

Marcin Mamiński

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej w Józefowie

ORCID: 0000-0002-8046-6155

adwokat@marcinmaminski.com.pl

Pomoc rodzinie jako zadanie gminy

Wstęp

Kształt i forma rodziny niewątpliwie jest uwarunkowana czynnikami kulturowymi. Polska należy do zachodniego kręgu kulturowego ukształtowanego na bazie filozofii greckiej, prawa rzymskiego i teologii chrześcijańskiej. Te czynniki mają decydujący wpływ na kształt rodziny. Nie można jednak zapomnieć o obecnie zachodzących w Europie i daleko idących zmian w normatywnym ukształtowaniu rodziny.

W Polsce, zgodnie z treścią art. 18 ustawy zasadniczej, jaką jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej¹, małżeństwo jest związkiem kobiety i mężczyzny. Małżeństwo nie jest już wyłącznym elementem konstytutywnym rodziny. W świetle przepisów prawa polskiego rodziną jest nawet rodzic wychowujący samotnie swoje, adoptowane lub będące pod opieką (rodzina zastępcza) dziecko.

Czynniki egzogenne, nierzadko związane globalnymi zmianami, powodują liczne objawy dysfunkcji współczesnej rodziny. Stąd już w tymże art. 18 Konstytucji RP, ustrojodawca zobowiązał się do roztoczenia szczególnej opieki i ochroną rodzinę. Z kolei w art. 71 Konstytucji RP ustrojodawca zagwarantował rodzinie dbałość o jej dobro, a także wsparcie rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietnym i niepełnym, przez zapewnienie szczególnej pomocy ze strony władz publicznych². Zgodzić się należy z Ryszardem Sztynchmilerem, który w swoim artykule zauważył, że „(...) na podstawie art. 71 Konstytucji do przychylnego rodzinie i rodzicielstwu stanowienia i stosowania prawa są zobowiązane władze publiczne wszystkich stopni. Zgodnie z nim państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej zawsze winno uwzględnić dobro rodziny, a także dbać

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

² Ibidem.

o interesy najsłabszych w rodzinie, zwłaszcza tam, gdzie rodziny nie czynią tego spontanicznie, oraz ingerować tam, gdzie rodzice nie chronią praw swoich dzieci lub wprost je łamią”³.

Wprawdzie brak jest definicji legalnej pojęcia rodzina, jednak wiele uregulowań prawnych odnosi się do niej, dając asumpt do interpretacji. Także w literaturze przedmiotu podjęto próby zinterpretowania, czym jest rodzina i jak należy rozumieć to pojęcie. Przyjęto, że należy brać pod uwagę przede wszystkim więzi pokrewieństwa⁴. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (dalej k.r.o.) w art. 23 wskazuje, że małżonkowie mają równe prawa i obowiązki w małżeństwie. Są obowiązani do wspólnego pożycia, do wzajemnej pomocy i wierności oraz do współdziałania dla dobra rodziny, którą przez swój związek założyli. Artykuł 27 k.r.o. natomiast wskazuje, że oboje małżonkowie obowiązani są, każdy według swych sił oraz swych możliwości zarobkowych i majątkowych, przyczyniać się do zaspokajania potrzeb rodziny, którą przez swój związek założyli⁵. Nie ulega zatem wątpliwości, że rodzinę tworzą małżonkowie oraz ich potomstwo. Z perspektywy socjologicznej rodzina stanowi podstawową jednostkę społeczną i jest nieodłącznym elementem każdej struktury społecznej⁶.

Bez względu jednak na to, w jaki sposób definiujemy pojęcie rodziny, jako grupa osób o tożsamym pochodzeniu istnieje ona niezależnie od tego, czy prawo ją reguluje. Każdorazowe odniesienie się w regulacjach prawnych do pojęcia rodziny wynika z jej znaczenia oraz jej funkcji⁷.

W literaturze wskazuje się, że stosunki prawnorodzinne są to naturalne stosunki pokrewieństwa (macierzyństwo i ojcostwo) w takim zakresie, w jakim mają prawne znaczenie oraz stosunki ustanowione przez prawo,

³ R. Sztuchmiller, *Konstytucyjna ochrona małżeństwa i rodziny, a ekspansja gender*, „Studia Prawnoustrojowe” 2015, nr 27, s. 228–229.

⁴ Szerzej: T. Smoczyński, *Rodzina i prawo rodzinne w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11/12, s. 185–194; T. Borutka, T. Kornecki, P. Kroczeck, *Rodzina fundamentem społeczeństwa. Aspekt społeczno-prawny*, Kraków 2017, s. 227–240; P. Kroczeck, *Rodzina w polskim systemie prawnym we współczesnych okolicznościach życia*, [w:] T. Borutka, T. Kornecki, P. Kroczeck (red.), op. cit., s. 141–171; M.P. Gapski, *Glosa do wyroku NSA z 14.02.2012 r. I OSK 1709/11*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 12, s. 90–94, tenże, *Glosa do wyroku NSA z 3.03.2017 r. I OSK 2339/16*, OSP z 2017 r., nr 12, poz. 120; M. Haczowska, *Rodzina – małżeństwo – partnerstwo. Ewolucja pojęć w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] M. Haczowska, F. Tereszkiewicz (red.), *Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka – praktyka stosowania i funkcjonowanie w przestrzeni europejskiej*, Opole 2016, s. 177–188.

⁵ Ustawa Kodeks rodzinny i opiekuńczy z 25 lutego 1964 r. (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2086).

⁶ B. M. Kaldon, *Rodzina jako instytucja społeczna w ujęciu interdyscyplinarnym*, „Forum Pedagogiczne UKSW” 2011, nr 1, s. 230.

⁷ A. Mączyński, *Konstytucyjne podstawy prawa rodzinnego*, [w:] P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel (red.), *Państwo prawa i prawo karne. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, t. 1, Warszawa 2012, s. 757–778; M. Giżyńska, D. Ossowska-Salamonowicz, *Ochrona rodziny w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] D. Jaroszevska-Choraś, A. Kilińska-Pękacz, A. Weleń-Domaradzka (red.), *Rodzina i prawo*, Bydgoszcz 2017, s. 17–25.

takie jak: małżeństwo oraz związany z nim stosunek małżeńskiej wspólności majątkowej, powinowactwo, władza rodzicielska, przysposobienie, alimentacja, opieka nad małoletnim oraz kuratela ustanowiona dla dziecka poczętego, lecz nieurodzonego, lub w celu przejściowego strzeżenia interesów małoletniego⁸. Ze stosunków rodzinnych wynikają określone prawa i obowiązki między członkami rodziny (przede wszystkim między małżonkami oraz między rodzicami i dziećmi).

Wobec występujących współcześnie dysfunkcji rodziny jej ochrona i pomoc ze strony również władzy publicznej jest konieczna. Celem artykułu jest analiza zadań gminy jako podstawowej jednostki administracyjnej, w zakresie ochrony i udzielania pomocy rodzinie, która nadal jest najmniejszą i najważniejszą jednostką organizacyjną społeczeństwa. Podstawową hipotezą badawczą jest twierdzenie, że gmina, najbliższej usytuowana przy rodzinie jednostka administracji publicznej, ma obowiązek zapewnić adekwatne do jej potrzeb wsparcie zarówno materialne, społeczne jak i emocjonalne na każdym etapie jej funkcjonowania.

Przy opracowaniu stawianego problemu wykorzystano dogmatyczną metodę badawczą, analityczną metodę badawczą oraz analizę orzecznictwa. Metoda dogmatyczna została wykorzystana do analizy przepisów Konstytucji RP oraz wyselekcjonowanych ustaw: ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej oraz ustawy o pomocy społecznej w zakresie własnych oraz zleconych zadań gminy zmierzających do objęcia ochroną rodziny. Metoda analityczna polegała na przeglądzie naukowych opracowań i poglądów przedstawicieli doktryny w zakresie poruszanego zagadnienia. Analiza orzecznictwa została przeprowadzona w oparciu o wybrane rozstrzygnięcia sporów sądowych z analizowanego zakresu.

Pomoc rodzinie w zakresie zadań własne gminy

Fundamentem samorządu terytorialnego jest gmina, wymieniona w art. 164 ust. 1 Konstytucji RP jako podstawowa jednostka organizacyjna samorządu, wykonująca wszystkie zadania samorządu, niezastrzeżone dla innych jednostek, której zadania, uprawnienia i obowiązki uszczegółowione zostały ustawą o samorządzie gminnym⁹. Należy przy tym wskazać, że gmina, celem wykonywania obowiązków wynikających z przedmiotowego aktu normatywnego wykonuje zadania własne przez swoje organy.

⁸ Por. M. Aleksandrowicz, *Rodzina w systemie prawnym Szwajcarii. Kilka uwag o historii i rozwiązaniach współczesnych*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2017, cz. 22, nr 3, s. 121–131; J. Buczińska, *Rodzina w świetle prawa międzynarodowego*, [w:] G. Jędrejek (red.), *Meritum. Prawo rodzinne*, Warszawa 2017, s. 1609–1666.

⁹ Ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r. (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 506).

Obowiązki gminy w zakresie ochrony praw rodziny zostały wskazane w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej¹⁰ – w preambule ustawodawca wprowadza w sposób skonkretyzowany instytucjonalne przeznaczenie regulacji prawnej przez wskazanie, że „dla dobra dzieci, które potrzebują szczególnej ochrony i pomocy ze strony dorosłych, środowiska rodzinnego, atmosfery szczęścia, miłości i zrozumienia, w trosce o ich harmonijny rozwój i przyszłą samodzielność życiową, dla zapewnienia ochrony przysługujących im praw i wolności, dla dobra rodziny, która jest podstawową komórką społeczeństwa oraz naturalnym środowiskiem rozwoju, i dobra wszystkich jej członków, a w szczególności dzieci, w przekonaniu, że skuteczna pomoc dla rodziny przeżywającej trudności w opiekowaniu się i wychowywaniu dzieci oraz skuteczna ochrona dzieci i pomoc dla nich może być osiągnięta przez współpracę wszystkich osób, instytucji i organizacji pracujących z dziećmi i rodzicami (...)”. Oznacza to, że ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej odnosi się do rodziny przeżywającej trudności w wypełnieniu funkcji opiekuńczo-wychowawczej oraz rodzin sprawujących pieczę zastępczą i ubiegających się o przysposobienie dziecka. Wynika to jednoznacznie z art. 1 analizowanej ustawy.

Niezwykle istotnym zadaniem gminy jest praca z rodziną, o której mowa w teźże ustawie. Gmina może zlecić realizację tego zadania ośrodkowi pomocy społecznej. Zgodnie z art. 10 ust. 3 i 4 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, praca z rodziną jest prowadzona w szczególności w formie:

- 1) konsultacji i poradnictwa specjalistycznego,
- 2) terapii i mediacji,
- 3) usług dla rodzin z dziećmi, w tym usług opiekuńczych i specjalistycznych,
- 4) pomocy prawnej, szczególnie w zakresie prawa rodzinnego,
- 5) organizowania dla rodzin spotkań, mających na celu wymianę ich doświadczeń oraz zapobieganie izolacji, zwanych dalej grupami wsparcia lub grupami samopomocowymi,
- 6) oraz, co wynika z ust. 4 ww. ustawy, praca z rodziną jest prowadzona także w przypadku czasowego umieszczenia dziecka poza rodziną.

Gminie dodatkowo przypisane jest prowadzenie monitoringu sytuacji dziecka z rodziny zagrożonej kryzysem lub przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej, zamieszkałego na terenie gminy. Ponadto zajmuje się istotną kwestią, jaką jest sporządzanie sprawozdań rzeczowo-finansowych z zakresu wspierania rodziny oraz przekazywanie ich właściwemu wojewodzie w wersji elektronicznej z zastosowaniem systemu

¹⁰ Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej z 9 czerwca 2011 r. (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1111).

teleinformatycznego, a także prowadzi placówki wsparcia dziennego oraz zapewnia w nich miejsca dla dzieci¹¹.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej¹² w zakresie zadań własnych gminy jest opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka. Wobec tego gmina zobowiązana jest do dokonywania bieżącej analizy problemów społecznych. W tym zakresie może korzystać z pomocy zatrudnionych pracowników własnych, jak i jednostek pomocniczych. Ważne jest, aby dokonywane czynności sprzyjały realizacji wyższych interesów społecznych, a przede wszystkim dobra życia i zdrowia ludzkiego.

Następnie, w zakresie obowiązków gminy znajduje się sporządzanie oceny zasobów pomocy społecznej w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej (art. 17 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 16a ustawy o pomocy społecznej) oraz udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym (art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o pomocy społecznej). Gmina jest też zobowiązana do przyznawania i wypłacania zasiłków okresowych, przyznawania i wypłacania zasiłków celowych, przyznawania i wypłacania zasiłków celowych na pokrycie wydatków powstałych w wyniku zdarzenia losowego, przyznawania i wypłacania zasiłków celowych na pokrycie wydatków na świadczenia zdrowotne osobom bezdomnym oraz innym osobom niemającym dochodu i możliwości uzyskania świadczeń na podstawie przepisów o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz przyznawania zasiłków celowych w formie biletu kredytowanego (art. 17 ust. 1 pkt 4–8 ust. o pomocy społecznej). Gmina ma w tym zakresie podstawowe znaczenie. Jako jednostka samorządu terytorialnego, będąca najbliżej obywateli, ma za zadanie dokonywanie bieżącego badania rynku pracy, przede wszystkim ze względu na liczbę osób pozostających bez pracy. Gmina powinna dokonywać wszelkich czynności zmierzających do ekonomicznej stymulacji mieszkańców, co nie oznacza, że swoją uwagę należy skupić wyłącznie na zapewnieniu środków do życia. Gmina ma za zadanie dokonywać czynności w zakresie mobilizacji do podejmowania zadań zawodowych. W sytuacji, gdy i to nie pomaga w zapewnieniu godziwych warunków życia rodzin, wówczas powinny być stosowane świadczenia socjalne. W tym aspekcie gmina również ma za zadanie dokonywanie weryfikacji faktycznych potrzeb i warunków bytowych wnioskodawców. Gmina jako jednostka samorządu terytorialnego podlega pod dyscyplinę finansów publicznych, wobec tego wszelkie wydatkowania środków publicznych muszą być

¹¹ Art. 176 pkt 6 i 7 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej z 9 czerwca 2011 r.

¹² Ustawa o pomocy społecznej z 12 marca 2004 r. (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1507).

transparentne i uzasadnione. Pod dyskusję należy poddać obecny system świadczeń socjalnych. Wątpliwa jest jego funkcja motywująca, bowiem – jak pokazują statystyki za ostatnie dwa lata – wiele rodzin korzystając z programu „Rodzina 500+”, odeszła od aktywności zawodowej¹³.

Ciekawym zadaniem gminy w zakresie ochrony praw rodziny jest opłacanie składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osobę, która zrezygnuje z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny oraz wspólnie niezamieszkującymi matką, ojcem lub rodzeństwem¹⁴. Jest to wyjątkowo istotny element polityki społecznej, a swoje źródło ma w paternistycznym systemie opieki społecznej, gdzie senior rodu czy osoba niezdolna do samodzielnej egzystencji, pozostaje pod opieką osób najbliższych. W ten sposób gmina racjonalizuje ponoszenie kosztów zapewnienia opieki nad takimi osobami, bowiem ponosi koszty ubezpieczeniowe opiekuna, a nie pełne koszty utrzymania i zapewnienia opieki podopiecznym.

Gmina w zakresie zadań własnych ukierunkowanych na zapewnienie ochrony rodzinie zobowiązana jest także do bieżącej pracy socjalnej, organizowania i świadczenia usług opiekuńczych (w tym specjalistycznych) w miejscu zamieszkania, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi (art. 17 ust. 1 pkt 11 ustawy o pomocy społecznej), prowadzenia i zapewnienia miejsc w mieszkaniach chronionych (art. 17 ust. 1 pkt 12 ustawy o pomocy społecznej), kierowania do domu pomocy społecznej i ponoszenie odpłatności za pobyt mieszkańca gminy w tym domu (art. 17 ust. 1 pkt 16 ustawy o pomocy społecznej) oraz prowadzenia i zapewnienia miejsc w domach pomocy społecznej i ośrodkach wsparcia o zasięgu gminnym oraz kierowanie do nich osób wymagających opieki (art. 17 ust. 2 pkt 3 ustawy o pomocy społecznej)¹⁵.

Ponadto w zakresie zadań własnych gminy jest także dożywianie dzieci (art. 17 ust. 1 pkt 14 ustawy o pomocy społecznej). Jest to zadanie szczególnie ważne, bowiem dzieci narażone są w najwyższym stopniu na niedogodności funkcjonowania w społeczeństwie. W wielu rodzinach niestety brakuje środków do właściwego funkcjonowania i często oszczędności szuka się przede wszystkim w żywności. Wiele dzieci w konsekwencji tego nie je odpowiednich dawek kalorycznych i nie rozwija się prawidłowo. Powstają liczne przypadki niedowagi, problemów z użębieniem, a także z rozwojem intelek-

¹³ Zob. A. Kaczmarek, W. Kudela, *Analiza i skutki ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, tzw. program „Rodzina 500 plus”*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 6, s. 10–25; E. Kabza, *Kilka uwag o programie „Rodzina 500 plus”*, [w:] E. Kabza, K. Krupa-Lipińska (red.), *Dobro dziecka w ujęciu interdyscyplinarnym*, Toruń 2016, s. 27–48.

¹⁴ Art. 17 ust. 1 pkt 9 ustawy o pomocy społecznej.

¹⁵ Zob. W. Bogusławski, J. Solarz-Bogusławska, *Rola rodziny w hospitalizacji pacjenta z zaburzeniami psychicznymi w perspektywie obowiązujących regulacji prawnych*, [w:] D. Jaroszewska-Choraś, A. Kilińska-Pękacz, A. Wedeł-Domaradzka (red.), op. cit., s. 349–358.

tualnym przez brak witamin¹⁶. Stąd gmina powinna dokonywać wszelkich czynności, aby zapewnić dzieciom zagrożonym niedożywieniem odpowiednie warunki spożywania właściwych dawek kalorycznych, np. przez zapewnienie dożywiania w warunkach szkolnych.

Gmina zobowiązana jest także do świadczenia pomocy osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego (art. 17 ust. 1 pkt 16a ustawy o pomocy społecznej). Powszechnie wiadomo, że po dłuższym czasie izolacji każdy ma trudność z powrotem do właściwego funkcjonowania. Osoby kończące odbywanie kary w zakładach karnych mają ten problem w spotęgowanym wymiarze, bowiem nie cieszą się dobrą opinią i często mają ogromne trudności w znalezieniu pracy i powrotu do poprawnego życia. Gmina, aby przywrócić takie jednostki do prawidłowego funkcjonowania w społeczeństwie, powinna dokonywać wszelkich czynności zmierzających do resocjalizacji takich osób, a po jej ukończeniu – do zapewnienia im pracy oraz minimum socjalnego.

Następnie należy wskazać, że gmina w zakresie swoich obowiązków ma także utworzenie i utrzymywanie ośrodka pomocy społecznej, w tym zapewnienie środków na wynagrodzenia pracowników (art. 17 ust. 1 pkt 18 ustawy o pomocy społecznej), przyznawanie i wypłacanie zasiłków stałych (art. 17 ust. 1 pkt 19 ustawy o pomocy społecznej), opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne określonych w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (art. 17 ust. 1 pkt 20 ustawy o pomocy społecznej), przyznawanie i wypłacanie zasiłków specjalnych celowych (art. 17 ust. 2 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej), przyznawanie i wypłacanie pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie w formie zasiłków, pożyczek oraz pomocy w naturze (art. 17 ust. 2 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej).

Nie można też pominąć roli gminy w opracowaniu i realizacji projektów socjalnych oraz współpracy z powiatowym urzędem pracy w zakresie upowszechniania ofert pracy oraz informacji o wolnych miejscach pracy, upowszechniania informacji o usługach poradnictwa zawodowego i o szkoleniach oraz realizacji programu „Aktywizacja i Integracja”, o którym mowa w przepisach o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (art. 17 ust. 2 pkt 5 ustawy o pomocy społecznej).

W przypadku zadań własnych gminy w zakresie ochrony praw rodziny należy wskazać na kluczowy wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 20 marca 2006 r.¹⁷, zgodnie z tezą którego art. 6 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.) wprowadził domniemanie kompetencji gminy we wszystkich sprawach, w których przepisy nie regulują w sposób szczególny kompetencji organów. Wobec tego

¹⁶ Por. *Warunki życia rodzin w Polsce*, raport sporządzony przez Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014.

¹⁷ IV SA/Wa 2357/05, Legalis nr 313270.

należy uznać, że w każdej sytuacji, gdy nie ma określonego właściwego organu, właściwość pozostaje przy gminie.

Przytoczone powyżej przykłady zadań własnych gmin świadczą o tym, że gmina stanowi niezwykle ważne wsparcie dla rodzin i mieszkańców swoich lokalnych społeczności. Nie ulega wątpliwości, że Polska jest państwem, w którym wspiera się rodziny w przeważającej mierze finansowo. Wsparcie gwarantowane jest także rodzinom będącym w trudnej sytuacji czy rodzinom zastępczym. Z analizy aktów prawnych wynika także, że nie ma przeważającego nacisku na wsparcie psychologiczne czy merytoryczne, a żadna instytucja nie kontroluje faktycznego wydatkowania przeznaczanych na rodziny środków, co samo w sobie nie jest złym rozwiązaniem, lecz przy wsparciu finansowym stanowiącym główny dochód rodziny może prowadzić do destrukcyjnych procesów zamiast wspierać rodzinę.

Pomoc rodzinie w ramach zadań zleconych gminie

Gmina nie sprawuje wyłącznie ochrony nad rodziną w zakresie obowiązków wynikających z zadań własnych. Na gminę są także cedowane obowiązki z zakresu administracji rządowej.

W tym zakresie należy wskazać na to, że gmina ma za zadanie organizowanie i świadczenie specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz prowadzenie i rozwój infrastruktury ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi (art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy o pomocy społecznej). Jest to szczególnie zakres czynności podejmowanych przez gminę, bowiem osoby z zaburzeniami psychicznymi są szczególnie wrażliwe, ale i często nieporadne. Nie są w stanie same zapewnić sobie właściwej opieki, a odbiór rzeczywistości przez zaburzenie obrazu w wyniku choroby nieraz uniemożliwia nawiązywanie więzi społecznych. Gmina wobec tego jest tym podmiotem, który powinien w sposób szczególny otoczyć opieką takie osoby.

Następnie należy wskazać, że w zakresie zadań zleconych gminie znajduje się także przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków związanych z kłeską żywiołową lub ekologiczną (art. 18 ust. 1 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej). Jednakże należy zwrócić uwagę na uchwałę Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku z 3 lipca 2008 r.¹⁸, gdzie stwierdza się, że w obowiązującym stanie prawnym brak jest podstawy prawnej do dokonania przez gminę wpłaty na fundusz ochrony środowiska, a jednostka samorządu terytorialnego, gospodarując środkami publicznymi będącymi

¹⁸ Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku z 3 lipca 2008 r. 199/g/215/Z/08, Legalis nr 114950.

w jej dyspozycji, może dokonywać wydatków tylko na zadania określone przepisami prawa, zaplanowanie wpłaty na rzecz funduszu ochrony środowiska jest niezgodne z prawem.

Gmina w zakresie zadań zleconych zobowiązana jest także do realizacji zadań wynikających z rządowych programów pomocy społecznej, mających na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwój specjalistycznego wsparcia oraz wypłacania wynagrodzenia za sprawowanie opieki (art. 18 ust. 1 pkt 6 ustawy o pomocy społecznej).

Ponadto gmina jest odpowiedzialna za przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych, a także udzielanie schronienia, posiłku oraz niezbędnego ubrania cudzoziemcom przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zaświadczenia, o którym mowa w art. 170 ustawy z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, lub na podstawie zezwolenia, o którym mowa w art. 176 te samej ustawy, oraz przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych, a także udzielanie schronienia oraz zapewnianie posiłku i niezbędnego ubrania cudzoziemcom, którym udzielono zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 18 ust. 1 pkt 7 w zw. z art. 5a ustawy o pomocy społecznej)¹⁹.

W zakresie zadań zleconych gminie ważne jest rozstrzygnięcie w formie uchwały Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z 19 maja 2011 r.²⁰, zgodnie z tezą której gmina może wykonywać zadania z zakresu administracji rządowej na podstawie porozumień z organami tej administracji, ale otrzymuje jednocześnie środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonywania tych zadań. Brak jest podstaw prawnych do inwestowania przez gminę w urządzenia nienależące do niej. Na podstawie wskazanej uchwały wprowadzono racjonalizację finansowania działania gminy w zakresie zadań zleconych. Organy gminy bowiem nie mogą świadczyć zadań spoza zakresu ustawowego, nie posiadając środków finansowych na ich realizację. Każdorazowe wykorzystanie środków gminy na realizację zadań zleconych uszczupliłoby środki posiadane na zadania własne, ze szkodą dla interesu społecznego. Wobec tego gmina wraz ze zleconymi zadaniami otrzymuje środki finansowe na ich realizację²¹.

¹⁹ Zob. K. Biskup, *Zasada łączenia rodzin a kwestia przyznawania świadczeń rodzinnych cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*. [w:] D. Jaroszevska-Choraś, A. Kilińska-Pękacz, A. Wedel-Domaradzka (red.), op. cit., 388–393.

²⁰ 0102-206/11, Legalis nr 1259905.

²¹ Por. E. Koniuszewska, K. Świąch-Kujawska, *Finansowanie zadań własnych gminy w zakresie wspierania rodziny*, [w:] M. Miemieć (red.), *Finanse samorządowe po 25 latach samorządności. Diagnoza i perspektywy*, Warszawa 2015, s. 182–191.

Stanowisko orzecznictwa w sprawie pomocy rodzinie realizowanej przez gminę

Wartą przytoczenia jest uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z 29 stycznia 2003 r.²², w której zostało stwierdzone, że do gminy jako samodzielnej i odrębnej od organów administracji rządowej jednostki samorządu terytorialnego wykonującej istotną część zadań publicznych należy wybór form i środków realizacji tych zadań. Nie są przy tym uzasadnione próby różnicowania poszczególnych zadań i kompetencji gminy, mających na celu „zaspokojenie potrzeb mieszkańców” na takie, które przyczyniają się do osiągnięcia tego celu, i na takie, które się nie przyczyniają, albo na takie, które przyczyniają się w mniejszym stopniu.

Należy pamiętać również, że według wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 29 marca 2018 r.²³ samodzielność gminy choć jest gwarantowana konstytucyjnie, nie jest jednak absolutna. Może być ona ograniczona ustawami, lecz ingerencja ustawodawcy w tę samodzielność powinna odpowiadać wymogom proporcjonalności i zmierzać do realizacji konstytucyjnie usprawiedliwionych celów. Ingerencja ta wymaga ponadto dochowania koniecznej precyzji i zupełności sformułowań tak, aby ograniczenia samodzielności gmin nie mogły być interpretowane rozszerzająco.

Warto też wskazać na wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 30 czerwca 2010 r.²⁴, zgodnie z tezą którego co do zasady podzielić należy pogląd, że gmina może realizować swoje ustawowe zadania za pomocą instrumentarium cywilnoprawnego, w tym poprzez zawieranie umów. Daleko idące wątpliwości budzi już jednak przyjęcie możliwości stosowania instrumentów cywilnoprawnych dla załatwiania spraw, w których gmina występuje w sposób władczy, jako organ władzy publicznej, czyli w sferze tzw. imperium. Przepisy prawa nie dają wprost kompetencji organom administracji publicznej do zawierania tego rodzaju umów, mających w istocie bardziej charakter czynności administracyjnoprawnych niż cywilnych. Wydaje się to dopuszczalne jedynie w sytuacji, gdyby stronami takiej umowy stały się wszystkie podmioty potencjalnie zainteresowane rozstrzygnięciem określonej sprawy.

Następnie należy zwrócić uwagę także na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 kwietnia 2017 r.²⁵, zgodnie z tezą którego co do zasady gmina nie ma możliwości podejmowania działań wykraczających poza lokalny charakter i niepolegających na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty. W szczególności jednak zadania własne obejmują m.in. sprawy porządku publicznego w gminie. Pierwszoplanowym (podstawowym) elementem

²² 23/2003, Legalis nr 294128

²³ III SA/Gd 123/18, Legalis nr 1749294

²⁴ I ACa 410/10, Legalis nr 270898.

²⁵ I OSK 186/17, Legalis nr 1632288.

porządku publicznego w państwie, a więc i w gminie jest praworządne działanie organów władzy publicznej, a dopiero kolejnym jest przestrzeganie prawa przez jednostki.

Podsumowanie

Należy wskazać, że teza stawiana na wstępie niniejszego opracowania znalazła swoje potwierdzenie w wynikach analizy przedmiotowego zagadnienia. Gmina jako podstawowa jednostka organizacyjna administracji samorządowej bezspornie jest angażowana w sprawy pomocy rodzinie w bardzo szerokim zakresie. Oprócz przeanalizowanych zadań własnych i zleconych z zakresu administracji rządowej, do obowiązków realizowanych przez samorządy gminne należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym. Jednym z takich zadań jest właśnie udzielenie pomocy rodzinie w różnych sytuacjach wynikających z jej dysfunkcji²⁶.

Gmina jako podstawowa jednostka organizacyjna samorządu w tej kwestii jest niezastąpiona i wypełnia szereg obowiązków związanych z udzielaniem pomocy rodzinie. Działania te są podejmowane w ramach zadań własnych i zadań zleconych. Gminy realizują również własne programy wspierające rodzinę. Można stwierdzić, że gmina nie tylko realizuje swoje zadania w udzielaniu pomocy rodzinie, ale jest również najważniejszym ogniwem, bez którego skuteczna pomoc rodzinie byłaby niezwykle trudna. Nie przez przypadek zestawiono na wstępie gminę jako podstawową jednostkę administracyjną oraz rodzinę jako najmniejszą i najistotniejszą jednostkę społeczną. Można też powiedzieć, że pomiędzy gminą i rodziną istnieje symbioza.

Nie ulega jednak wątpliwości, że zakres nałożonych na samorządy terytorialne obowiązków wobec rodziny jest niezwykle obszerny, co jednocześnie może stanowić ryzyko, iż nie będą one w stanie w pełni ich zrealizować. Jednakże gminy nie są osamotnione w realizacji tych zadań, bowiem sądy opiekuńcze także mogą interweniować w przypadku konieczności udzielenia wsparcia rodzinie, gdyż mają w tym aspekcie kompetencje do działania z urzędu. Dlatego kwestia, czy gmina faktycznie jest w stanie samodzielnie

²⁶ Szerzej: E. Koniuszewska, *Zadania własne samorządu terytorialnego z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej*, [w:] M. Stec, S. Płazek (red.), *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, Warszawa 2017, s. 200–211; R. Michalska-Badziak, *Zadania gminy w zakresie pomocy społecznej i wspierania rodziny*, [w:] A. Mednis (red.), *Misja publiczna, wspólnota, państwo. Studia z prawa i administracji. Księga dedykowana pamięci profesora Michała Kuleszy*, t. 1, Wrocław 2016, s. 381–393; D. Fleszer, *Pomoc rodzinie w przezwyciężeniu trudnych sytuacji życiowych jako zadanie własne gminy*, [w:] S. Bębas, E. Jasiuk (red.), *Prawne, administracyjne i etyczne aspekty wychowania w rodzinie*, t. 1, Radom 2011, s. 327–340; M. Wojciech, *Zadania własne gminy w sferze świadczeń rodzinnych*, „Casus” 2006, nr 41, s. 19–22.

zapewnić adekwatne wsparcie rodzinie, pozostaje trudna do jednoznacznej oceny.

Tak jak rodzina jest podstawą społeczeństwa, tak gmina jest podstawą samorządów terytorialnych. Bez względu jak będzie rozumiane pojęcie rodziny oraz zakres działań gminy, jednostki te są od siebie współzależne. Stanowi to realizację konstytucyjnych gwarancji. Ochrona praw rodziny jest wpisana na stałe w kompetencje gminy, bowiem gmina jest najbliższej potrzeb rodzin, a te tworzą jej społeczność. Administracja powiatowa, wojewódzka, czy rządowa nie jest skupiona na losach pojedynczych mieszkańców, a na roli administracji jako gwaranta stabilności budżetu i rozwoju gospodarczo-społecznego. Gmina – będąc najbliższej lokalnemu społeczeństwu – zna jego potrzeby i specyfikę.

Zakres przedmiotowego opracowania nie pozwolił na stworzenie zamkniętego katalogu zadań gminy wobec ochrony praw rodziny, a jedynie umożliwił na wskazanie tych najistotniejszych. Wsparcie materialne wobec braku możliwości uzyskania go z innych źródeł jest kluczowe dla rodzin, jednak zadania gminy nie ograniczają się wyłącznie do uzupełniania uszczerbków finansowych. Realizują także podstawowe wsparcie rodzinom w trudnej sytuacji, w szczególności przez zapewnienie wsparcia asystenta rodziny.

Wykaz literatury

- Aleksandrowicz M., *Rodzina w systemie prawnym Szwajcarii. Kilka uwag o historii i rozwiązaniach współczesnych*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2017, cz. 22, nr 3.
- Biskup K., *Zasada łączenia rodzin a kwestia przyznawania świadczeń rodzinnych cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] D. Jaroszevska-Choraś, A. Kilińska-Pękacz, A. Wedeł-Domaradzka (red.), *Rodzina i prawo*, Wyd. UKW, Bydgoszcz 2017.
- Bogusławski W., Solarz-Bogusławska J., *Rola rodziny w hospitalizacji pacjenta z zaburzeniami psychicznymi w perspektywie obowiązujących regulacji prawnych*, [w:] D. Jaroszevska-Choraś, A. Kilińska-Pękacz, A. Wedeł-Domaradzka (red.), *Rodzina i prawo*, Wyd. UKW, Bydgoszcz 2017.
- Borutka T., Kornecki T., Kroczeek P., *Rodzina fundamentem społeczeństwa. Aspekt społeczno-prawny*, Wyd. Nauk. UPJPII, Kraków 2017.
- Bucińska J., *Rodzina w świetle prawa międzynarodowego*, [w:] G. Jędrejek (red.), *Meritum. Prawo rodzinne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Cabaj O., Łachacz O., *„Dziecko przysposobione”: prawna ochrona więzi rodzinnej rodzica z dzieckiem na przykładzie wybranych orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Studia Prawnoustrojowe” 2018, nr 42.
- Fleszer D., *Pomoc rodzinie w przezwyciężeniu trudnych sytuacji życiowych jako zadanie własne gminy*, [w:] S. Bębas, E. Jasiuk (red.), *Prawne, administracyjne i etyczne aspekty wychowania w rodzinie*, t. 1, Wyd. Wyższej Szkoły Handlowej, Radom 2011.
- Gapski M.P., *Głosa do wyroku NSA z 14.02.2012 r. I OSK 1709/11*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 12.

- Gapski M.P., *Glosa do wyroku NSA z 3.03.2017 r. I OSK 2339/16*, OSP z 2017 r., nr 12 poz. 120 a.
- Giżyńska M., Ossowska-Salamonowicz D., *Ochrona rodziny w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] D. Jaroszewska-Choraś, A. Kilińska-Pękacz, A. Wedel-Domaradzka (red.), *Rodzina i prawo*, Wyd. UKW, Bydgoszcz 2017.
- Haczkowska M., *Rodzina – małżeństwo – partnerstwo. Ewolucja pojęć w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] M. Haczkowska, F. Tereszkiewicz (red.), *Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka – praktyka stosowania i funkcjonowanie w przestrzeni europejskiej*, Oficyna Wyd. Politechniki Opolskiej, Opole 2016.
- Kabza E., *Kilka uwag o programie „Rodzina 500 plus”*, [w:] E. Kabza, K. Krupa-Lipińska (red.), *Dobro dziecka w ujęciu interdyscyplinarnym*, WPiA UMK, Toruń 2016.
- Kaczmarek A., Kudela W., *Analiza i skutki ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, tzw. program „Rodzina 500 plus”*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 6.
- Kaldon B.M., *Rodzina jako instytucja społeczna w ujęciu interdyscyplinarnym*, „Forum Pedagogiczne UKSW” 2011, nr 1.
- Koniuszewska E., Świąch-Kujawska K., *Finansowanie zadań własnych gminy w zakresie wspierania rodziny*, [w:] M. Miemieć (red.), *Finanse samorządowe po 25 latach samorządności. Diagnoza i perspektywy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Koniuszewska E., *Zadania własne samorządu terytorialnego z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej*, [w:] M. Stec, S. Płażek (red.), *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Kroczek P., *Rodzina w polskim systemie prawnym we współczesnych okolicznościach życia*, [w:] T. Borutka, T. Kornecki, P. Kroczek, *Rodzina fundamentem społeczeństwa. Aspekt społeczno-prawny*, Wyd. Nauk. UPJPII, Kraków 2017.
- Maczyński A., *Konstytucyjne podstawy prawa rodzinnego*, [w:] P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel (red.), *Państwo prawa i prawo karne. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, t. 1, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Michalska-Badziak R., *Zadania gminy w zakresie pomocy społecznej i wspierania rodziny*, [w:] A. Mednis (red.), *Misja publiczna, wspólnota, państwo. Studia z prawa i administracji. Księga dedykowana pamięci profesora Michała Kuleszy*, t. 1, Presscom, Wrocław 2016.
- Smyczyński T., *Rodzina i prawo rodzinne w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11/12.
- Szytchmiller R., *Konstytucyjna ochrona małżeństwa i rodziny, a ekspansja gender*, „Studia Prawnoustrojowe” 2015, nr 27.
- Wojciech M., *Zadania własne gminy w sferze świadczeń rodzinnych*, „Casus” 2006, nr 41.

Summary

Protection of family rights as the task of a commune

Key words: administrative law, family law, local government, social policy, social services.

The Constitution and lots of other legal acts regulate various forms of family support. In the article selected tasks of a commune, both own and delegated are analyzed. The author focuses on the protection of family ri-

ghts. The wide scope of obligations imposed by the legislator includes primarily financial support, as well as the emotional and educational support of families. The second aspect of family support is manifested in ensuring that the obligation to work with the family is fulfilled, which is guaranteed by providing a so-called family assistant. The article aims to analyze the tasks of the commune, as the basic administrative unit, in the area of protecting family rights.