocy w rodzinie nie odbiegają od zadań realizowanych w polityce społecznej. W większości przypadków są to zadania, które przekraczają możliwości gmin, o wyższym stopniu skomplikowania czy specjalizacji³³. Wśród zadań powiatu w art. 6 ust. 3 u.p.p.r. wymienia się opracowywanie i realizację powiatowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie, opracowywanie i realizację programów służących działaniom profilaktycznym mającym na celu udzielenie specjalistycznej pomocy zwłaszcza w zakresie promowania i wdrażania prawidłowych metod wychowawczych w stosunku do dzieci w rodzinach zagrożonych przemocą w rodzinie oraz zapewnienie osobom dotkniętym przemocą w rodzinie miejsc w ośrodkach wsparcia oraz w ośrodkach interwencji kryzysowej. Z kolei jeżeli chodzi o zadania z zakresu administracji rządowej, które realizuje po-

³² K. Wlazlak, *Programy jednostek samorządu terytorialnego w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, ST 2011/9, s. 42.

³³ B. Gawroński, *Programy przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, „Wspólnota” 2010/37, s. 15.

wiat, zaliczamy tutaj, w myśl art. 6 ust. 4 u.p.p.r., 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. Środki na realizację i obsługę zadań powiatu z zakresu administracji rządowej zapewnia budżet państwa.

Zadania województwa w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie określone w art. 6 ust. 6 u.p.p.r. pozostają w zgodzie z jego rolą i funkcjami zdefiniowanymi w ustawie o samorządzie województwa. Warto pokreślić, że kierunki działań samorządu województwa w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie powinny wpisywać się w strategię województwa w zakresie pomocy społecznej, która stanowi integralną część strategii rozwoju województwa³⁴. Samorząd województwa posiada dane o zjawiskach społecznych, które mają wpływ na realizację zadań w sferze polityki społecznej, co pozwala sądzić, że jest gotowy do wykonywania funkcji planistycznych, inspiacyjnych oraz strategicznych³⁵.

W myśl art. 6 ust. 6 u.p.p.r. do zadań własnych samorządu województwa zaliczamy w szczególności opracowywanie 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.

Niezwykle ważnym organem tworzonym w samorządach gminnych są zespoły interdyscyplinarne. Tworzenie ich należy do zadań własnych gminy, są one obligatoryjne i stanowią element gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Zespół interdyscy-

³⁴ Zgodnie z art. 11 ust. 2 pkt 9 u.s.w. składa się na to wspieranie i prowadzenie działań na rzecz integracji społecznej i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

³⁵ K. Właźlak, *Programy...*, s. 43.

plinaryny nie stanowi organu wewnętrznego gminy, nie jest również organem pomocniczym wójta, burmistrza, prezydenta miasta; jest to podmiot odrębny, realizujący zadania gminy określone ustawowo w dziedzinie przeciwdziałania przemocy w rodzinie³⁶. Status zespołów oraz zadania określone zostały w przepisach art. 9a–9b u.p.p.r.

Zespół interdyscyplinarny powoływany jest przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Rada gminy w drodze uchwały określa tryb, sposób powoływania i odwoływania członków zespołu, a także szczegółowe warunki jego funkcjonowania³⁷. Rada gminy nie ma kompetencji do decydowania o strukturze zespołu, czyli ustalania składu osobowego oraz liczbowego, ponieważ należy to do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego³⁸.

Zgodnie z art. 9a ust. 3 u.p.p.r. w skład zespołu interdyscyplinarnego wchodzi przedstawiciele: jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, Policji, oświaty, ochrony zdrowia, organizacji pozarządowych³⁹. Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nie określa, jakie kwalifikacje powinien mieć członek zespołu interdyscyplinarnego. Rada gminy również nie została upoważniona do precyzowania w uchwale takich wymogów. Słuszne wydaje się jednak, ze względu na wagę problematyki, aby członek zespołu interdyscyplinarnego posiadał kompetencje, wiedzę w dziedzinie przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz duże doświadczenie.

³⁶ A. Kiełtyka, A. Ważny, *Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 88.

³⁷ R. Szałowski, *Zadania i kompetencje zespołów interdyscyplinarnych oraz grup roboczych w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji AJD z Częstochowie Gubernaculum et Administratio” 2013/2(8), s. 48. Charakter prawny uchwały w sprawie trybu i sposobu powołania i odwołania członków zespołu interdyscyplinarnego i warunków jego funkcjonowania nie został wprost określony w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

³⁸ Zob. wyrok WSA w Olsztynie z 5.07.2011 r., II SA/Ol 365/11, LEX nr 1086436; wyrok WSA we Wrocławiu z 20.09.2011 r., IV SA/Wr 324/11, LEX nr 1102701; wyrok WSA we Wrocławiu z 12.10.2011 r., IV SA/Wr 380/11, LEX nr 1102525.

³⁹ W skład zespołu mogą również wchodzić kuratorzy sądowi, prokuratorzy oraz przedstawiciele innych podmiotów wymienione, które działają na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie (art. 9a ust. 4, 5 u.p.p.r.).

Zgodnie z art. 9b u.p.p.r. zespół interdyscyplinarny realizuje działania określone w gminnym planie przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie. Zadaniem zespołu interdyscyplinarnego jest integrowanie i koordynowanie działań podmiotów wchodzących w skład zespołu interdyscyplinarnego oraz specjalistów w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Do zadań zespołu należy w szczególności: diagnozowanie problemu przemocy w rodzinie podejmowanie działań w środowisku zagrożonym przemocą w rodzinie, mających na celu przeciwdziałanie temu zjawisku, rozpowszechnianie informacji o instytucjach, osobach i możliwościach udzielania pomocy w środowisku lokalnym, inicjowanie działań w stosunku do osób stosujących przemoc w rodzinie (art. 9b ust. 2 u.p.p.r.).

Przepis art. 6 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie zobowiązuje jednostki samorządu terytorialnego do tworzenia oraz wykonywania programów przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie. Na szczeblu gminy będzie to gminny program przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie, na szczeblu powiatu – powiatowy program przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie, natomiast w regionie – wojewódzki program przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Program wojewódzki wyróżnia się brakiem postanowień dotyczących ochrony ofiar przemocy w rodzinie⁴⁰. Programy te mają postać uchwał bądź załączników do uchwał podejmowanych przez radę gminy (są to akty planowania), radę powiatu lub sejmik województwa. W takiej formie nie można uznać ich za akty prawa miejscowego. Treść programów ma wpływ na sytuację prawną osób dotkniętych przemocą w rodzinie, jak również sprawców tej przemocy oraz świadków. Programy JST nie mogą stanowić podstawy podejmowania decyzji mających wpływ na realizację konstytucyjnych praw oraz wolności⁴¹. Zespół interdyscyplinarny może tworzyć grupy robocze w celu rozwiązywania problemów

⁴⁰ Wynika to z dualizmu władz publicznych w województwie – zadaniami z zakresu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego zajmują się terenowe organy administracji rządowej.

⁴¹ K. Właźlak, *Programy...*, s. 45–47.

związanych z wystąpieniem przemocy w rodzinie w indywidualnych przypadkach. Do zadań grup roboczych należy w szczególności: 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, dokumentowanie działań podejmowanych wobec rodzin, w których dochodzi do przemocy oraz efektów tych działań (art. 9a ust. 10–14, art. 9b ust. 3 u.p.p.r.).

4. Podsumowując rozważania na temat decentralizacji zadań w sferze rozwiązywania problemów społecznych, jakimi są alkoholizm oraz przemoc w rodzinie, należy podkreślić, że ustawodawca nakłada na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek ochrony życia i zdrowia każdej jednostki. Problematyka nadużywania alkoholu oraz stosowania przemocy w rodzinie należy do jednych z najważniejszych zagadnień we współczesnej Polsce. Samorządy województw, powiatów oraz gmin zobligowane zostały do podejmowania działań, przygotowywania projektów oraz tworzenia organów wyspecjalizowanych w tym zakresie. Przemoc w rodzinie, jak również nadużywanie alkoholu należy traktować jako patologie społeczne wymagające prowadzenia odrębnych badań, a także podejmowania szeregu indywidualnych działań na rzecz ich zwalczania oraz przede wszystkim promowania postaw społecznych – nie tylko kierowanych do dorosłych, ale również do dzieci i młodzieży – ważnych dla profilaktyki oraz rozwiązywania tych problemów. Przekazanie tych zadań jednostkom samorządu terytorialnego jest przejawem decentralizacji.

Bibliografia:

- Bąkowski T., *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007
- Bielecki L., *Administracyjnoprawna regulacja zagadnień dotyczących uzależnień, obrotu napojami alkoholowymi, środkami odurzającymi i psychotropowymi* [w:] *Materiałne prawo administracyjne*, cz. 2, red. J. Stelmasiak, P. Ruczkowski, Kielce 2010

- Bieś-Srokosz P., *Programy przeciwdziałania alkoholizmowi, narkomani i przemocy w rodzinie*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie Gubernaculum et Administratio” 2013/2
- Fleszer D., *Zakaz sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych na gruncie orzecznictwa sądowoadministracyjnego*, ST 2015/6
- Gawroński B., *Programy przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, „Wspólnota” 2010/37
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004
- Jańczuk L., *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotów administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2013
- Jaworska-Dębska B., *O zasadzie ograniczania dostępności do alkoholu w ustawodawstwie polskim*, „AUL Flora Iuridica” 1992/52
- Jaworska-Dębska B., *Prawna regulacja uzależnienia od alkoholu, obrotu napojami alkoholowymi i problemów związanych z alkoholem [w:] Prawo administracyjne materialne*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Stahl, Warszawa 2014
- Jaworska-Dębska B., *Samorząd terytorialny i terenowa administracja rządowa w walce z alkoholizmem*, ST 1991/4
- Jaworska-Dębska B., *Zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych*, Warszawa 1994
- Kieltyka A., Ważny A., *Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Komentarz*, Warszawa 2012
- Lebow D., Maciejko W., *Gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych*, Warszawa 2011
- Skrzydło-Niżnik I., Zalas G., *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, Kraków 2002
- Spurek S., *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. Komentarz*, Warszawa 2012
- Starościak J., *Decentralizacja administracji publicznej*, Warszawa 1960
- Szałowski R., *Zadania i kompetencje zespołów interdyscyplinarnych oraz grup roboczych w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie Gubernaculum et Administratio” 2013/2(8)
- Wiktorowska A., *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002
- Właźlak K., *Programy jednostek samorządu terytorialnego w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, ST 2011/9