

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

239

Usługi społeczne wobec rodziny



pod redakcją

Adama Kubowa

Joanny Szczepaniak



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2011

Recenzenci: Katarzyna Zamorska, Józef Zarzeczny

Redaktor Wydawnictwa: Dorota Pitulec

Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja dofinansowana przez Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej

Publikacja jest dostępna na stronie www.ibuk.pl

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl> oraz w The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2011

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-244-4

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp.....	9
------------	---

Część 1. O roli usług społecznych wobec rodziny – rozważania teoretyczne i koncepcyjne w kontekście wybranych problemów społeczno-ekonomicznych

Sławomir Maciejewski , Dobro rodziny a konstytucyjne zadania państwa.....	13
Maria Gagacka , Aktywna polityka społeczna i ekonomia społeczna jako instrumenty wsparcia rodzin.....	24
Adam Kubów , Usługi społeczne w gospodarce rynkowej.....	41
Joanna Szczepaniak , Miejsce usług społecznych w polityce społecznej wobec rodziny – uwarunkowania i dylematy rozwoju.....	56
Dariusz Szrejder , Animacyjna funkcja usług społecznych na rzecz rodziny..	73
Marta Makuch , Usługi społeczne a problemy rynku pracy w XXI wieku. Polska na tle polityki Unii Europejskiej.....	80
Stanisław Kamiński , Usługi społeczne a ich odbiorcy.....	93

Część 2. Usługi społeczne w lokalnej polityce społecznej – diagnoza i przykłady

Beata Ziębińska , Wsparcie rodzin przez ośrodki pomocy społecznej. Analiza statystyk z lat 2001-2010.....	105
Jacek Pluta , Usługi społeczne i praca socjalna a praktyka funkcjonowania ośrodka pomocy społecznej.....	120
Emilia Nassalska , Wsparcie społeczne dla ubogich kobiet.....	130
Andrzej Gołębiowski , Lokalny system wsparcia dla rodzin dotkniętych chorobą alkoholową.....	141
Renata Maciejewska , Sytuacja życiowa oraz formy pomocy bezdomnym kobietom na Lubelszczyźnie.....	150

Część 3. Usługi społeczne w kontekście wybranych problemów dzieci i ich rodzin

Dorota Moroń , Zmiany w zakresie instytucjonalnej opieki nad dziećmi do lat trzech w Polsce.....	165
Aleksandra Gromelska , Realizacja świadczeń w zakresie leczenia uzdrowiskowego dzieci w Polsce (ze szczególnym uwzględnieniem województwa dolnośląskiego).....	177

Maja Piotrowska , Jak pomóc dziecku w obliczu rozwodu rodziców? Poradnictwo i mediacje dla rozwodzących się rodziców.....	188
Krystyna Skurjat , Dialog pozorny jako zagrożenie porozumienia w rodzinie	201
Marzena Sendyk , Praca z rodzinami dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej.....	214
Katarzyna Milek , Zabawa w profilaktyce i eliminowaniu problemów emocjonalnych dziecka i wspierania rodziny	224
Małgorzata Wróbel , Wpływ warunków mieszkaniowych na dzietność w miastach 100-tysięcznych i większych w Polsce w latach 1998-2008.....	234

Część 4. Usługi społeczne wobec osób niesamodzielnych i starszych – stan i postulowane rozwiązania

Mateusz Błaszczyk , Usługi opiekuńcze i społeczne jako wsparcie rodzin osób niesamodzielnych.....	253
Izabela Buchowicz , Uczniowie ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi w polskim systemie edukacji.....	268
Agnieszka Makarewicz-Marcinkiewicz , Edukacja podstawowa dziecka niepełnosprawnego w polskim systemie oświaty	277
Bożena Kołaczek , Usługi edukacyjne i opiekuńcze dla dzieci niepełnosprawnych.....	286
Olga Kowalczyk , Usługi pomocy osobistej jako wsparcie rodzin z osobami niepełnosprawnymi.....	298
Krystyna Gilga , Usługi społeczne na rzecz studentów niepełnosprawnych ...	304
Ewa Janion , Przeciwdziałanie zjawiskom wykluczenia społecznego i braku aktywności zawodowej rodziców dzieci niepełnosprawnych. Usługi Akademickiego Klubu Integracji Społecznej w Zielonej Górze.....	313
Jolanta Lipińska-Lokś , Działania Stowarzyszenia Pomocy Osobom Autystycznym „Dalej Razem” jako przykład inicjatywy społecznej na rzecz osób z autyzmem i ich rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym ...	323
Stella Grotowska , Stary człowiek i jego rodzina w niestabilnych czasach. Uwagi na marginesie rozważań o usługach społecznych wobec rodziny	332
Łukasz Jurek , Usługi społeczne wobec rodzin z niesamodzielnym seniorem	341
Maria Łuszczynska , Usługi społeczne dla rodziny seniorskiej – stan obecny i perspektywy rozwojowe	352

Summaries

Part 1. On the role of social services towards family – theoretical and creative discussions in the context of selected socio-economic problems

Sławomir Maciejewski , The good of the family and the constitutional tasks of the state.....	23
Maria Gagacka , Active social policy and social economy as forms of support of families.....	40
Adam Kubów , Social services in market economy.....	55
Joanna Szczepaniak , Place of social services in social policy to family – conditions and dilemmas of development.....	72
Dariusz Szrejder , Animation function of social services for families.....	79
Marta Makuch , Social services vs. challenges and problems of labour market in the XXI st century. Poland compared to the policy of the European Union.....	92
Stanisław Kamiński , Social services and their recipients.....	101

Part 2. Social services in the local social policy – diagnosis and examples

Beata Ziębińska , Assistance provided to families by public assistance centres. An analysis of statistics for the years 2001-2010.....	119
Jacek Pluta , Social services and social work vs. welfare center practical functioning.....	129
Emilia Nassalska , Social support for poor women.....	140
Andrzej Gołębiowski , System of local support for families affected by alcoholism.....	149
Renata Maciejewska , Life situation and forms of assistance to homeless women in Lubelski region.....	161

Part 3. Social services in the context of selected problems of children and their families

Dorota Moroń , Changes in institutional care for a child up to three years in Poland.....	176
Aleksandra Gromelska , Implementation of services within the scope of health resort treatment of children in Poland (with a special focus of Lower Silesia voivodeship).....	187
Maja Piotrowska , How to help a child in the face of their parents divorce? Counselling and mediation for divorcing parents.....	200
Krystyna Skurjat , Illusory dialogue as a threat of agreement in the family...	213

Marzena Sendyk , Work with families of children placed in foster and residential care.....	223
Katarzyna Milek , Play in the prevention and elimination of emotional problems of the child and family support	233
Małgorzata Wróbel , Influence of housing on total fertility rate in Polish cities of 100 thousand and more inhabitants classified according to the regions in the years 1998-2008.....	250

Part 4. Social services towards dependent and elderly persons – state and postulated solutions

Mateusz Błaszczyk , Social care services as a family caregivers support.....	267
Izabela Buchowicz , Pupils with special educational needs in the Polish educational system.....	276
Agnieszka Makarewicz-Marcinkiewicz , Primary education of a disabled child in the Polish educational system.....	285
Bożena Kołaczek , Attendance and education services for disabled children..	297
Olga Kowalczyk , Personal assistance services as a support for families with the disabled	303
Krystyna Gilga , Social services for disabled students	312
Ewa Janion , Counteraction to the phenomena of social exclusion and the absence of the vocational activities among parents with disabled children. The offer of The Academic Integration Club in Zielona Góra	322
Jolanta Lipińska-Lokś , Actions of the autistic people help association "Together forward" as an example of social initiatives for people at risk of social exclusion and their families.....	331
Stella Grotowska , Older man and his family in turbulent times. Remarks on the margin of the discussion about social services	340
Łukasz Jurek , Social services towards families with dependent elderly	351
Maria Łuszczynska , Social services for elderly families – <i>status quo</i> and perspectives.....	362

Sławomir Maciejewski

Uniwersytet Szczeciński

DOBRO RODZINY A KONSTYTUCYJNE ZADANIA PAŃSTWA

Streszczenie: Artykuł zawiera teoretyczne rozważania na temat dobra rodziny i jego odzwierciedlenia w zadaniach państwa. Konstytucja RP uznaje rodzinę, małżeństwo i rodzicielstwo za wartości samoistne i zapewnia im ochronę nie tylko ramach zbiorowości (rodzina), ale również w wymiarze indywidualnym. Państwo ma zatem w swoich działaniach wspierać rodzinę w wykonywaniu jej społecznych funkcji, ale w sposób dyskrecyjny, bez nadmiernej ingerencji w sferę życia rodzinnego.

Słowa kluczowe: konstytucja, małżeństwo, dziecko, dobro dziecka, macierzyństwo, rodzina, rodzicielstwo.

1. Wstęp

Jednym z najważniejszych uwarunkowań realizacji usług społecznych wobec rodziny w aspekcie odpowiedzialności państwa są unormowania zagwarantowane w Konstytucji. Konstytucja RP z 1997 r. w kontekście funkcjonowania polskiej rodziny, chociaż odnosi się w swojej treści do pojęcia rodziny, to jednak jej nie definiuje. Chcąc dokonać próby prawnej rekonstrukcji tego pojęcia, należy postrzegać je jako fragment szerszego unormowania konstytucyjnego. Przepisy Konstytucji stanowią, że „państwo w swej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny” (art. 71). Ta norma konstytucyjna stanowi dopełnienie zawartej w art. 18 zasady ogólnej, zgodnie z którą „małżeństwo, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej”.

Konstytucja w tym zakresie stanowi wyraźne wskazanie zarówno dla ustawodawcy zwykłego, jak i dla organów stosujących prawo. Z całą pewnością ustrojodawca, stanowiąc powołane wyżej normy, kierował się świadomością wartości rodziny w życiu społecznym i znaczenia tej podstawowej komórki dla istnienia i funkcjonowania społeczeństwa. Jednocześnie nakazując generalną troskę o dobro każdej rodziny, przesądził, że rodziny pozostające w trudnej sytuacji korzystają z pomocy szczególnej, tj. wykraczającej poza zakres zwykłego uwzględniania jej potrzeb. Pojęcie „uwzględniania dobra rodziny” jest trudne do zdefiniowania, bowiem o tym, co jest z owym dobrem zgodne, decyduje ustawodawca w granicach

politycznego uznania, choć przyjęte rozwiązania muszą spełniać wymogi stawiane przez Konstytucję. Natomiast szczególna pomoc ma niewątpliwie wymiar konkretny i możliwe jest ustalenie, czy ustawodawca wyposażył organy władzy publicznej w środki prawne umożliwiające jej świadczenie¹. Celem niniejszego artykułu jest próba nie tylko zdefiniowania konstytucyjnego pojęcia dobra rodziny, ale również wskazania podstawowych zadań państwa w stosunku do niej, które zostały wyartykułowane w Konstytucji.

2. Normy konstytucyjne odnoszące się do pojęcia „rodziny”

Już w preambule ustrojodawca, ustanawiając prawa podstawowe dla państwa, oparł je na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Traktując zatem rodzinę jako wspólnotę składającą się na większą część społeczeństwa, wyznaczył jej rolę jako naturalnego elementu struktury społecznej. Podkreślił tym samym, że stanowi ona ważny element ładu społecznego i porządku prawnego. Podobnie rodzina traktowana jest w prawie międzynarodowym. Zgodnie z art. 23 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych zdefiniowana jest jako naturalna i podstawowa komórka społeczeństwa oraz ma prawo do ochrony ze strony społeczeństwa i Państwa². W podobnym tonie traktuje rodzinę – jako naturalną i podstawową komórkę społeczeństwa – Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, który jednocześnie w art. 10 zobowiązuje Państwa strony Paktu do udzielenia jej jak najszerzej ochrony i pomocy³.

Polski ustrojodawca, wyznaczając status prawny rodziny, umieścił ją już w rozdziale o zasadach ustroju, gdzie w art. 18 wprowadził konstytucyjną definicję małżeństwa oraz zasadę ochrony małżeństwa i rodziny. W dalszej części Konstytucji prawny status rodziny jest wyznaczany poprzez zasadę równości praw kobiety i mężczyzny w życiu rodzinnym (art. 33 ust. 1), ochronę prawną prywatności życia rodzinnego (art. 47), prawo do wychowywania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami, czyli autonomię rodziny (art. 48), konstytucyjną gwarancję prawa do dziedziczenia (art. 64), ochronę dobra rodziny i uwzględniania jej w polityce społecznej i gospodarczej (art. 71) oraz ochronę praw dziecka (art. 72). Nie są to zasady w ujęciu dyrektywalnym, ale należy je traktować jako zasady–postulaty, czyli dyrektywy postępowania należące do systemu prawa lub dające się z niego wywieść w inny sposób, niż ma to miejsce w przypadku zasad prawa *sensu stricto*. Cechują się one na pewno doniosłością w życiu publicznym i należy je uwzględniać przy wykładni norm prawnych, gdyż regulują stosunki społeczne i wpływają na uszczegółowienie

¹ Wyrok TK z dnia 8.05.2001 r., P.15/00, ZU 2001/4/83.

² Zobacz art. 23 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych uchwalonego w Nowym Jorku, 16.12.1966 r., www.vilp.de/pdfGeneration?id=2125&lang=de (29.11.2011).

³ Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 19.12.1966 r., DzU 1977, nr 38, poz. 169.

koncepcji życia społecznego pożądanego przez ustrojodawcę⁴. Ze względu na szczególne uzasadnienie aksjologiczne T. Smoczyński do takich zasad zalicza m.in.: „dobro dziecka, trwałość małżeństwa, autonomię rodziny względem świata zewnętrznego, równouprawnienie małżonków i obojga rodziców, ochronę rodziny”⁵.

Chcąc zatem na gruncie konstytucyjnoprawnym dokonać wykładni pojęcia **rodzina**, należy stwierdzić, że jest to każdy trwały związek dwóch lub więcej osób oparty na stosunku małżeńskim lub stosunku pokrewieństwa. Uzasadnieniem takiego twierdzenia jest nie tylko konstytucyjne, ale również ustawodawcze doprecyzowanie pojęcia rodziny poprzez odniesienie się do konkretnej kategorii rodziny, tj. małżonkowie, dzieci, rodzice, wstępni, zstępni. Zatem pojęcie rodziny możemy rozważać na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, na gruncie typowej rodziny, tj. rodzice (małżonkowie) i dzieci, ale również w węższym aspekcie, tj. sami małżonkowie (bezdzielni) oraz rodzina niepełna (art. 71 ust. 1), czyli rodzic samotnie wychowujący potomstwo.

Drugą płaszczyzną stanowi dyferencja rodziny ze względu na ochronę ze strony państwa. Można wskazać tutaj rodziny funkcjonujące prawidłowo, które co do zasady powinny samodzielnie (we własnym zakresie) dbać o swoją sytuację w warunkach zapewnienia przez państwo poszanowania zasady dobra rodziny w polityce społecznej i gospodarczej, oraz rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, wobec których państwo ma obowiązek szczególnej pomocy. W ramach tej kategorii prawo (może nawet pierwszeństwo) dostępu do pomocy państwa mają zwłaszcza dwie kwalifikowane postacie takich rodzin, wymienione wprost w art. 71 ust. 1: rodziny wielodzietne i niepełne (nie wszystkie, lecz spełniające przesłankę trudnej sytuacji). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny (TK), pomoc takim rodzinom ma mieć charakter szczególny w tym znaczeniu, że „wykraczający poza zwykłą pomoc dla osób utrzymujących dzieci albo pomoc świadczoną innym osobom”⁶.

Z powyższych rozważań wynika, że pierwszą z wartości uznanych za podstawę życia rodzinnego jest **małżeństwo**. Należy podkreślić, że ustrojodawca wskazał na zasadę odmienności płci małżonków. Konstytucyjna definicja małżeństwa (art. 18) określa „małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny”, co stanowi wskazanie interpretacyjne bezwzględnie wymogu heteroseksualnego charakteru małżeństwa. Jednocześnie cytowany art. 18 – jak zgodnie przyjęto w literaturze przedmiotu⁷ –

⁴ S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 53-57; S. Wronkowska, *Sposoby pojmowania „Zasad prawa” (Dyskusja w Komitecie Nauk Prawnych PAN)*, PiP 1972, nr 10, s. 69; M. Zieliński, *Konstytucyjne zasady prawa*, [w:] J. Trzczyński (red.), *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997, s. 62; T. Balasiński, *W sprawie konstytucyjnej zasady prawa*, PiP 2004, nr 8(702), s. 18-28.

⁵ T. Smoczyński, *Rodzina i prawo rodzinne w świetle nowej Konstytucji*, PiP 1997, z. 11-12, s. 186.

⁶ Wyrok TK z dnia 15.11.2005 r., P 3/05, ZU 2005/10A/115.

⁷ Zobacz m.in. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 1998, s. 23; L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz (art. 18)*, t. III, Warszawa 2003, s. 3; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 31; T. Smoczyński, wyd. cyt., s. 187-188.

zakazuje ustawodawcy zwykłemu nadawania statusu prawnego małżonków związkowi faktycznym (konkubinatowi), nawet jeżeli byłby to związek pomiędzy mężczyzną a kobietą, jak również związkowi pomiędzy osobami tej samej płci. Konkubinat może powodować skutki prawne jedynie w sferze stosunków cywilnoprawnych o charakterze majątkowym oraz nie ma wpływu na stosunki prawne z dziećmi partnerów. Podkreślić natomiast należy, że takie faktyczne pożycie (konkubinat) nie jest przedmiotem prawa rodzinnego, gdyż w myśl k.r.o.⁸, małżeństwo zostaje zawarte, gdy mężczyzna i kobieta jednocześnie złożą oświadczenia, że wступują ze sobą w związek małżeński.

Warto podkreślić, że istotą i zasadą związku małżeńskiego powinna być równość (egalitaryzm) małżonków. Wynika ona nie tylko z treści art. 33 ust. 1, ale też koreluje z zakazem naruszania godności ludzkiej (art. 30) oraz zasadą równości obywateli wobec prawa i równości w prawie (art. 32). Powoływany art. 33 dosłownie artykułuje w ust. 1, że kobieta i mężczyzna mają równe prawa w życiu rodzinnym. Uzupełnieniem powyższego są art. 23 i 24 k.r.o., które stanowią, że małżonkowie mają równe prawa i obowiązki w małżeństwie oraz rozstrzygają wspólnie o istotnych sprawach rodziny. Jednakże, jak pokazuje orzecznictwo TK, zapis taki ma stwarzać kobiecie rzeczywiste równouprawnienie, czyli równouprawnienie wyrównawcze, które ma na celu zmniejszenie faktycznych nierówności między mężczyzną a kobietą w życiu społecznym i rodzinnym⁹. W swoim orzecznictwie TK doszedł do konstatacji, że „biologiczne i społeczne (wynikające z macierzyństwa i społecznej roli spełnianej w rodzinie) odrębności kobiet w stosunku do mężczyzn stanowią uzasadnione kryterium klasyfikacji prawnej, a przy tym kryterium obiektywne i sprawiedliwe”¹⁰. Konkludując powyższe stanowisko, można zauważyć, że istnieją obiektywne odrębności między kobietą i mężczyzną w pewnych dziedzinach życia społecznego, ale uprzywilejowanie wyrównawcze ma służyć faktycznej równości kobiet i mężczyzn.

Kolejne pojęcia, które w sposób bezpośredni Konstytucja kieruje w stosunku do rodziny, to **macierzyństwo** i **rodzicielstwo**. Konstytucja wymienia macierzyństwo i rodzicielstwo jako dobra chronione na równi z małżeństwem i rodziną (art. 18). Widoczna jest tutaj szczególna rola kobiety (macierzyństwo) dodatkowo wzmocniona w art. 71 ust. 2, gdzie prawodawca określa, że w okresie przed, jak i po urodzeniu dziecka matka ma prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Jednak rozróżnienie tych pojęć na pewno nie może być interpretowane z pominięciem roli ojca. Macierzyństwo oznacza szczególnie związek między matką a dzieckiem wynikający z natury i specyfiki organizmu kobiety oraz przebie-

⁸ Zobacz art. 1§ 1 ustawy z dnia 25.04.1964 r. kodeks rodzinny i opiekuńczy, DzU 1964, nr 9, poz. 59 z późn. zm.

⁹ Zobacz np. orzeczenie TK z dnia 24.09.1991, Kw 5/91, OTK 1991, s. 96 i nast., orzeczenie TK z dnia 29. 09.1997 r., K.15/97, Z.U. 1997/3-4/37, wyrok z dnia 28.03.2000 r., K.27/99, ZU 2000/62/275, czy wyrok z dnia 21.05.2002 r., K.30/01, Z.U. 2002/3A/32.

¹⁰ Orzeczenie TK z dnia 24.09.1991, Kw 5/91, Z.U. 1991/ /5, OTK 1991, s. 96 i n.

giem procesu ciąży¹¹. Rodzicielstwo jest na pewno pojęciem szerszym i obejmuje związek między rodzicami a dzieckiem z zastrzeżeniem, że przy wykonywaniu władzy rodzicielskiej pozycja rodziców jest jednakowa i wynika z „zasady równouprawnienia kobiety i mężczyzny w stosunkach osobistych i majątkowych w rodzinie”¹². Jak zauważa L. Garlicki, umieszczenie „macierzyństwa i rodzicielstwa” jako wartości podlegających ochronie implikuje, że preferowanym modelem konstytucyjnym rodziny jest rodzina co najmniej dwupokoleniowa¹³. Zatem jest to postulat do ustawodawcy zwykłego, by kształtował stosunki prawne w taki sposób, by zachęcały one małżeństwa do macierzyństwa i rodzicielstwa. *A contrario* nie można tego postulatu rozumieć jako nakazu do posiadania przez małżeństwa dzieci, co stanowiłoby naruszenie prawnej ochrony życia prywatnego i rodzinnego (art. 47).

Ochrona macierzyństwa i rodzicielstwa związana jest w sposób bezpośredni z faktem posiadania **dziecka**. Konstytucja RP w art. 72 zapewnia ochronę praw dziecka i wskazuje nakaz władzy publicznej do ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją (ust. 1). Ustanowiła prymat opieki rodzicielskiej nad dzieckiem, ale w przypadku pozbawienia takiej opieki, dziecko ma prawo do opieki i pomocy władz publicznych (ust. 2). Konstytucja uznała jednoznacznie podmiotowość dziecka i wynikające stąd uprawnienia proceduralne, wyrażające się w obowiązku wysłuchania i w miarę możliwości uwzględnienia zdania dziecka w toku ustalania jego praw zarówno przez organy władzy publicznej, jak i osoby za nie odpowiedzialne (ust. 3). Ochrona konstytucyjna praw dziecka wynika zapewne z faktu, że dziecko z natury nie może być zdolne do samodzielnego kierowania swoimi sprawami. Dlatego ważne jest wskazanie, na kim spoczywa prawny obowiązek wychowania i zajmowania się sprawami dziecka.

Konstytucja precyzuje, że prawny obowiązek musi przypadać rodzicom lub opiekunom prawnym, a wynika on ze szczególnej pozycji i roli rodziny w stratyfikacji społecznej. Warto nadmienić, że Konstytucja adresuje prawa i wolności do „każdego”, „każdego obywatela” i „wszystkich”, nie wprowadzając granicy wieku. Jak podkreślił L. Garlicki, dziecko jest w zasadzie podmiotem wszystkich praw i wolności konstytucyjnych, co jest oczywiste w odniesieniu do praw osobistych. Jednak nie wszystkie prawa i wolności może wykonywać samodzielnie, bo podmiotowość prawna nie jest jednoznaczna ze zdolnością prawną. Konstytucja w art. 48 używa przesłanki „stopień dojrzałości dziecka” w odniesieniu prawa rodziców do wychowywania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem, ale w zasadzie do ukończenia 18 roku życia dziecko samoistnie nie może korzystać z pełni praw i wolności zagwarantowanych w Konstytucji.

¹¹ M. Dobrowolski, *Status prawny rodziny w świetle nowej konstytucji RP*, PS 1999, nr 4, s. 25.

¹² T. Smoczyński, wyd. cyt., s. 190.

¹³ L. Garlicki, wyd. cyt., s. 4-5.

3. Zadania państwa w zakresie ochrony „dobra dziecka”

Kontynuując dotychczasowe rozważania, należy doprecyzować, jakie zadania nakłada konstytucja na państwo w przedmiocie ochrony dobra dziecka. Dobra dziecka stanowi swoistą konstytucyjną klauzulę generalną, której rekonstrukcja powinna się odbywać poprzez odwołanie do aksjologii konstytucyjnej i ogólnych założeń systemowych. Z tego punktu widzenia istotne znaczenie ma treść art. 18, umiejscowionego wśród podstawowych zasad porządku konstytucyjnego, gwarantującego ochronę i opiekę małżeństwu, rodzinie, macierzyństwu i rodzicielstwu. Nakaz ochrony dobra dziecka stanowi podstawową, nadrzędną zasadę polskiego systemu prawa rodzinnego, której podporządkowane są wszelkie regulacje w sferze stosunków pomiędzy rodzicami i dziećmi.

Pojęcie dobra dziecka w przepisach Konstytucji należy rozumieć jako nakaz zapewnienia ochrony interesów małoletniego, który w praktyce sam może jej dochodzić w bardzo ograniczonym zakresie. Jednocześnie warto podkreślić, że z art. 72 wynika ogólne uznanie dobra dziecka za samoistną wartość konstytucyjną, uzupełniającą wartość szerszą, jaką jest dobro rodziny¹⁴. Dobra dziecka jest również tą wartością, która determinuje kształt innych rozwiązań instytucjonalnych. Jak zauważa W. Stojanowska, dobra dziecka jako pojęcie stanowi jądro wszystkich przepisów o prawach dziecka, będąc tzw. duchem ustawy. Jest dyrektywą w przypadku tworzenia prawa i jego stosowania, kryterium oceny przy podejmowaniu decyzji w sprawach dziecka oraz przy rozstrzyganiu kolizji interesów dziecka i innych osób, zwłaszcza rodziców¹⁵.

Na mocy przyjętej przez RP Konwencji Praw Dziecka (KPD)¹⁶ Polska zobowiązała się na podstawie art. 3 ust. 1 tej konwencji, że we wszystkich działaniach dotyczących dzieci sprawą nadrzędną będzie najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka. Tak ujęty obowiązek opieki odnosi się do wszystkich dzieci, niezależnie od ich sytuacji rodzinnej czy materialnej. Jednak interpretując go, należy zdaniem autora różnicować działania w zależności od możliwości i chęci rodziców co do zajmowania się sprawami dziecka. Na pewno szkodliwym działaniem byłaby nadopiekuńczość i ingerencja państwa w sprawach, które leżą w kompetencji rodziców.

Konstytucja wymienia okoliczności, gdzie konkretyzacja zadań publicznych i ingerencja państwa są wręcz nieodzowne. Chodzi o przemoc, okrucieństwo, wyzysk i demoralizację (art. 72 ust. 1). Zatem implikuje to nie tylko sposób traktowania i wychowywania przez rodziców, ale w szerszej perspektywie dotyczy sposobu oddziaływania świata na dziecko i jego rozwój. Ochrona dziecka przed takimi patologiami spoczywa nie tylko na rodzicach, ale również kontroli władz publicznych i na pewno mieści się w ogólnym pojęciu dobra dziecka.

¹⁴ B. Banaszak, M. Jabłoński, *Uwagi do artykułu 72*, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław 1999, s. 32.

¹⁵ W. Stojanowska, *Władza rodzicielska pozamałżeńskiego i rozwiedzionego ojca. Studium socjologiczno-prawne*, Warszawa 2000, s. 32.

¹⁶ Konwencja o prawach dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r., DzU 1991, nr 120, poz. 526 ze zm.

Kolejnym zadaniem państwa jest sytuacja szczególna, tj. gdy dziecko zostało pozbawione opieki rodzicielskiej. Na gruncie dotychczasowych rozważań warto ponownie podkreślić, że mowa tutaj o sytuacji nadzwyczajnej, gdyż założeniem konstytucyjnym jest wychowywanie i przebywanie dziecka we własnej rodzinie. Jednak w sytuacji, gdy dziecko będzie pozbawione opieki rodzicielskiej, rodzi się po jego stronie roszczenie o zapewnienie mu opieki i pomocy i jest ono skierowane do władz publicznych. Oczywiście konkretyzacja tego przepisu należy do ustawodawcy, który musi stworzyć taki system, aby opieka i pomoc zostały w dostatecznym zakresie zapewnione każdemu dziecku pozbawionemu opieki rodzicielskiej.

Reasumując, należy podkreślić, że takie konstytucyjne podejście do ochrony dobra dziecka umożliwia wyodrębnienie wymogu nieingerencji w sferę bytową od wymogu udzielania świadczeń i innych form pomocy potrzebnych do urzeczywistnienia dobra dziecka¹⁷. Na zakończenie tych rozważań należy podkreślić, że z innych przepisów konstytucyjnych wynikają pewne elementy konkretyzujące dobro dziecka, zwłaszcza w odniesieniu do podstawowych wolności i praw człowieka i obywatela, a mianowicie prawo do obywatelstwa (art. 34), dopuszczalne zatrudnienie po ukończeniu 16 roku życia (art. 65 ust. 3), prawo do ochrony zdrowia (art. 68 ust. 3) i rozwoju kultury fizycznej (art. 68 ust. 5), pomoc i ochronę dzieci niepełnosprawnych (art. 69), prawo do nauki (art. 70 ust. 1). Uszczegółowienie tych praw następuje w ustawodawstwie zwykłym, jednak należy podkreślić, że ustawodawca musi ponadto respektować prawa dziecka wynikające z KPD, która z mocy art. 91 Konstytucji jest częścią krajowego porządku prawnego (m.in. prawo dziecka do ochrony przed nielegalnym używaniem środków narkotycznych i substancji psychotropowych – art. 33 KPD).

4. Uwzględnienie dobra rodziny w polityce społecznej i gospodarczej państwa

Powyższe uwagi dotyczyły dobra dziecka będącego, jak podkreślono, uzupełnieniem pojęcia dobra rodziny, które z istoty jest pojęciem pełniejszym. Uwzględnienie dobra rodziny jest typowym zadaniem i obowiązkiem państwa. Należy jednak podkreślić, że zadanie to zostało odniesione do polityki społecznej i gospodarczej, ale Konstytucja nie wskazuje żadnych szczególnych instrumentów w tym zakresie, a decyzję w tym względzie pozostawia ustawodawcy zwykłemu¹⁸. Zatem podmiotem tego obowiązku jest państwo, co implikuje, że obowiązek spoczywa na wszystkich organach państwowych. Beneficjentem zaś omawianego obowiązku jest rodzina. Warto jednak zaznaczyć, że państwo winno prowadzić taką politykę zmierzającą do ochrony dobra rodziny, by skutkowałą ona powstawaniem rodzin zdolnych do samodzielnego zaspokajania swoich potrzeb. Najtrafniejsza w tym zakresie wydaje się być konkluzja

¹⁷ Por. P. Policastro, *Prawa podstawowe w demokratycznych transformacjach ustrojowych. Przykład Polski*, Lublin 2002, s. 428-429.

¹⁸ Cytowany wyrok TK z dnia 8.05.2001 r., P.15/00, ZU 2001/4/83.

T. Smyczyńskiego, który stwierdza, że „ochrona rodziny nie sięga tak daleko, aby państwo miało zwolnić osoby odpowiedzialne za jej los od troski i starań o utrzymanie rodziny. Rola państwa jest tu pomocnicza i komplementarna”¹⁹.

Artykuł 71 ust. 1 statuuje, że „państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych”. Przede wszystkim należy zauważyć, co podkreślono powyżej, że prawo określone w art. 71 Konstytucji nie może stanowić bezpośredniej podstawy roszczeń obywatela. Zgodnie z art. 81 Konstytucji prawa tego można dochodzić w granicach określonych w ustawie. Jednocześnie w polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego wyrażany jest pogląd, m.in. powoływany w orzecznictwie TK²⁰, że naruszenie konstytucyjnego postanowienia określającego cele działalności organów władzy publicznej następuje m.in. wówczas, gdy: „ustawodawca niewłaściwie zinterpretował przepis konstytucji wyznaczający określony cel czy zadanie władzy publicznej, a w szczególności uchwalając ustawę zastosował takie środki, które nie mogły doprowadzić do realizacji tego celu [...]”²¹. Ustawodawca, wypełniając dyspozycję przepisu art. 71 ust. 1, powinien stworzyć prawne ramy dla zaradzenia tej sytuacji, m.in. poprzez umożliwienie uprawnionym uzyskania szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.

Cytowany artykuł daje podstawę do gradacji wszystkich świadczeń publicznych na rzecz rodzin, mieszczących się w ramach „polityki społecznej i gospodarczej”. Kryteria te są więc adekwatne zarówno do świadczeń o charakterze socjalnym i redystrybucyjnym, typu zasiłek rodzinny, jak i do świadczeń w założeniu zastępczych i subsydiarnych, takich jak np. zaliczka alimentacyjna.

Warto podkreślić, że zadania państwa zostały niejako rozdzielone pomiędzy rodziny funkcjonujące prawidłowo i znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. O ile w stosunku do pierwszej z wymienionych rodzin obowiązek państwa sprowadza się do zapewnienia przez państwo poszanowania zasady dobra rodziny w polityce społecznej i gospodarczej, o tyle wobec tych znajdujących się w trudnej sytuacji państwo ma obowiązek szczególnej pomocy. W ramach tej kategorii prawo (a może nawet pierwszeństwo) dostępu do pomocy państwa mają zwłaszcza dwie kwalifikowane postacie takich rodzin: rodziny wielodzietne i niepełne, które znajdują się w trudnej sytuacji. Znajdowanie się w trudnej sytuacji materialnej należy rozumieć jako sytuację, w której warunki bytowe nie pozwalają rodzinie na „wypełnianie funkcji, jakie państwo wiąże z rodziną”. Natomiast znajdowanie się w trudnej sytuacji społecznej należy utożsamić z „nienaturalnym, zachwianym stanem osobowym rodziny oraz zakłóceniami w jej funkcjonowaniu z racji niewypełnienia lub nienależytego wypełniania ról społecznych przez członków rodzi-

¹⁹ T. Smyczyński, wyd. cyt., s. 191.

²⁰ Wyrok TK z dnia 4.04.2001 r., K 11/00, ZU 2001/3/54.

²¹ Zobacz m.in. J. Trzcziński, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz (art. 76)*, t. I, Warszawa 1999, s. 4.

ny²². Przesłanki te należy rozpatrywać rozłącznie, tzn. uznać, że obowiązek szczególnej pomocy państwa aktualizuje się już przy wystąpieniu jednej z nich, choć często będą one spełnione równocześnie (np. rozwód najczęściej oznacza obniżenie poziomu życia wszystkich członków rodziny). Uzupełniająco należy przyjąć, że różnicowanie dostępu do pomocy państwa podlega ocenie z punktu widzenia ogólnej zasady równości, w myśl której wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się daną cechą relewantną, powinny być traktowane równo – bez dyskryminowania ani faworyzowania²³.

Oczywiście należy podnieść, że nie zawsze osoby samotnie wychowujące dzieci i ich podopieczni mogą być zakwalifikowane jako osoby znajdujące się w trudnej sytuacji społecznej. Fakt, czy znajdują się w trudnej sytuacji materialnej, powinien być ustalany na podstawie kryterium dochodowego²⁴. Natomiast pomoc udzielona rodzinie znajdującej się w trudnej sytuacji musi pozwolić na w miarę normalne funkcjonowanie w społeczeństwie i sprzyjać zachowaniu jej trwałości. Nie może zatem być przedmiotem zadania państwa w zakresie dobra rodziny pomoc, która przyczynia się do tworzenia rodzin patologicznych, tj. do znacznego i trwałego uzależnienia się rodziny od pomocy państwa i ulegania tzw. syndromowi wyuczonej bezradności²⁵.

Odrębnie Konstytucja traktuje ochronę macierzyństwa, czyli sytuację matki. Artykuł 71 ust. 2 koresponduje bezpośrednio z art. 18 oraz art. 68 ust. 3 i na tej podstawie można stwierdzić, że każda matka, a nawet już kobieta w ciąży (art. 68 ust. 3), jest uprawniona do pomocy ze strony państwa. Obowiązek zapewnienia pomocy dotyczy sytuacji zarówno przed urodzeniem, jak i bezpośrednio po urodzeniu dziecka, gdyż urodzenie dziecka jest momentem, od którego dziecko jest chronione prawnie, a rola matki musi korelować z rolą ojca, bo konstytucja chroni nie tylko macierzyństwo, ale i rodzicielstwo, co implikuje równouprawnienie kobiety i mężczyzny w życiu rodzinnym. Jednak ze względu na biologiczne aspekty macierzyństwa (ciąży, porodu, roli matki we wczesnym dzieciństwie) kobieta doznaje ochrony, szczególnie w zorganizowanym przez państwo systemie prawa socjalnego i prawa pracy.

Konstytucja ujmuje prawo do ochrony prawnej życia rodzinnego (art. 47). Ochrona prawna życia rodzinnego, tj. zapewnienie nienaruszalności sfery psychicznej i fizycznej oraz jej odzwierciedlenie na zewnątrz w systemie relacji międzyludzkich, jest istotnym urzeczywistnieniem pojęcia rodziny jako podstawowej komórki społecznej i funkcjonującej w szerszych relacjach społecznych²⁶. Rodzi to również obowiązek po stronie władz publicznych do zorganizowania takiego systemu oświaty, w którym realizowane będą dwie wartości konstytucyjne, tj. prawo do nauki (art. 70 ust. 1) oraz prawo rodziców do zapewnienia ich dzieciom wychowania i nauczania moralnego i religijnego zgodnie ze swoimi przekonaniem (art. 53 ust. 3).

²² W. Maciejko, *Postępowanie wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczka alimentacyjna. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 34.

²³ Orzeczenie TK z dnia 23.10.1995 r., sygn. K. 4/95, ZU 1995/2/11.

²⁴ Wyrok TK z dnia 23.06.2008 r., P 18/06, ZU 2008/5A/83.

²⁵ M. Dobrowolski, wyd. cyt., s. 27.

²⁶ P. Policastro, wyd. cyt., s. 383-384.

Reasumując, warto zaznaczyć, że nie są to jedyne zadania państwa uwzględniające dobro rodziny w polityce społecznej i gospodarczej. Ponadto każda rodzina korzysta z katalogu praw i wolności ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych. W pierwszym rzędzie należy wskazać art. 64, który gwarantuje prawo dziedziczenia własności oraz innych praw majątkowych. Jest to o tyle istotne, gdyż chroni dorobek pokoleń, a także rodzi gwarancje pozostawania wypracowanego majątku w obrębie rodziny (zgodnie z prawem spadkowym i wolą darczyńcy). W dalszej kolejności wymienić należy swobodę prowadzenia działalności gospodarczej (art. 20) oraz prawo do pracy (art. 65). Każde zarobkowanie jest wyznacznikiem statusu majątkowego rodziny. Rolą państwa jest zagwarantowanie takiej polityki społecznej, by dzięki zarobkowaniu rodziny mogły godnie egzystować w środowisku, w którym żyją. Realizacją tego prawa jest m.in. coroczne ustalanie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz powadzenie polityki zmierzającej do pełnego, produktywnego zatrudnienia. *A contrario*, niezapewnienie takiego minimum spowoduje zepchnięcie rodziny do roli beneficjentów pomocy społecznej.

Ze względu na niemożność wykonywania pracy z powodu choroby, inwalidztwa oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego państwo jest zobligowane do zorganizowania systemu zabezpieczenia społecznego. Korzystanie z takiego systemu przysługuje również osobom pozostającym bez pracy nie z własnej winy i niemającym innych środków utrzymania (art. 67). Ostatnim zadaniem państwa w omawianym zakresie jest prawo do ochrony zdrowia. Artykuł 68 wskazuje na politykę państwa w tym zakresie, a mianowicie każdy ma prawo do ochrony zdrowia, a państwo ma zapewnić szczególną ochronę dzieciom, kobietom w ciąży, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku.

5. Zakończenie

Powyższe rozważania dotyczyły dobra rodziny i jego odzwierciedlenia w zadaniach państwa. Konstytucja RP uznaje rodzinę, małżeństwo i rodzicielstwo za wartości samoistne i zapewnia im ochronę nie tylko w ramach zbiorowości (rodzina), ale również w wymiarze indywidualnym. Ochronę tę podniesiono do rangi naczelných zasad konstytucyjnych, ale już w sferze aksjologicznej można dokonać interpretacji zasady subsydiarności państwa względem rodziny. Państwo ma zatem w swoich działaniach wspierać rodzinę w wykonywaniu jej funkcji społecznych, ale w sposób dyskrecyjny, bez nadmiernej ingerencji w sferę życia rodzinnego. Głównym zadaniem państwa jest zatem ochrona rodziny przed zagrożeniem zewnętrznym, jak również wewnątrz rodziny (szczególny wyraz odzwierciedlają prawa dziecka). Wyodrębnienie dobra rodziny musi być związane również z rozumieniem praw człowieka w ramach procesów globalizacji, ale przy uwzględnieniu zasady określającej Rzeczpospolitą Polską jako dobro wszystkich obywateli w połączeniu z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasadę sprawiedliwości społecznej.

Konkludując, należy podkreślić, że przedstawione powyżej uwarunkowania realizacji usług społecznych wobec rodziny w aspekcie odpowiedzialności państwa znajdują bardzo silne umocowanie w ustawie zasadniczej. Konkretyzacja konstytucyjnych praw w kontekście funkcjonowania polskiej rodziny należy do ustawodawcy zwykłego, który tworząc zakres środków realizujących wskazane przez Konstytucję zadania w zakresie ochrony i opieki nad rodziną, musi uwzględnić jej wartość jako podstawowego elementu ładu społecznego.

Literatura

- Balasiński T., *W sprawie konstytucyjnej zasady prawa*, PiP 2004, nr 8(702).
- Banaszak B., Jabłoński M., *Uwagi do artykułu 72*, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław 1999.
- Dobrowolski M., *Status prawny rodziny w świetle nowej konstytucji RP*, PS 1999, nr 4.
- Garlicki L., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz (art. 18)*, t. III, Warszawa 2003.
- Maciejko W., *Postępowanie wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczka alimentacyjna. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Policastro P., *Prawa podstawowe w demokratycznych transformacjach ustrojowych. Przykład Polski*, Lublin 2002.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 1998.
- Smyczyński T., *Rodzina i prawo rodzinne w świetle nowej Konstytucji*, PiP 1997, z. 11-12.
- Stojanowska W., *Władza rodzicielska pozamatżeńskiego i rozwiedzionego ojca. Studium socjologiczno-prawne*, Warszawa 2000.
- Trzeciński J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz (art. 76)*, t. I, Warszawa 1999.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
- Wronkowska S., *Sposoby pojmowania „zasad prawa” (Dyskusja w Komitecie Nauk Prawnych PAN)*, PiP 1972, nr 10.
- Wronkowska S., Zieliński M., Ziemiński Z., *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974.
- Zieliński M., *Konstytucyjne zasady prawa*, [w:] J. Trzeciński (red.), *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997.

THE GOOD OF THE FAMILY AND THE CONSTITUTIONAL TASKS OF THE STATE

Summary: The article contains theoretical considerations of the good of the family and their reflection in the tasks of the state. The constitution of the Republic of Poland recognizes the family, marriage and parenthood as spontaneous values and assures them the protection not only in the frames of the community (family), but also in the individual dimension. The state has therefore to support the family in its workings in executing its social functions, but in a discreet way without the excessive interference in the sphere of the family life.

Keywords: constitution, family, marriage, child.