JAK REALIZOWAĆ SAMORZĄDOWĄ KARTĘ PRAW RODZIN?

Redakcja naukowa:

dr Tymoteusz Zych
adw. Rafał Dorosiński
Filip Furman

Autorzy:

Anna Andrzejewska
Nikodem Bernaciak
adw. Rafał Dorosiński
adw. Maciej Kryczka
Anna Przestrzelska
prof. Maria Ryś
Ewa Sołtys
Gabriela Szewczuk

Recenzent:

Prof. Michał Michalski

Numer ISBN: 978-83-957763-3-5

© Copyright 2020 by Fundacja Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris

www.ordoiuris.pl
www.kartarodzin.pl

Warszawa 2020

Dlaczego warto przyjąć i wprowadzać w życie Samorządową Kartę Praw Rodzin?

Żadna społeczność nie może rozwijać się bez udziału rodzin – silne rodziny są fundamentem silnej wspólnoty. Dzisiaj, gdy nasz kraj mierzy się z wyzwaniami demograficznymi oraz problemem osłabienia więzi społecznych, w tym rodzinnych, tym większe znaczenie zyskuje tworzenie przez władze publiczne korzystnych warunków dla funkcjonowania rodziny i małżeństwa oraz do wzmacniania więzi, na których są one oparte.

W tych okolicznościach ważne jest wyraźne opowiedzenie się po stronie wartości poświadczonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Mimo że gwarancje praw rodzin znalazły się w tekście Konstytucji, przez lata brakowało ich właściwej realizacji na poziomie ustawowym i w aktach prawnych tworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. W debacie publicznej znaczenie rodziny było często podważane, a jej rola społeczna i konstytucyjnie gwarantowane prawa otwarcie kwestionowano. Chociaż ta sytuacja stopniowo się zmienia, władze publiczne wszystkich szczebli nadal muszą zrobić wiele, by polityka rodzinna uzyskała optymalny charakter dostosowany do wyzwań współczesności.

Odpowiedzią na te wyzwania jest wspólna inicjatywa blisko dwudziestu organizacji społecznych, które działają na rzecz rodziny – Samorządowa Karta Praw Rodzin. Powstała, by urzeczywistnić potwierdzoną przez ustrojodawcę w preambule Konstytucji „zasadę pomocniczości umacniającą uprawnienia obywateli i ich wspólnot" poprzez wzmocnienie rodziny jako podstawowej wspólnoty społecznej oraz zapewnienie jej ochrony przed wpływami ideologii podważających jej autonomię i tożsamość.

Konstytucja w art. 18 wymaga, by władze publiczne otoczyły szczególną ochroną i opieką rodzinę, małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzicielstwo i macierzyństwo. Ustawa zasadnicza nakłada także na władze publiczne obowiązek kierowania się dobrem rodziny w prowadzonej polityce społecznej i ekonomicznej.

Zasada pomocniczości w odniesieniu do rodziny jest też skonkretyzowana w art. 47 Konstytucji, gwarantującym prawną ochronę życia rodzinnego, oraz art. 48 ust. 1, który potwierdza prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami. Art. 72 ust. 1 Konstytucji ustanawia ustrojową zasadę dobra dziecka i potwierdza, że każdy może żądać od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed demoralizacją. Władze publiczne są zobowiązane, by w polityce społecznej i gospodarczej uwzględniać dobro rodziny.

Samorządowa Karta Praw Rodzin to kompleksowy program działań na rzecz wzmocnienia rodziny i realizacji wszystkich wymienionych standardów. Jej przyjęcie jest nie tylko deklaracją poparcia dla silnej

rodziny i małżeństwa, ale też zobowiązaniem organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia konkretnych działań, których celem będzie ochrona praw rodziców i dobra dziecka w szkole oraz w przedszkolu, uwzględnienie kontekstu praw rodzin w polityce społecznej samorządu, dostosowanie usług społecznych do potrzeb rodzin, promocja dobrych praktyk dotyczących praw rodzin w biznesie, monitorowania i egzekwowania praw rodzin w całym obszarze kompetencji samorządu terytorialnego oraz tworzenia przez organy samorządu terytorialnego prawa przyjaznego rodzinie.

Niniejsza broszura zawiera zestaw konkretnych wskazówek pokazujących, jakie kroki można podjąć, by bronić rodzinę i małżeństwo.

dr Tymoteusz Zych
Wiceprezes Zarządu

adw. Rafał Dorosiński
Dyrektor Centrum
Analiz Prawnych

Filip Furman
Dyrektor Centrum
Nauk Społecznych i Bioetyki

Spis treści

Wstęp 7

I. Samorząd – dla burmistrzów, wójtów, radnych i pracowników samorządów 9

1. Opieka samorządu terytorialnego nad rodziną jako realizacja konstytucyjnej zasady pomocniczości 9

1.1. Rodzina jako podstawowa wspólnota obywateli i komórka społeczna 9
1.2. Właściwość samorządu terytorialnego w zakresie opieki nad rodziną 10
1.3. Karta Dużej Rodziny przykładem prorodzinnej inicjatywy samorządów 12
1.4. Samorządowa Karta Praw Rodzin – punkt wyjścia, nie tylko podsumowanie 14

2. Dobre praktyki 15

2.1. *Family mainstreaming* 15
2.2. Samorządowa ocena skutków regulacji pod kątem ich oddziaływania na konstytucyjnie gwarantowane prawa rodziny 15
2.3. Powołanie Rzecznika Praw Rodziny 16
2.4. Stworzenie szkolnego Kodeksu Dobrych Praktyk 20
2.5. Programy profilaktyczne 24
2.6. Dobre praktyki samorządów w zakresie zdrowia prokreacyjnego 25
2.7. Centrum usług rodzinnych 30
2.8. Wprowadzenie certyfikatów dla obiektów i jednostek przyjaznych rodzinie 31
2.9. Współpraca z organizacjami pozarządowymi 32
2.10. Bon wychowawczy 34
2.11. Opieka instytucjonalna 38
2.12. Gminne „becikowe” 38
2.13. Przestrzeń miejska przyjazna rodzinie 39
2.14. Małe udogodnienia infrastrukturalne 39
2.15. Transport przyjazny rodzinie i ułatwienia w przemieszczaniu się 40
2.16. Pozostałe dobre praktyki 41

II. Pracownicy socjalni 42

3. Prawne ramy współpracy z rodziną dla pracowników socjalnych 42

3.1. Problemy pracowników socjalnych w ramach współpracy z rodzinami 42
3.2. Dobre praktyki pracownika socjalnego w ramach współpracy z rodziną 43
3.3. Zespoły interdyscyplinarne i grupy robocze, procedura „Niebieskie Karty" 43
3.4. Odbieranie dzieci 46
3.5. Zastrzeżenia konstytucyjne 46
4. Umiejętności potrzebne pracownikom socjalnym w pracy z rodziną 47

III. Liderzy lokalnych społeczności 50

5.1. Prawne ramy współpracy z rodziną dla liderów lokalnych społeczności 50
5.2. Dialog i współpraca niefinansowa 51
5.3. Współpraca finansowa 52
5.4. Rada rodziców jako jedna z przestrzeni aktywności lokalnego lidera 53
5.5. Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza 54
5.6. Konsultacje z mieszkańcami 55
5.7. Budżet obywatelski 56
5.8. Umiejętności potrzebne liderom lokalnych społeczności w pracy z rodziną 56

Aneks: wybrane prorodzinne dobre praktyki samorządów 58

Wstęp

Aksjologiczna, społeczna i ekonomiczna wartość rodziny

W kolejnych badaniach społecznych, mimo upływu lat, zdecydowana większość Polaków uznaje rodzinę za jedną z najważniejszych w ich życiu wartości[1]. Można jednak zadać sobie pytanie: *co to znaczy, że rodzina jest wartością?*

Powszechna Encyklopedia Filozoficzna definiuje wartość jako *coś, co budzi oceniające uznanie człowieka*[2]. W filozofii klasycznej wartość była tożsama z dobrem – tym, co człowieka pociąga, co motywuje go do działania. Analogicznie bywa rozumiana na gruncie psychologii. W strukturze osobowości wartości są tym, co nadaje kierunek ludzkiej aktywności. Czy tak jest z rodziną? Nie ma co do tego wątpliwości, jeśli przyglądamy się życiu mężczyzn i kobiet budujących domy, utrzymujących je, wychowujących potomstwo. Podobne wnioski nasuwają się wobec działań osób i instytucji, które mają na celu wspieranie rodziny. Argumenty te wydają się jednak niewystarczające – istnieją ludzie, którzy takich działań nie podejmują.

Przytoczyć należy więc argumenty mówiące o wartości rodziny wypływające z samej jej istoty, jak również mówiące o jej społecznej i ekonomicznej wartości.

Mówiąc o wartości rodziny, należy odnieść się nie tylko do wartości subiektywnych (uznawanych, wybieranych i realizowanych przez niektórych), ale również do wartości obiektywnych. Wartość rodziny nie wynika bowiem z ludzkiego uznania, lecz z samej jej istoty. Na płaszczyźnie prawa naturalnego wskazać można naturalny i powszechny charakter rodziny – trwałego związku mężczyzny i kobiety oraz ich potomstwa. Ta zaś bazowa komórka stanowi podstawę dobra i dalszego rozwoju większej społeczności. W ten sposób urzeczywistnia się relacyjna natura człowieka.

Jak to określił św. Augustyn – związek mężczyzny i kobiety służy pomnażaniu liczby członków społeczności[3]. Rodzina pozwala na utrzymanie ciągłości pokoleń – poprzez powołanie na świat potomstwa oraz jego wychowanie. Bez tej podstawowej socjalizacji w domach rodzinnych nie byłoby możliwe późniejsze funkcjonowanie człowieka w różnych grupach społecznych. Od tych najmniejszych, lokalnych, aż po naród.

W teologii katolickiej wartość małżeństwa płynie z powołania przez Stwórcę, a także z udzielanej przez Niego łaski. Szczególna godność małżonków związana jest z ich udziałem w dziele stwórczym samego Boga. Podobnie jest to rozumiane na gruncie judaizmu, który również podkreśla znaczenie wezwania *Bądźcie płodni*

1 CBOS (2019). Rodzina – jej znaczenie i rozumienie, 1-5; J. Czapiński (2015). *Indywidualna jakość i styl życia. Diagnoza Społeczna 2015*, Warunki i Jakość Życia Polaków - Raport. Contemporary Economics, 9/4, 200-331. DOI:10.5709/ce.1897-9254.190.

2 M.A. Krąpiec (2008). „Wartość" w: *Powszechna Encyklopedia Filozofii*, t. IX.

3 Augustyn, De civitate Dei, XIV, XVIII-XXVI.

i rozmnażajcie się (Rdz 1,28). Dzieło to nie ogranicza się jednak wyłącznie do prokreacji. Kontynuowane jest w procesie wychowania siebie oraz potomstwa do miłości. *Tak więc podstawowym zadaniem rodziny jest służba życiu, urzeczywistnianie w ciągu dziejów pierwotnego błogosławieństwa Stwórcy: przekazywania — poprzez rodzenie — obrazu Bożego z człowieka na człowieka*[4].

Przechodząc do rozważań nad społeczną wartością rodziny rozpocząć należy od stwierdzenia, że rodzina jest najbardziej podstawową strukturą społeczną i pierwotnie spełniała ona funkcje wszystkich pozostałych instytucji społecznych – funkcje ekonomiczne, wychowawcze i edukacyjne a nawet religijne – które wyodrębniły się jako samodzielne dopiero na późniejszym etapie rozwoju ludzkich społeczności[5]. Rodzina zapewnia możliwości realizacji ludzkich potrzeb oraz reguluje sposoby ich realizacji, w szczególności poprzez: uregulowania stosunków seksualnych, opiekę i wychowanie dzieci, przekazywanie treści kultury i wzory ról społecznych, zapewnia wsparcie swoim członkom – zarówno dzieciom, dorosłym, jak i osobom starszym, dostarcza społeczeństwu nowych członków[6]. Bez zapewnienia tych podstawowych potrzeb niemożliwe jest nie tylko trwanie społeczności, ale przetrwanie gatunku w ogóle.

Wartość ekonomiczna rodziny w perspektywie organizmu państwowego jest przede wszystkim wynikiem zaspokajania przez rodzinę materialnych potrzeb swoich członków. Funkcję tę opisać można wymieniając jej części składowe, a są to: funkcja produkcyjna (niegdyś immanentnie wpisana w funkcjonowanie rodziny, obecnie nie zawsze występująca), funkcja zarobkowa, funkcja gospodarcza (gromadzenie i dysponowanie trwałymi środkami materialnymi), funkcja usługowo-konsumpcyjna (dbanie o dom, zapewnianie posiłków, wykonywanie innych czynności niezbędnych do funkcjonowania rodziny i jej członków)[7]. Spełniając wszystkie wymienione wyżej funkcje, rodziny stanowią najważniejszy i stale, niezależnie od innych okoliczności, pracujący motor gospodarki kraju.

Rozpoznana i urzeczywistniana wartość rodziny związana jest nieodłącznie z wysiłkiem i trudem. Aby dojść do celu trzeba nieustannie poszukiwać i przemierzać drogi, które do niego prowadzą. Zdarza się, że na drogach tych pojawiają się przeszkody. Przypomnijmy tutaj słowa Jana Pawła II sprzed blisko czterdziestu lat, a jednak o uderzającej aktualności. *Rodzina w czasach dzisiejszych znajduje się pod wpływem rozległych, głębokich i szybkich przemian społecznych i kulturowych. Wiele rodzin przeżywa ten stan rzeczy, dochowując wierności tym wartościom, które stanowią fundament instytucji rodzinnej. Inne stanęły niepewne i zagubione wobec swych zadań, a nawet niekiedy zwątpiły i niemal zatraciły świadomość ostatecznego znaczenia i prawdy życia małżeńskiego i rodzinnego. Inne jeszcze, na skutek doznawanych niesprawiedliwości, napotykają na przeszkody w korzystaniu ze swoich podstawowych praw*[8].

Przytoczone wyżej słowa wydają się jak najbardziej aktualne biorąc pod uwagę wymierzone przeciwko rodzinie działania w Polsce i na świecie. Refleksja Jana Pawła II wskazuje na jeszcze jeden istotny aspekt – wartość rodziny jest powiązana z innymi, fundamentalnymi dla niej wartościami. Życie ludzkie, dobro osoby, prawda czy godność człowieka to tylko niektóre z wartości, jakie można uznać za fundamentalne dla rodziny. Każda z tych wartości może być (i bywa) zagrożona w świecie dotkniętym relatywizmem i subiektywizmem – mnogością definicji oraz dowolnością ich wyboru. Zagrożenie to może jednak nieść ze sobą pewną korzyść. W sytuacji konfliktu mamy bowiem do czynienia z polaryzacją grupową, czyli krystalizowaniem opozycyjnych stanowisk i poglądów. W sferze wartości może oznaczać to konieczność jasnego określenia, co i dlaczego uznajemy za wartość oraz jakie działania będą potwierdzały zajęte przez nas stanowisko.

---

4 Familiaris consortio, 28.
5 Turner, J. H. (1998). *Socjologia: koncepcje i ich zastosowanie*. Zysk i S-ka-Wydawnictwo, s. 147
6 *Ibid*.
7 Tyszka, Z. (1995). *Ekonomiczna funkcja rodziny i jej wpływ na funkcje pozaekonomiczne*. w: Ethos, 4(32), 64-73.
8 Familiaris consortio, 1.

I. Samorząd – dla burmistrzów, wójtów, radnych i pracowników samorządów

1. Opieka samorządu terytorialnego nad rodziną jako realizacja konstytucyjnej zasady pomocniczości

1.1. Rodzina jako podstawowa wspólnota obywateli i komórka społeczna

Polski ustrojodawca już w preambule Konstytucji RP przywołuje „zasadę pomocniczości umacniającą uprawnienia obywateli i ich wspólnot" jako jeden z fundamentów polskiego porządku prawnego. Zasada pomocniczości (subsydiarności) oznacza, że wspólnoty wyższego szczebla powinny wykonywać tylko te zadania, które nie mogą być skutecznie wykonane przez wspólnoty szczebla niższego. Podstawową wspólnotą obywateli i komórką społeczną jest rodzina. To właśnie rodzina jest naturalną wspólnotą najniższego szczebla, która – o ile to możliwe – wykonuje wszystkie możliwe zadania w sposób niezależny od innych wspólnot. Z tego powodu ochrona i opieka Rzeczypospolitej Polskiej nad rodziną znalazła się w katalogu zasad ustrojowych, w art. 18 Konstytucji RP. Konsekwentnym rozwinięciem tej zasady ustrojowej jest zasada uwzględniania dobra rodziny w polityce społecznej i gospodarczej państwa, wyrażona w art. 71 ust. 1 Konstytucji RP.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 maja 2005 r. (sygn. akt K 16/04) potwierdził, że **„Art. 18 jest wyrazem tej samej aksjologii, która inspirowała treść art. 71 Konstytucji" i „nakazuje podejmowanie przez państwo takich działań, które umacniają więzi między osobami tworzącymi rodzinę, a zwłaszcza więzi istniejące między rodzicami i dziećmi oraz między małżonkami"**. W przywołanym wyroku TK stwierdził niezgodność z Konstytucją przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych, które uprzywilejowywały osoby samotnie wychowujące dziecko, przyznając im dodatki do zasiłku rodzinnego z tego tytułu. TK powołał się przy tym na fatalne skutki kwestionowanych przepisów, przez które zwiększyła się liczba pozwów o orzeczenie separacji lub rozwodu, a „samo wystąpienie z żądaniem orzeczenia separacji lub rozwodu jest dowodem osłabienia więzi istniejących między małżonkami".

Z kolei wyrokiem z dnia 15 listopada 2005 r. (sygn. akt P 3/05) Trybunał potwierdził, że konkretyzacją zasady pomocniczości jest np. art. 72 ust. 2 Konstytucji RP. Odwołując się do wyroku z 18 maja, Trybunał podkreślił, że „obowiązek ochrony i pomocy rodzinie nie może być realizowany tylko poprzez system zabezpieczenia społecznego, ale przez zharmonizowane rozwiązania systemowe. Ustawodawca musi zwłaszcza uwzględniać **zakaz ingerencji w sferę autonomii rodziny**".

Pochodną ustrojowej zasady ochrony rodziny jest art. 48 Konstytucji RP, zgodnie z którym **„rodzice mają prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami**. Wychowanie to powinno uwzględniać stopień dojrzałości dziecka, a także wolność jego sumienia i wyznania oraz jego przekonania", natomiast „ograniczenie lub pozbawienie **praw rodzicielskich** może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu". Również art. 53 ust. 5 Konstytucji RP zakłada, że „rodzice mają prawo do zapewnienia dzieciom wychowania i nauczania moralnego i religijnego zgodnie ze swoimi przekonaniami".

1.2. Właściwość samorządu terytorialnego w zakresie opieki nad rodziną

Jednym z pierwszych pytań, na jakie muszą odpowiedzieć sobie lokalne władze, dotyczy prawnego umocowania danej jednostki samorządu terytorialnego do realizacji określonego instrumentu polityki prorodzinnej. Niniejszy tekst ma na celu wskazanie prawnych uwarunkowań i możliwości, jakie obowiązujące przepisy stwarzają samorządom w zakresie prowadzenia polityki prorodzinnej.

Gmina

Art. 164 Konstytucji RP wprowadza domniemanie kompetencji gminy: „podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina", która „wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego". Na gruncie przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2020 poz. 713, dalej: u.s.g.) można stwierdzić, że bardzo wyraźnie została w nich podniesiona problematyka rodziny, oświaty i kultury. Art. 7 ust. 1 u.s.g. podnosi expressis verbis kwestie: wspierania rodziny (pkt 6a), edukacji publicznej (8), kultury (9) i polityki prorodzinnej (16) jako zadania własne gminy.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.s.g. do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Ustawodawca nie definiuje wprawdzie pojęcia „lokalność" czy „znaczenie lokalne", jednak w doktrynie zauważa się, że „jest to sprawa pozostająca w związku z potrzebami członka lub grupy członków zamieszkujących dany teren, a zatem tworzących gminę zgodnie z art. 1 u.s.g. W rezultacie utrata więzi między daną osobą a gminą skutkuje tym, że sprawy tej osoby tracą przymiot lokalności przynajmniej dla tej gminy (zob. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 lipca 2017 r., sygn. akt I OW 77/17). W praktyce »znaczenie lokalne« powinno być rozumiane jako oddziałujące zasadniczo w zakresie terytorium, o którym mowa w art. 1 ust. 2 u.s.g., oraz leżące w zakresie zainteresowania jego mieszkańców"[9]. Z pewnością więc sprawy edukacji, rodziny i kultury mają znaczenie także lokalne. Nie będzie przy tym przeszkodą w uznaniu przedmiotowych uchwał za odnoszące się do spraw lokalnych konstatacja, że problematyka, do której się odnoszą, jest aktualna w wielu lokalnych wspólnotach. Jak zauważył NSA, w kontekście zmian prawa samorządowego: „To, że zmiany te mogą dotknąć wszystkich takich wspólnot w państwie, nie przekreśla ich lokalnego wymiaru; przeciwnie wręcz wzmacnia ich wagę w tej sferze" (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2018 r., sygn. akt I OSK 552/18).

Art. 18 ust. 1 u.s.g. precyzuje, że organem domyślnie kompetentnym w sprawach gminy pozostaje ciało uchwałodawcze – **do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej**. W orzecznictwie wskazuje się, że ten właśnie przepis upoważnia radę gminy do podejmowania działań niewładczych, np. o charakterze programowym, intencyjnym, pozostających

9 Komentarz do art. 6 u.s.g., [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawy samorządowe. Komentarz*, „Ustawy w praktyce", 2018.

w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisach prawa (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 269/11).

Art. 18 ust. 1 u.s.g. precyzuje, że organem domyślnie kompetentnym w sprawach gminy pozostaje ciało uchwałodawcze – **do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie jej działania, o ile ustawy nie stanowią inaczej**. W orzecznictwie wskazuje się, że ten właśnie przepis upoważnia radę gminy do podejmowania działań niewładczych np. o charakterze programowym, intencyjnym, pozostających w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisach prawa (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 269/11). Z kolei art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. przewiduje, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy m.in. stanowienie o kierunkach działania wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Podejmowanie przez radę gminy uchwał (wszelkiego rodzaju rozstrzygnięć) o charakterze niewładczym wymaga jedynie działania w oparciu o sam art. 18 u.s.g. Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 kwietnia 2018 r. (sygn. akt I OSK 552/18): „Jeżeli uchwała nie jest ani aktem prawa miejscowego, ani innym prawnym aktem indywidualnym, którym rada ingerowałaby w sferę praw bądź obowiązków czy to organów państwowych, czy organu wykonawczego gminy lub jakiejkolwiek instytucji mu podległej, czy osób fizycznych bądź prawnych, to nie musi być oparta na normie prawa materialnego".

Powiat

Problematyka rodziny, oświaty i kultury bardzo wyraźnie została umieszczona w zakresie działania powiatu przez przepisy ustawowe. Art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 2019 poz. 511 z późn. zm., dalej: u.s.p.) podnosi expressis verbis kwestie: edukacji publicznej (pkt 1), wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (pkt 3a), polityki prorodzinnej (pkt 4) i kultury (7) jako zakres zadań publicznych wykonywanych, w granicach określonych ustawą, przez powiat.

Art. 12 pkt 4 u.s.p. stanowi, że do wyłącznej właściwości rady powiatu należy stanowienie o **kierunkach działania** zarządu powiatu. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z dnia 21 marca 2007 r. (sygn. akt II SA/Go 3/07) przepis ten „wyposaża radę powiatu w możliwość określania kierunków działania zarządu powiatu. Sformułowanie tego upoważnienia wskazuje, że ma ono **charakter ogólny**. Oznacza to, że do kompetencji rady powiatu nie należy zobowiązywanie zarządu powiatu do podejmowania działań skonkretyzowanych i dotyczących określonego składnika mienia powiatu".

Do takiego rozumienia kompetencji rady powiatu przychylają się, w sytuacji braku dotychczasowego orzecznictwa sądów powszechnych, wojewodowie wydający rozstrzygnięcia nadzorcze. Przykładowo wojewoda wielkopolski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 2 października 2018 r. (KN-I.4131.1.420.2018.19), „rada jest wyłącznie właściwa do stanowienia o kierunkach działania zarządu powiatu, a więc do rozstrzygania o pewnej strategii działania, nie ma natomiast umocowania do wydawania zarządowi powiatu poleceń do podjęcia konkretnego działania".

Województwo

Problematyka rodziny, oświaty i kultury bardzo wyraźnie została umieszczona w zakresie działania województwa przez przepisy ustawowe. Art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. 2019 poz. 512 z późn. zm., dalej: u.s.w.) podnosi expressis verbis kwestie: edukacji publicznej (pkt 1), wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (pkt 4a), polityki prorodzinnej (pkt 5) i kultury (pkt 3) jako zakres zadań publicznych wykonywanych, w granicach określonych ustawą, przez województwo.

Art. 18 pkt 20 u.s.w. stanowi, że do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należy podejmowanie uchwał **w innych sprawach** zastrzeżonych ustawami i statutem województwa do kompetencji sejmiku województwa.

1.3. Karta Dużej Rodziny przykładem prorodzinnej inicjatywy samorządów

Karty Dużej Rodziny to dokumenty poświadczające uprawnienia danego członka rodziny do korzystania z programów wsparcia dużych rodzin, wprowadzających systemy zniżek i ulg na usługi świadczone przez instytucje miejskie, w tym instytucje kultury, przedszkola oraz w komunikacji miejskiej.

Już w 2007 r. wprowadzenie Karty postulowało Stowarzyszenie Dużych Rodzin „Trzy Plus", m.in. poprzez konferencje skierowane do samorządów, które miały przedstawić szerzej ideę Karty Dużej Rodziny[10]. W 2008 r. rozpoczęto wprowadzanie lokalnej KDR przez poszczególne samorządy, w tym miasta. W 2010 r. Stowarzyszenie Dużych Rodzin „Trzy Plus" zorganizowało również ogólnopolską konferencję dotyczącą Kart Dużej Rodziny.

Pierwotnie system Kart wprowadzany był jako inicjatywa oddolna. Przykładowo w październiku 2011 r. uchwałę wprowadzającą Karty przyjęła jako pierwsza w Polsce Rada Miejska w Grodzisku Mazowieckim, w marcu 2012 r. – Rada Miasta Lublin[11], w kwietniu 2012 r. – Rada Miasta Marki[12], w maju 2012 r. – Rada Gminy Rawa Mazowiecka[13], w czerwcu 2012 r. – Rada Miasta Rybnika[14], w lipcu 2012 r. – Rada Miejska w Serocku[15], we wrześniu 2012 r. – Rada Miejska w Błoniu[16], w listopadzie 2012 r. – Rada Miasta Legionowo[17], w lutym 2013 r. – Rada Miasta Białystok[18], w marcu 2013 r. – Rada Miasta Skarżyska-Kamiennej[19], w czerwcu 2013 r. – Rada Gminy Jabłonna[20], w lipcu 2013 r. – Rada Miasta Olsztyna[21], we wrześniu 2013 r. – Rada Miejska Łomży[22], w październiku 2013 r. – Rada Miasta Otwocka[23] i Rada Miejska Tomaszowa Mazowieckiego[24], w grudniu 2013 r. – Rada Gminy Teresin[25]. Karty wprowadzały nie tylko gminy, ale również powiaty: w listopadzie 2012 r. wprowadzone zostały uchwałą Rady Powiatu Wołomińskiego[26].

---

10 Informacje dotyczące wprowadzenia Kardy Dużej Rodziny w Polsce dostępne są na stronie internetowej: https://www.3plus.pl/pl/karta-duzej-rodziny, dostęp: 18 maja 2020.

11 Uchwała nr 429/XIX/2012 Rady Miasta Lublin z dnia 29 marca 2012 r. w sprawie wprowadzenia na terenie miasta Lublin programu „Rodzina Trzy Plus".

12 Uchwała nr XXV/171/2012 Rady Miasta Marki z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie podjęcia działań zmierzających do polepszenia warunków życiowych rodzin wielodzietnych zamieszkałych na terenie miasta Marki, Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego 2012 poz. 4117.

13 Uchwała nr XVIII/89/12 Rady Gminy Rawa Mazowiecka z dnia 29 maja 2012 r. w sprawie podjęcia działań zmierzających do polepszenia warunków życiowych rodzin wielodzietnych zamieszkałych na terenie gminy Rawa Mazowiecka.

14 Uchwała nr 313/XXIII/2012 Rady Miasta Rybnika z dnia 20 czerwca 2012 r. w sprawie wprowadzenia na terenie miasta Rybnika programu „Duża Rodzina".

15 Uchwała nr 236/XXV/2012 Rady Miejskiej w Serocku z dnia 31 lipca 2012 r. w sprawie przyjęcia programu „Serocka Karta Dużej Rodziny 3+".

16 Uchwała nr XXV/191/12 Rady Miejskiej w Błoniu z dnia 17 września 2012 r. w sprawie podjęcia działań zmierzających do polepszenia warunków życiowych rodzin wielodzietnych zamieszkałych na terenie gminy Błonie, Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego 2012 poz. 7106.

17 Uchwała nr XXVI/334/2012 Rady Miasta Legionowo z dnia 28 listopada 2012 r. w sprawie wprowadzenia „Karty Dużej Rodziny".

18 Uchwała nr XXXIX/473/13 Rady Miasta Białystok z dnia 25 lutego 2013 r. w sprawie wprowadzenia programu „Białostocka Karta Dużej Rodziny".

19 Uchwała nr XXXVI/27/2013 Rady Miasta Skarżyska-Kamiennej z dnia 21 marca 2013 r. w sprawie przyjęcia „Skarżyskiej Karty Dużej Rodziny" na terenie gminy Skarżysko-Kamienna.

20 Uchwała nr XXXIII/335/2013 Rady Gminy Jabłonna z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie podjęcia działań promujących rodziny wielodzietne w gminie Jabłonna.

21 Uchwała nr XL/696/13 Rady Miasta Olsztyna z dnia 31 lipca 2013 r. w sprawie wprowadzenia na terenie miasta Olsztyna „Karty Dużej Rodziny".

22 Uchwała nr 362/XLIII/13 Rady Miejskiej Łomży z dnia 25 września 2013 r. w sprawie wprowadzenia na terenie miasta Łomża programu „Karta Dużej Rodziny".

23 Uchwała nr XLI/421/13 Rady Miasta Otwocka z dnia 1 października 2013 r. w sprawie przyjęcia programu „Rodzina 3+" na terenie miasta Otwocka.

24 Uchwała nr XLII/402/2013 Rady Miejskiej Tomaszowa Mazowieckiego z dnia 30 października 2013 r. w sprawie wprowadzenia w Tomaszowie Mazowieckim programu działań na rzecz rodzin wielodzietnych pod nazwą „Tomaszowska Karta Dużej Rodziny 3+".

25 Uchwała nr XXXIX/290/2013 Rady Gminy Teresin z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie wprowadzenia na terenie gminy Teresin „Teresińskiej Karty Dużej Rodziny 3+".

26 Uchwała nr XXIII/259/2012 Rady Powiatu Wołomińskiego z dnia 29 listopada 2012 r. w sprawie wprowadzenia programu „Powiatowej Karty Rodziny TA-Krodzina.pl".

Stopniowo taka forma wsparcia rodzin zyskała na tyle dużą popularność, że stała się elementem samorządowej codzienności, rozwiązaniem obecnym niemal w każdym większym mieście w Polsce. W 2013 r. przy Ministrze Pracy i Polityki Społecznej powstał Zespół ds. Propagowania Samorządowych Kart Dużych Rodzin, a podczas I Zjazdu Dużych Rodzin w Grodzisku Mazowieckim ówczesny prezydent, Bronisław Komorowski, ogłosił swoje poparcie dla inicjatywy ZDR3+, dotyczącej wprowadzenia ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny. Ekspert ZDR3+, dr Łukasz Hardt opracował i przedstawił ministrowi analizę możliwości wprowadzenia KDR, przy Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej powołano również Zespół ds. Karty Dużej Rodziny, w skład którego weszli m.in. członkowie ZDR3+. W 2014 r. wdrożono ogólnopolską KDR poprzez przyjęcie rozporządzenia Rady Ministrów. Także w tym samym roku, ostateczną miarą sukcesu tego rozwiązania stało się uchwalenie przez Sejm w 2014 r. ustawy wprowadzającej ogólnopolską Kartę Dużej Rodziny[27]. Ustawa weszła w życie w 2015 r. Od 2017 r. ZDR3+ pełni rolę operatora programu KDR, pozyskując nowych partnerów.

Podstawą prawną funkcjonowania samorządowych Kart Dużych Rodzin jest uchwała rady gminy lub powiatu wraz z załącznikami albo uchwała i zarządzenie wójta[28] lub starosty wraz z załącznikami. Jako podstawę prawną tych aktów prawnych podaje się niejednokrotnie przepisy ustawy o pomocy społecznej (dalej także: u.p.s.)[29], która skierowana jest do rodzin znajdujących się w trudnych sytuacjach życiowych. Tymczasem Karta jest instrumentem adresowanym do szerszego grona odbiorców. Wydaje się zatem, że, przynajmniej w przypadku gmin, właściwszym rozwiązaniem jest przyjmowanie za podstawę prawną przedmiotowych uchwał w miejsce regulacji u.p.s., przepisów u.s.g., w szczególności jej art. 7 ust. 1 pkt 6a i 16.

Wypada odnotować, iż niektóre samorządy wprowadziły częściowe zwolnienie z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla rodzin wielodzietnych posiadających Kartę Dużej Rodziny, przykładowo w formie zwolnienia z 20% miesięcznej stawki przypadającej na każdego członka rodziny wielodzietnej (np. Katowice[30], Tomaszów Mazowiecki[31]) czy ograniczenia opłaty do stawki za 5 osób i całkowite zwolnienie z opłaty każdej 6 i kolejnej osoby będącej członkiem rodziny wielodzietnej (np. Poznań[32]).

Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że najpopularniejsze uprawnienia przysługujące rodzinom na podstawie Karty to zniżki na korzystanie z oferty domów kultury, basenów oraz rabaty oferowane przez podmioty komercyjne. W dalszej kolejności są to zniżki na kino, lodowisko, komunikację miejską, muzea, przedszkola, teatr, odpady komunalne, żłobki i kluby dziecięce, podręczniki, zoo, wodę miejską i ryczałt na czynsz.

Wszystkie uprawnienia gwarantowane posiadaczom Karty powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w odrębnych uchwałach rady gminy, aktach wewnętrznych kierowników jednostek organizacyjnych gminy oraz porozumieniach z podmiotami prywatnymi. Przykładowo jeśli gmina będzie chciała pomóc rodzinom wielodzietnym borykającym się z problemem lokalowym i przyznać im pierwszeństwo otrzymania lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy, powinna dokonać odpowiedniej zmiany w uchwale określającej zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Taka

27 Ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny, Dz. U. 2019 poz. 1390 z późn. zm. Por. także: https://www.gov.pl/web/rodzina/karta-duzej-rodziny-ogolne.

28 Zgodnie z art 11a ust. 3 u.s.g. ilekroć w ustawie jest mowa o wójcie, należy przez to rozumieć także burmistrza oraz prezydenta miasta. Podobną zasadę przyjęto w niniejszym opracowaniu.

29 Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. 2019 poz. 1507 z późn. zm.

30 *20% zwolnienia do opłat śmieciowych*, https://www.katowice.eu/dla-mieszka%C5%84ca/rodzina-i-zdrowie/karta-du%C5%BCej-rodziny/20-zwolnienia-do--op%C5%82at-%C5%9Bmieciowych, dostęp: 05 maja 2020.

31 *Opłata śmieciowa/deklaracja*, http://bip.tomaszow.miasta.pl/public/?id=122052, dostęp: 05 maja 2020.

32 W związku z uchwałą Zgromadzenia Związku Międzygminnego „Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej" w sprawie zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dotyczącego rodzin wielodzietnych, o których mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny. *Zwolnienie z części opłat dla rodzin wielodzietnych*, https://www.goap.org.pl/aktualno%C5%9Bci/94-zwolnienie-z-cz%C4%99%C5%9Bci-op%C5%82at-dla-rodzin-wielodzietnych, dostęp: 05 maja 2020.

uchwała podejmowana jest na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego[33].

Warto ponadto zauważyć, że w przypadku, gdy zamierzona ulga miałaby dotyczyć daniny publicznej, tzn. świadczenia pieniężnego, którego obowiązek ponoszenia na rzecz jednostki samorządu terytorialnego wynika z odrębnych ustaw, wówczas uprawnienie dla JST do przyznania tego rodzaju ulg powinno również być uregulowane w akcie prawnym o randze ustawowej.

1.4. Samorządowa Karta Praw Rodzin – punkt wyjścia, nie tylko podsumowanie

Dobrym punktem wyjścia do rozpoczęcia prowadzenia realnej polityki prorodzinnej jest przyjęcie Samorządowej Karty Praw Rodzin. Posiada ona charakter deklaracji i choć nie nakłada na samorząd formalnoprawnego obowiązku podjęcia konkretnych działań, to jednak jasno wytycza mu kierunki możliwych aktywności, których oczekują mieszkańcy. Uchwalenie takiej deklaracji przez radę lub sejmik pokazuje wyraźnie, że ten wytyczony kierunek jest czymś więcej niż okolicznościową refleksją. Pozwala także na utrwalenie w organach samorządu postaw afirmujących i pogłębiających ochronę dóbr wymienionych w Konstytucji RP, niezależnie od partyjnych zmian politycznych czy zbliżających się wyborów.

33 Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego, Dz. U. 2020 poz. 611. Zgodnie z jej art. 4 ust. 1 tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Podobnie stanowi ustawa o samorządzie gminnym, która wśród zadań własnych gminy wymienia w art. 7 ust 1 pkt 7 gminne budownictwo mieszkaniowe.

2. Dobre praktyki

2.1. Family mainstreaming

Pojęcie *family mainstreaming*, pojawiające się w kontekście tworzenia polityk i kierunków prawa, określa się jako „politykę uwzględniającą problematykę rodziny w każdej sferze życia; wszelkie działania oraz środki prawne powinny być nastawione przyjaźnie wobec dzieci i rodziny”[34].

Stosowanie *family mainstreaming* wiąże się zatem z uwzględnieniem perspektywy rodziny w działaniach podejmowanych przez organy władzy publicznej. Dokładniejsze określenie pojęcia, jak również jego główne założenia zostały przedstawione przez Departament Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Ekonomicznych i Społecznych (UN Department of Economic and Social Affairs). Jako główne obszary stosowania *family mainstreaming* wskazano:

- „określanie, jakie konsekwencje dla rodzin wiążą się z każdym zaplanowanym działaniem, wliczając w tworzenie ustawodawstwa, polityk lub programów,
- włączenie troski o rodzinę jako integralnego wymiaru projektowania, wdrażania, monitorowania i ewaluacji polityk,
- wzmocnienie polityk skoncentrowanych na rodzinie w ramach zintegrowanego i kompleksowego podejścia do planowania rozwoju”[35].

W świetle powyższego wszelkie programy społeczne, w tym pomocowe, szczególnie te skierowane do dzieci, nie mogą być planowane bez uwzględnienia perspektywy rodziny. Biorąc pod uwagę kierunkowy charakter polityki *family mainstreaming*, sytuujemy ją na pierwszym miejscu przedstawianego tu zestawu praktyk przyjaznych rodzinie, traktując pozostałe jako swoiste jej uszczegółowienie.

2.2. Samorządowa ocena skutków regulacji pod kątem ich oddziaływania na konstytucyjnie gwarantowane prawa rodziny

W Polsce obowiązek dokonania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych (OSR) reguluje Regulamin pracy Rady Ministrów[36]. Oceny tej dokonuje organ wnioskujący przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu dokumentu rządowego oraz projektu założeń projektu ustawy. OSR stanowi odrębną część uzasadnienia do tych projektów i zawiera „w szczególności” przedstawienie wyników analizy wpływu projektowanego aktu normatywnego na podmioty, na które oddziałuje projektowany akt normatywny, oraz wpływu projektu na istotne obszary oddziaływania, w szczególności na: „sytuację ekonomiczną i społeczną rodziny”.

Przełożenie powyższego obowiązku na realia samorządu terytorialnego stanowi obszar realnego wzmocnienia znaczenia rodziny w procesie stanowienia prawa miejscowego. Obok rządowej OSR jako punkt odniesienia i inspiracji można wskazać *Family Test* (Wielka Brytania) czy *Family Impact Assessment* (Hongkong).

34 G. Krawiec, *Family mainstreaming a gender mainstreaming – wybrane aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Publicznego” nr 7–8 (2017), s. 23.

35 Cyt. za: *Family Mainstreaming*, http://www.genderkompetenz.info/eng/gender-competence-2003-2010/Gender%20Mainstreaming/Strategy/Family%20Policy/family_mainstreaming.html, dostęp: 05 maja 2020 (tłumaczenie MK).

36 Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. 2016 poz. 1006 z późn. zm.).

Przykładowe pytania to:

- W jaki sposób regulacja oddziałuje na tworzenie i kształtowanie rodziny?
- Jak regulacja wpływa na rodziny doświadczające sytuacji przejścia czy kryzysu, takie jak: zawarcie małżeństwa, narodziny dziecka, adopcja, przyjęcie dziecka do rodziny zastępczej, strata osoby bliskiej, poczucie bycia niepotrzebnym, nowe obowiązki związane z opieką, długoterminowe problemy zdrowotne?
- W jaki sposób regulacja wpływa na wszystkich członków rodziny w perspektywie możliwości odpowiedzialnego podjęcia przez nich swojej roli w rodzinie (rodzicielstwo, obowiązki związane z opieką)?

2.3. Powołanie Rzecznika Praw Rodziny

Mimo jednoznacznych rozwiązań prawnych, które przypisują małżeństwu i rodzinie szczególną pozycję, i mimo objęcia ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej tych instytucji w licznych niestety przypadkach nie funkcjonują one należycie. Stąd celowe jest włączenie się wspólnot samorządowych – w zakresie posiadanych kompetencji – w działania wspierające rodzinę i jej konstytucyjne prawa.

Aby prawidłowo realizować na poziomie samorządowym prawa rodzin, konieczne jest powołanie Rzecznika Praw Rodziny oraz stworzenie samorządowego systemu zgłaszania naruszeń praw rodziny. Podejmując się powołania Rzecznika Praw Rodziny, warto mieć na względzie poniższe uwagi:

A) „Rzecznik" zamiast „pełnomocnika do spraw" – reprezentacja rodzin, nie urzędu

Określenie nowego stanowiska jako „rzecznika" stanowi krok naprzód w porównaniu z dotychczasowymi regulacjami w zakresie „pełnomocnika do spraw rodziny", który (o ile istniał) był zaledwie jednym z licznych stanowisk w urzędzie gminy, nie tylko formalnie podległym gminnej władzy wykonawczej, ale i faktycznie reprezentującym ją w relacji wertykalnej wobec obywatela. Instytucja tego typu nie stanowiłaby novum w polskim porządku prawnym. W latach 1991–2001 swojego pełnomocnika do spraw rodziny powoływała Rada Ministrów (uchwała nr 53/91 Rady Ministrów z dnia 2 kwietnia 1991 r.; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 maja 1995 r., Dz. U. 1995 nr 49 poz. 260, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1997 r., Dz. U. 1997 nr 138 poz. 927; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lutego 2001 r., Dz. U. 2001 nr 10 poz. 74; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 października 2001 r., Dz. U. 2001 nr 122 poz. 1331; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2001 r., Dz. U. 2001 nr 140 poz. 1572). Od 2005 r. kompetencje dotychczasowych pełnomocników zostały przekazane Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej, czego skutkiem ubocznym było obniżenie rangi spraw ochrony tożsamości rodziny i małżeństwa oraz podporządkowanie ich sprawom polityki socjalnej. Dopiero w 2015 r. „rodzinę" umieszczono ponownie w centrum zainteresowania, i to całego resortu.

Samorządowa Karta Praw Rodzin zmierza w kierunku przywrócenia rodzinie należycie wysokiej rangi również na poziomie gminy. Pozostając jednak w duchu konstytucyjnej zasady pomocniczości, afirmowanej przez Kartę, należy stwierdzić, że właściwym modelem jest **zapewnienie w gminie reprezentacji rodzinom wobec urzędu, a nie tylko urzędu wobec rodzin**. Pełnomocnicy do spraw rodziny funkcjonują coraz częściej na różnych szczeblach samorządu terytorialnego, podczas gdy rzecznicy wybranych grup obywateli wciąż pozostają pewnym ewenementem (z wyjątkiem powiatowych rzeczników konsumentów, których istnienie jest zagwarantowane na poziomie ustawowym – art. 39 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz. U. 2019 poz. 369 z późn. zm.).

B) Brak kompetencji rady gminy – wątpliwości wokół wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1992 r.

Stanowisko to mogłoby zostać utworzone na kilka różnych sposobów. Podstawowym problemem do rozstrzygnięcia pozostaje zagadnienie **zależności Rzecznika Praw Rodziny od wójta/burmistrza/prezydenta miasta**. Aby zapewnić stanowisku maksymalną niezależność, rada gminy mogłaby przyjąć osobną **uchwałę o Rzeczniku Praw Rodziny**. Takie rozwiązanie budziłoby jednak istotne wątpliwości prawne.

Naczelny Sąd Administracyjny – Ośrodek zamiejscowy w Gdańsku wyrokiem z dnia 30 września 1992 r. (sygn. akt SA/Gd 1008/92) orzekał już w sprawie, w której Rada Miasta ustanowiła **miejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich**. Sąd stwierdził wówczas, że zasada „co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone" w tym przypadku „nie ma zastosowania. Jej stosowanie prowadziłoby, a w każdym razie prowadzić by mogło, do anarchii, a ponadto pozostawałoby w sprzeczności z art. 3 Konstytucji RP, stanowiącym, iż wszystkie organy władzy i administracji państwowej (także samorządowej) działają na podstawie przepisów prawa, a jego przestrzeganie jest podstawowym obowiązkiem każdego organu". U.s.g. „określa szczegółowo, jakie organy tworzą strukturę organizacyjną gminy, i **tej kwestii gminy nie mogą regulować statutem**. Przepis art. 18 tej ustawy stanowi wprawdzie, iż do właściwości rady gminy należeć powinny wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej, jednakże **nie dotyczy to powoływania innych organów samorządowych niż te, które w sposób wyczerpujący i ścisły zostały określone przez samą ustawę**".

Wnioskując *a maiori ad minus*, z treści wyroku z 1992 r. wynika, że jeżeli rada gminy nie posiada kompetencji regulowania struktury organizacyjnej statutowo, to tym bardziej nie posiada kompetencji regulowania jej za pośrednictwem uchwały, która ma niższą rangę w hierarchii aktów prawa miejscowego. Należy jednak zauważyć, że przywołany wyrok zostały wydany w czasie obowiązywania Konstytucji RP z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz. U. 1952 nr 33 poz. 232), znowelizowanej ustawą z dnia 29 grudnia 1989 r. (Dz. U. 1989 nr 75 poz. 444), na mocy której rada gminy pozostawała jedynie „terenowym organem władzy państwowej" (art. 43), a znowelizowany art. 5 w podobnym duchu doprecyzowywał, że „Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy". **Obecnie ustawa zasadnicza wychodzi z odmiennych założeń: już w preambule przywołuje „zasadę pomocniczości umacniającą uprawnienia obywateli i ich wspólnot**". Zgodnie z tą zasadą gmina, jednostka samorządu terytorialnego bliższa rodzinie niż państwo, w świetle art. 8 ust. 2 w zw. z art. 163 i art. 164 ust. 3 Konstytucji posiada kompetencję wykonywania zadań publicznych także w zakresie pogłębiania konstytucyjnej ochrony rodziny.

Innym aspektem wyroku NSA z 1992 r., który istotnie odróżnia ówczesny stan faktyczny od ewentualnego powołania Rzecznika Praw Rodziny przez radę gminy, jest zbieżność nazw stanowiska gminnego z organem ogólnopolskim: „utworzenie instytucji gminnego Rzecznika Praw Obywatelskich może wprowadzać obywateli w błąd i stwarzać przekonanie, iż jest on terenowym pełnomocnikiem Rzecznika Praw Obywatelskich, który w sprawie obywatela zaskarży decyzję czy wniesie rewizję nadzwyczajną". **W przypadku powołania gminnego Rzecznika Praw Rodziny taki problem nie zachodzi**, ponieważ obecnie nie istnieje organ ogólnopolskiego Rzecznika Praw Rodziny.

Wyrok z 1992 r. w ostatnich latach był przywoływany przez Naczelny Sąd Administracyjny w głośnych sprawach dwóch miast, które przyjęły uchwały w sprawie stosowania się do wyroków wydanych przez Trybunał Konstytucyjny, jednak nieobowiązujących ze względu na brak ich publikacji w Dzienniku Ustaw. Sytuacja taka miała miejsce w Łodzi (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 2779/16), Warszawie (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 2017 r., sygn. akt I OSK 1066/17).

C) Istniejący punkt odniesienia: Rzecznicy Osób Niepełnosprawnych

Jednocześnie w mieście Łodzi już od wielu lat (przynajmniej od 2003 r.[37], gdy kandydatury na rzecznika były zgłaszane przez łódzkie stowarzyszenia i fundacje) istnieje stanowisko Rzecznika Osób Niepełnosprawnych. Formalnie jest to po prostu dodatkowy tytuł służbowy[38], przysługujący kierownikowi Oddziału ds. Osób Niepełnosprawnych w Wydziale Zdrowia i Spraw Społecznych Urzędu Miasta Łodzi[39]. Podobne stanowisko od wielu lat istnieje w Płocku[40], gdzie Rzecznikiem Osób Niepełnosprawnych jest kierownik Referatu Rzecznika Osób Niepełnosprawnych w Wydziale Wspierania Inicjatyw Społecznych Urzędu Miasta Płocka[41], przy czym osoby zaangażowane w jego funkcjonowanie podkreślają, że „ludzie nie potrzebują kolejnego urzędnika, tylko przyjaciela"[42]. Stanowisko Miejskiego Rzecznika Osób Niepełnosprawnych funkcjonuje również w Bytomiu, podlegając Wydziałowi Polityki Społecznej[43], a także w Kórniku (0,2 etatu[44]), podlegając w strukturze organizacyjnej bezpośrednio burmistrzowi[45]. Kórnicka inicjatywa, zainaugurowana w 2007 r. we współpracy z organizacjami pozarządowymi, została umieszczona w 2015 r. jako punkt odniesienia w Bazie Dobrych Praktyk, prowadzonej przez Fundację Instytut Rozwoju Regionalnego[46].

Stanowisko Rzecznika Praw Rodziny może zostać zatem utworzone **w ramach struktury organizacyjnej Urzędu Gminy** na wzór istniejących już Rzeczników Osób Niepełnosprawnych. W zależności od potrzeb danej gminy może być to stanowisko pełnoetatowe lub obejmujące jedynie część etatu; może podlegać bezpośrednio burmistrzowi lub jednemu z wydziałów urzędu. Docelowo koncepcja Rzecznika również powinna znaleźć się w Bazie Dobrych Praktyk.

D) Wybór Rzecznika w porozumieniu z prorodzinnymi podmiotami zewnętrznymi

Dobrą praktyką będzie wybór konkretnej osoby na to stanowisko w porozumieniu z podmiotami zainteresowanymi. Są to przede wszystkim:

- organizacje, które przez dłuższy czas działają na terenie gminy w obszarze ochrony praw rodziny, a ich cele statutowe lub realizowane zadania skierowane są na promowanie zasady wzmacniania rodziny i małżeństwa lub na zwalczanie ideologii kwestionujących naturalną tożsamość małżeństwa jako związku kobiety i mężczyzny, rodziny i rodzicielstwa, na zwalczanie dyskryminacji ze względu na przywiązanie do tych poświadczonych konstytucyjnie wartości, jak również na ochronę dziecka przed demoralizacją,
- stowarzyszenia rodzin i rodziców, w tym funkcjonujące wewnątrz struktur związków zawodowych oraz związków wyznaniowych,
- rady rodziców szkół położonych na obszarze gminy.

---

37 Agnieszka Woźnicka, *Rzecznik osób niepełnosprawnych w Łodzi*, http://www.niepelnosprawni.pl/ledge/x/3722, dostęp: 05 maja 2020.

38 Załącznik do zarządzenia nr 637/VIII/19 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 27 lutego 2019 r., Regulamin Organizacyjny Urzędu Miasta Łodzi, § 14: „§ 14. Ze względu na szczególny charakter zadań realizowanych przez niektórych pracowników urzędu – za zgodą prezydenta – mogą oni, obok dotychczasowych tytułów służbowych, używać równocześnie innych tytułów służbowych, np.: architekt miasta, **rzecznik osób niepełnosprawnych**".

39 BIP / Urząd Miasta / Komórki organizacyjne Urzędu, https://bip.uml.lodz.pl/urzad-miasta/komorki-organizacyjne-urzedu/, dostęp: 05 maja 2020.

40 Załącznik nr 2 do zarządzenia nr 150/2018 Prezydenta Miasta Płocka z dnia 31 grudnia 2018 r. w sprawie nadania Urzędowi Miasta Płocka Regulaminu organizacyjnego – Struktura organizacyjna komórek organizacyjnych w Urzędzie Miasta Płocka, § 21.

41 Referat Rzecznika Osób Niepełnosprawnych, http://bip.ump.pl/?show_cat=15Ji8tmB, dostęp: 05 maja 2020.

42 Aleksandra Dybiec, *Kto w końcu będzie rzecznikiem?*, 22.12.2008, http://www.archiwum.wyborcza.pl/Archiwum/1,0,5235160,20081222PL-DLO,Kto_w_koncu_bedzie_rzecznikiem,zwykly.html, dostęp: 05 maja 2020.

43 Załącznik do zarządzenia nr 275/17 Prezydenta Bytomia z dnia 19 lipca 2017 r. – Regulamin organizacyjny Urzędu Miejskiego w Bytomiu, § 32 pkt 18.

44 Wykaz stanowisk pracy w Urzędzie Miasta i Gminy Kórnik, http://bip2.wokiss.pl/kornikm/zasoby/files/zarzadzenia_2017/zal_nr_4_wykaz_stanowisk_w_umig(1).pdf, dostęp: 05 maja 2020.

45 Załącznik do zarządzenia nr 137/2017 Burmistrza Miasta i Gminy Kórnik z dnia 27 grudnia 2017 r.

46 Gminny Rzecznik Osób Niepełnosprawnych – wsparcie dla osób niepełnosprawnych zamieszkałych w gminie Kórnik poprzez utworzenie stanowiska Gminnego Rzecznika Osób Niepełnosprawnych, http://www.bazadobrychpraktyk.firr.org.pl/practice/view/260, dostęp: 05 maja 2020.

Poniżej przedstawiamy propozycję projektu aktu prawnego powołującego gminnego Rzecznika Praw Rodziny.

ZARZĄDZENIE

Wójta (Burmistrza, Prezydenta) ...
z dnia ... 2020 r.
w sprawie powołania Rzecznika Praw Rodziny w ...

Na podstawie art. 33 ust. 3 w związku z art. 11a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2020 poz. 713) oraz § ... regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta ... stanowiącego załącznik do zarządzenia Wójta (Burmistrza, Prezydenta) Miasta ... nr ... z dnia ... r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta ... (z późn. zm.), zarządza się, co następuje:

§ 1. Powołuje się Panią/Pana ... na Rzecznika Praw Rodziny w ..., zwanego dalej „Rzecznikiem".

§ 2. Do zadań Rzecznika należy prowadzenie działań na rzecz ochrony praw rodziny oraz poszanowania integralności małżeństwa i rodziny, w tym w szczególności:

1) koordynowanie działań komórek organizacyjnych Urzędu ... w zakresie działań na rzecz ochrony praw rodziny oraz poszanowania integralności małżeństwa i rodziny;

2) przygotowywanie projektów programów i kampanii społecznych podnoszących poziom świadomości społecznej w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji różnych grup społecznych;

3) opiniowanie projektów uchwał i zarządzeń oraz analiza istniejących aktów prawnych w zakresie zasady wzmacniania rodziny i małżeństwa oraz zasady poszanowania integralności rodziny;

4) pozyskiwanie, udostępnianie i aktualizowanie na bieżąco w Biuletynie Informacji Publicznej, zgodnie z art. 8 ust. 3 zd. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. 2019 poz. 1429 z późn. zm.), informacji publicznej dotyczącej listy stowarzyszeń i innych organizacji, o których mowa w art. 86 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. 2019 poz. 1148 z późn. zm.), działających w szkołach i placówkach oświatowych na terenie gminy ..., z przyporządkowaniem tych podmiotów do poszczególnych szkół i placówek oraz zakresu działalności prowadzonej w tych szkołach i placówkach oświatowych, o ile to możliwe;

5) przyjmowanie i reagowanie na zgłoszenia przypadków naruszeń praw rodziny;

6) opracowywanie i cykliczne prowadzenie programu szkoleń dla pracowników samorządowych, w tym pracowników socjalnych i pomocy społecznej, dotyczących zagadnień autonomii i prawnej tożsamości rodziny, praw rodziców oraz dobra dziecka;

7) koordynowanie współpracy organizacji skupiających rodziców i działających na rzecz ochrony małżeństwa i rodziny z działaniami gminnych jednostek zajmujących się problematyką rodziny i innych podmiotów;

8) promowanie, upowszechnianie i propagowanie rozwiązań gwarantujących zachowanie naturalnej tożsamości małżeństwa i trwałości rodziny m.in. poprzez organizowanie szkoleń, debat, konferencji, akcji edukacyjnych i informacyjnych;

9) informowanie rodzin o przysługujących im uprawnieniach, ulgach i przywilejach;

10) opracowanie i prowadzenie programu certyfikacji przedsiębiorców, którzy na terenie gminy przyjęli rozwiązania sprzyjające rodzinie.

§ 3. Rzecznik wykonuje swoje zadania przy pomocy … (nazwa jednostki organizacyjnej) Urzędu … .

§ 4. Rzecznik w zakresie swojej działalności podlega bezpośrednio Wójtowi (Burmistrzowi, Prezydentowi) … .

§ 5. Zobowiązuje się kierowników podstawowych komórek organizacyjnych Urzędu … i jednostek organizacyjnych … do współdziałania z Rzecznikiem w zakresie zadań, o których mowa w § 2.

§ 6. Wykonanie zarządzenia powierza się Rzecznikowi.

§ 7. Zarządzenie wchodzi w życie z dniem podpisania.

2.4. Stworzenie szkolnego Kodeksu Dobrych Praktyk

Zadaniem instytucji oświaty jest wspomaganie wychowawczej roli rodziny w sposób, który nie koliduje z konstytucyjnymi prawami rodziców (art. 1 pkt 2 ustawy – Prawo oświatowe). Rolą oświaty nie jest zastępowanie wychowania rodzinnego. Niestety w praktyce nawet ustawowo gwarantowane prawa rodziców są bardzo często ignorowane w toku wychowania szkolnego i przedszkolnego.

Dlatego konieczne jest przyjęcie przez samorządy „Kodeksu dobrych praktyk" zawierającego zbiór wzorcowych rozwiązań pokazujących, jak praca wychowawcza szkół może zostać zorganizowana w oparciu o zasadę ich pomocniczości wychowawczej wobec rodziny. Chociaż dokument taki nie będzie miał wiążącego charakteru, może w zasadniczy sposób wpłynąć na budowę kultury organizacyjnej szkół prowadzonych przez samorząd.

Poniżej przedstawiamy projekt „Kodeksu dobrych praktyk" w samorządowej polityce oświatowej stanowiący **próbę wyznaczenia pewnych standardów** w zakresie pomocniczości systemu oświaty wobec rodzin w zakresie **wychowania**.

KODEKS DOBRYCH PRAKTYK

Wspólnie dla wychowania.
Szkoła jako miejsce współpracy uczniów, rodziców i nauczycieli

Preambuła

Wartość rodziny jako podstawowej wspólnoty obywateli i komórki społecznej została podkreślona wieloma przepisami polskiego porządku prawnego, w tym regulacjami konstytucyjnymi. Rodzina jako naturalne, pierwsze i zasadnicze środowisko rozwoju młodego człowieka wymaga zapewnienia jej ochrony przed wpływami ideologii kwestionujących naturalną tożsamość małżeństwa jako związku kobiety i mężczyzny, rodziny i rodzicielstwa – nie tylko ze strony państwa, ale każdego innego podmiotu, który może wykorzystać swoje kompetencje w sposób jak najpełniej chroniący małżeństwa i rodziny. Przykładem takiego podmiotu jest szkoła i inne instytucje oświatowe, które nie posiadają kompetencji wykluczania rodziców z procesu wychowania i zastępowania przekazywanych przez nich wzorców moralnych i etycznych przekonaniami sprzecznymi z tymi wzorcami – posiadają natomiast kompetencję uzasadniania i wzmacniania tych wzorców, w duchu pełnej jawności i współpracy z rodzicami, zachęcając ich do jak najszerszego wsparcia i zaangażowania.

Również polski papież Jan Paweł II przypominał w swoim nauczaniu, że „bezpośrednimi wychowawcami w stosunku do swoich dzieci pozostają zawsze na pierwszym miejscu rodzice", podczas gdy „wszyscy inni uczestnicy procesu wychowawczego działają poniekąd w imieniu rodziców, w oparciu o ich zgodę, a w pewnej mierze nawet ich zlecenie" (Jan Paweł II, *Gratissimam sane*, 16). Ani rządy państw, ani organy wykonawcze gmin, ani dyrektorzy szkół, ani przedstawiciele organizacji pozarządowych nie posiadają moralnej kompetencji do postępowania wbrew temu fundamentalnemu prawu każdego rodzica. W obronie tego prawa opowiadają się liczne rodziny i organizacje wychowawcze, które z niedowierzaniem zapoznały się ze skandalicznymi fragmentami opracowania Biura Regionalnego Światowej Organizacji Zdrowia dla Europy i Federalnego Biura ds. Edukacji Zdrowotnej (BZgA) pt. „Standardy edukacji seksualnej w Europie", zakładającego oderwanie dzieci od wzorców domowych, zastępując je metodyczną deprawacją i stopniową seksualizacją wychowanków żłobków, przedszkoli i szkół, podzieloną na kilkuletnie etapy obejmujące pierwsze 15 lat życia ludzkiego.

Niebezpiecznemu modelowi seksualizacji, redukującej osobę ludzką do płciowości i afirmującej jej wynaturzenia, przeciwstawić należy respektowany przez polskiego ustawodawcę model wychowania integralnego. Głównym problemem nie jest dzisiaj bowiem brak „uświadomienia" seksualnego, tylko brak jasnych zasad moralnych oraz dyscypliny, a także zdolności do odpowiedzialnej miłości, która najlepiej chroni człowieka przed krzywdami w sferze seksualnej. Kompetentni wychowawcy afirmują seksualność dojrzałą, umiejscowioną we właściwej pozycji w hierarchii wartości podporządkowanych przyrodzonej i niezbywalnej godności każdego człowieka, wiodącą nie ku rozrywce i niezobowiązującej zabawie, lecz ku dojrzałości oraz odpowiedzialnemu przekazywaniu życia w rodzinie, którą wychowankowie w przyszłości założą.

Zasady fundamentalne

1. Zasada poszanowania godności człowieka. Żaden dobry obyczaj, wdrażany przez szkoły i instytucje oświatowe, nie może godzić w przyrodzoną i niezbywalną godność człowieka, przynależną mu od chwili poczęcia, która stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Każdy rodzaj treści

przekazywanych w szkołach powinien wyraźnie odróżniać osobę ludzką, której godność jest nienaruszalna, od jej czynów i skłonności, w tym nagannych moralnie, na których usuwanie i zapobieganie powinien być skierowany proces wychowawczy. Żaden uczeń nie może być nigdy traktowany jako środek do osiągnięcia celu, w tym urzeczywistniania założeń jakiejkolwiek ideologii, ponieważ celem procesu wychowawczego jest sam uczeń i ukształtowanie go na dojrzałą osobę i odpowiedzialnego członka rodziny, narodu i innych wspólnot, do których należy lub będzie należeć.

2. Zasada pomocniczości wychowawczej wobec rodziny. Pierwszymi i bezpośrednimi wychowawcami ucznia są zawsze jego rodzice. Nauczyciele ani szkoły nie posiadają kompetencji zastępowania moralnych i etycznych wzorców przekazywanych uczniowi przez rodziców przekonaniami sprzecznymi z tymi wzorcami. Posiadają natomiast kompetencję uzasadniania i wzmacniania tych wzorców tam, gdzie to konieczne, w duchu pełnej jawności i współpracy z rodzicami, zachęcając ich zarazem do jak najszerszego wsparcia i zaangażowania.

3. Zasada wzmacniania rodziny i małżeństwa. Każdego rodzaju treści przekazywane w szkołach powinny być nakierowane na podkreślanie szczególnej wartości rodziny i małżeństwa, a także naturalnej tożsamości tych instytucji, których struktura i cele nie zależą od indywidualnych, subiektywnych preferencji, ponieważ spełniają one w pierwszej kolejności określone funkcje społeczne. Treści przekazywane w szkołach powinny afirmować ideał małżeństwa i rodziny, dostrzegając problematykę rodzin niepełnych lub rozbitych, podkreślając zarazem moralną naganność świadomego dążenia do ich niepełności lub rozbicia, ukazując sposoby ich uniknięcia lub naprawienia.

4. Zasada wychowania integralnego. W polskim porządku prawnym obowiązuje integralny model wychowania definiowanego jako „wspieranie dziecka w rozwoju ku pełnej dojrzałości w sferze fizycznej, emocjonalnej, intelektualnej, duchowej i społecznej, wzmacniane i uzupełniane przez działania z zakresu profilaktyki problemów dzieci i młodzieży", w ramach którego szkoły powinny „wspierać wychowawczą rolę rodziny, promować integralne ujęcie ludzkiej seksualności, kształtować postawy prorodzinne, prozdrowotne i prospołeczne", a nauczyciele powinni zmierzać do tego, by uczniowie „doceniali wartość rodziny i znali zadania, jakie ona pełni, uznawali godność człowieka, poszukiwali, odkrywali i dążyli do osiągnięcia celów życiowych i wartości ważnych dla odnalezienia własnego miejsca w rodzinie i w świecie". Szkoły, uczestnicząc w procesie wychowawczym, nie mogą żadnej z tych sfer życia przedkładać ponad pozostałe, co dotyczy szczególnie jednostronnej, brutalnej seksualizacji, opartej na szokowaniu oraz odrywaniu ucznia od naturalnej wstydliwości i wrażliwości.

5. Zasada ochrony dziecka przed demoralizacją. Dziecko jako istota ludzka od poczęcia do osiągnięcia pełnoletniości wymaga ochrony przed demoralizacją. Przede wszystkim szkoły powinny zagwarantować uczniom wolność od materiałów zawierających treści pornograficzne, uprzedmiotawiające i seksualizujące, niezależnie od nośników, za których pośrednictwem są one przekazywane.

6. Zasada jawności. Wszystkie cele danych działań prowadzonych z uczniami w ramach procesu wychowawczego powinny być jawne dla rodziców uczniów. Działania te w żadnym wypadku nie mogą posiadać celów ukrytych, skierowanych na wpajanie uczniom jakiejkolwiek ideologii.

Cele

Celem Kodeksu Dobrych Praktyk jest wspieranie współtworzenia społeczności szkoły, jaką są uczniowie, grono pedagogiczne oraz rodzice. Jednocześnie rozwiązania te służą podkreśleniu konstytucyjnych praw rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami.

Dobre praktyki w działaniach organu prowadzącego szkołę

1. Jawność zestawienia organizacji zewnętrznych działających w szkołach. Organ prowadzący szkołę (przede wszystkim gmina) dobrowolnie i z własnej inicjatywy, bez konieczności dodatkowego wnioskowania pozyskuje od wszystkich szkół prowadzonych przez ten organ informacje o ich współpracy z konkretnymi organizacjami pozarządowymi na podstawie art. 86 Prawa oświatowego, udostępnia je publicznie na stronie internetowej (gmina: w Biuletynie Informacji Publicznej) i w sposób zwyczajowo przyjęty oraz na bieżąco aktualizuje. W zestawieniu powinna zostać wskazana przynajmniej nazwa organizacji, charakter i program jej działalności w szkole oraz okres funkcjonowania, tytuły używanych przez nie podręczników lub innych materiałów, a także dofinansowanie tej działalności ze środków publicznych, jeżeli miało miejsce, oraz przyczyny zakończenia współpracy, jeżeli doszło do niego przed terminem wyznaczonym w umowie. Dzięki takiemu rozwiązaniu rodzice dysponują wiedzą o funkcjonowaniu konkretnej szkoły jeszcze przed podjęciem decyzji o powierzeniu jej zadań z zakresu wychowania swojego dziecka.

2. Łączenie danych ze szkół różnego typu w zestawieniu organizacji zewnętrznych. Domyślnym miejscem publikowania zestawienia, o którym mowa w punkcie 1, powinna być strona internetowa prowadzona przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, na której terenie funkcjonują te szkoły. Organ wykonawczy powinien dołożyć wszelkich starań, aby w tym samym zestawieniu obejmowane były również analogiczne dane dotyczące szkół prowadzonych przez osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego lub przez osoby fizyczne oraz szkół i placówek niepublicznych.

3. Integracja zestawień organizacji zewnętrznych działających w szkołach. Bazy danych umieszczonych w zestawieniach, o których mowa w punkcie 1, powinny być stopniowo łączone i integrowane na poziomach gmin, powiatów i województw.

4. Publikowanie podsumowań działalności organizacji zewnętrznych w szkołach z każdego roku szkolnego. Organ prowadzący szkołę powinien gromadzić dane zebrane w ramach zestawień i kolejnych aktualizacji i publikować osobne podsumowania działalności zewnętrznej w prowadzonych przez siebie szkołach (z zastrzeżeniem punktu 2).

5. Zwiększanie świadomości rodziców w zakresie ich praw i obowiązków w kwestii wychowania. Organ prowadzący szkołę powinien zadbać w szczególności o:

a) organizację i przeprowadzenie szkoleń dla rodziców dotyczących ich praw i obowiązków;

b) publikowanie i udostępnianie materiałów edukacyjnych dotyczących praw i obowiązków rodziców.

Dobre praktyki w działaniach szkoły

1. Informowanie rodziców o przysługujących im uprawnieniach. Szkoła powinna przekazywać rodzicom ucznia informację o przysługujących im prawach nawet wtedy, kiedy taki obowiązek nie wynika wprost z ustawy. Dotyczy to w szczególności sytuacji, w których organy szkoły podejmują decyzję sprzeczną z wolą rodziców. W takim przypadku oprócz zaproponowania rodzicom ucznia możliwości wyłączenia go z podejmowanych działań (np. lekcji, zajęć, warsztatów sprzecznych z przekonaniami rodziców) szkoła powinna dysponować wzorem formularza kontaktowego do organu nadzoru pedagogicznego (kuratora oświaty), a pouczenie o możliwości złożenia takiego pisma powinno być załączone do każdej decyzji szkoły tego typu.

2. Zapewnienie rodzicom możliwości weryfikacji organizacji zewnętrznych oraz materiałów używanych podczas prowadzonych przez nie zajęć nieobowiązkowych na podstawie art. 109 Prawa oświatowego. Powinno ono następować na dwóch poziomach: zarówno indywidualnie, jak i zbiorowo, poprzez radę rodziców.

3. Respektowanie kompetencji rady rodziców do uchwalenia programu wychowawczo-profilaktycznego oraz do wyrażania zgody na podjęcie współpracy z organizacjami zewnętrznymi. W razie otrzymania propozycji współpracy z nową organizacją zewnętrzną lub wprowadzenia w programie jakichkolwiek zmian w porównaniu z programami przyjmowanymi w latach poprzednich szkoła powinna wyszczególnić te zmiany, uzasadnić ich wprowadzenie i przekazać te informacje radzie rodziców w terminie umożliwiającym zapoznanie się z nimi, nie krótszym niż na 14 dni przed zaplanowanym posiedzeniem rady rodziców.

4. Respektowanie ustawowego wymogu każdorazowego uzyskania zgody rodzica na udział dziecka w zajęciach nieobowiązkowych oraz prowadzonych przez organizacje zewnętrzne. Szkoła powinna umożliwić rodzicom uczniów aktywne włączanie się w prowadzenie procesu wychowawczego w szkole, w tym w aspekcie merytorycznym. W związku z tym informacja dotycząca tych organizacji lub zajęć powinna zawierać nie tylko nazwę, ale też program zajęć, podręczniki lub materiały, na których został on oparty, oraz profil organizacji, która je przygotowała. Informacja ta powinna być udostępniana każdemu rodzicowi z osobna, w sposób umożliwiający zapoznanie się z treścią tych dokumentów jeszcze przed zapisaniem na zajęcia, w terminie nie krótszym niż na 14 dni przed rozpoczęciem realizacji zajęć nieobowiązkowych lub prowadzonych przez organizacje zewnętrzne. Podobny mechanizm powinien zostać zastosowany wobec wszystkich innych form działalności dydaktyczno-wychowawczej szkoły lub placówki, które wykraczają poza podstawę programową lub dotyczą zagadnień objętych podstawą programową wychowania do życia w rodzinie, w tym realizowanych w ramach grantów ze środków publicznych. Szkoła powinna przekazać rodzicom informację, że w każdej chwili mogą wycofać zgodę na uczestnictwo dziecka w zajęciach tego typu.

2.5. Programy profilaktyczne

Na szczeblu samorządowym prowadzone obecnie są liczne programy profilaktyczne, wspierające, zdrowotne i społeczne. W krajobraz wspólnot lokalnych wrosły na stałe programy rozwiązywania problemów alkoholowych czy przeciwdziałania narkomanii. Odnajdujemy przykłady programów dotyczących zapobiegania przestępczości oraz ochrony obywateli i porządku publicznego. Pojawiają się również programy związane z chorobami cywilizacyjnymi, skierowane do określonych grup wiekowych, do osób niepełnosprawnych czy ciężko chorych (opieka paliatywna i hospicyjna). Coraz częściej także występują programy wparcia i leczenia w zakresie zdrowia psychicznego.

W takiej mnogości działań pomocowych coraz wyraźniejszy staje się brak programów, których podstawowym celem byłoby wsparcie rodzin i zapobieganie rozwodom. Istniejące programy wspierania rodziny koncentrują się głównie na problematyce wsparcia materialnego, pieczy zastępczej, dziennej opieki. Brakuje natomiast programów, których podstawowym ratio legis byłoby zapobieganie rozwodom i uznanie małżeństwa za główne dobro objęte ochroną. Jest to o tyle ważne, że kryzysy w rodzinach nie muszą być związane z występowaniem uzależnień czy patologii. Zdarza się, że wynikają z braku umiejętności efektywnej komunikacji, rzutującego na wszystkie sfery życia.

Osobnego podkreślenia wymaga potrzeba wdrażania skutecznych programów profilaktyki problemów młodzieży. Problemy i zachowania ryzykowne młodzieży są ze sobą powiązane. Różne rodzaje problemów

pojawiają się często u tych samych osób. Pojawienie się jednego zachowania ryzykownego (np. substancje psychoaktywne, przemoc, wczesne kontakty seksualne) zwiększa prawdopodobieństwo pojawienia się innych problemów. O problemach młodzieży należy więc myśleć w sposób szeroki, w którym uwzględnia się nie tylko różne rodzaje zagrożeń, ale także ich wzajemne związki. Stąd potrzeba programów profilaktyki zintegrowanej, a nie „punktowej", jak to ma zazwyczaj miejsce.

2.6. Dobre praktyki samorządów w zakresie zdrowia prokreacyjnego

Działalność samorządów w zakresie promowania zdrowia prokreacyjnego jest silnie zindywidualizowana. Obejmuje ona finansowanie programów pomocowych i edukacyjnych, współpracę przy realizacji rządowych programów czy patronaty honorowe nad wydarzeniami o charakterze prozdrowotnym i profilaktycznym (promowanie zdrowia prokreacyjnego, naprotechnologii, badań prenatalnych i terapii wewnątrzmacicznych w grupie ryzyka, wsparcie szkół rodzenia, w tym dla niepełnosprawnych rodziców, profilaktyka raka szyjki macicy, depresji poporodowej, uzależnień i zachowań ryzykownych). Niektóre z tych działań nie są nakierowane bezpośrednio na zdrowie prokreacyjne, ale mogą znacząco się przyczynić do jego poprawy.

Wiele działań opartych na programach rządowych związanych ze zdrowiem prokreacyjnym odbywa się na szczeblu lokalnym. Często realizowane są przez lokalne, prywatne podmioty. Warto w tym miejscu przywołać rządowe programy związane ze zdrowiem prokreacyjnym, aby naświetlić możliwości z nimi związane, które mogą być wykorzystane w działaniach samorządu.

W niektórych samorządach realizowane są zadania zawarte w **Narodowym Programie Zdrowia** na lata 2016–2020. Ma on na celu wydłużenie życia w zdrowiu, poprawę zdrowia i związanej z nim jakości życia ludności oraz zmniejszenie nierówności społecznych w zdrowiu. Wśród wyszczególnionych celów wskazano również poprawę zdrowia prokreacyjnego. W ramach tego zadania przewidziano:

- Działania o charakterze regulacyjnym – uwzględnienie w programach kształcenia i doskonalenia zawodowego w zawodach medycznych, biologicznych i psychopedagogicznych czynników oddziałujących na zdrowie prokreacyjne.
- Edukację zdrowotną, działania informacyjne i profilaktyczne dotyczące zdrowia prokreacyjnego, promowania postaw prozdrowotnych, przeciwdziałania skutkom seksualizacji dzieci i młodzieży, zachowaniom ryzykownym i uzależnieniom. W szczególności: kampanie społeczne, opracowanie materiałów edukacyjnych, organizacja konferencji i szkoleń, przygotowanie portalu z bazą wiedzy o zdrowiu prokreacyjnym.
- Szkolenia w zakresie zdrowia prokreacyjnego dla pracowników służby zdrowia.
- Badania dotyczące zdrowia prokreacyjnego i jego uwarunkowań.
- Na podstawie realizacji powyższych zadań mają zostać opracowane wytyczne do kontynuacji działań[47].

Inny istotny program, to „**Program kompleksowej ochrony zdrowia prokreacyjnego w Polsce**", realizowany w okresie od 1 września 2016 r. do 31 grudnia 2020 r., którego celem jest zwiększenie dostępności do wysokiej jakości świadczeń z zakresu diagnostyki i leczenia niepłodności. W programie mogą wziąć udział osoby zmagające się z problemem niepłodności, które pozostają w związkach małżeńskich lub partnerskich i wcześniej nie były diagnozowane pod kątem niepłodności. Program przewiduje również szkolenia dla personelu medycznego.

47 Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016–2020, Dz. U. 2016 poz. 1492.

W ramach programu zaplanowano:

- utworzyć sieć co najmniej 16 referencyjnych ośrodków leczenia niepłodności;
- przeprowadzić szkolenia dla personelu medycznego z zakresu procedur diagnozowania i leczenia niepłodności;
- prowadzić kompleksową diagnostykę niepłodności, objąć uczestników opieką psychologiczną i kierować pacjentów do dalszego leczenia w ramach programu lub w ramach systemu opieki zdrowotnej[48].

Program profilaktyki raka szyjki macicy

Program jest skierowany do kobiet wieku 25–59 lat, które są zdrowe i nie odczuwają żadnych dolegliwości. Mogą one bezpłatnie wykonać cytologię, jeśli nie robiły jej w ciągu ostatnich trzech lat. Wyjątek stanowią kobiety, u których występują czynniki ryzyka: zakażenie wirusem HIV, HPV lub przyjmują leki immunosupresyjne – wówczas badanie można wykonywać częściej, po roku od poprzedniej cytologii. Celem programu jest zachęcenie kobiet do wykonywania cytologii oraz uświadomienie im, jak ważna jest profilaktyka. W konsekwencji także zmniejszenie liczby kobiet, które chorują i umierają na raka szyjki macicy[49].

Program profilaktyki depresji poporodowej

Program ma na celu wzrost wczesnego wykrywania depresji poporodowej przez edukację i wzrost świadomości społecznej. Depresja poporodowa dotyka od 10 do 22 procent kobiet po porodzie. Schorzenie to istotnie oddziałuje na relacje kobiety z mężem i dzieckiem.

W programie może wziąć udział każda kobieta, która niedługo urodzi lub właśnie urodziła dziecko. Podstawowe cele programu to:

- zwiększenie wiedzy o profilaktyce depresji poporodowej wśród pracowników medycznych ze szczególnym uwzględnieniem położnych, pielęgniarek i lekarzy (POZ) oraz personelu medycznego;
- zwiększenie poziomu wiedzy i świadomości grupy docelowej (kobiet) projektu w zakresie czynników ryzyka i wczesnych objawów depresji poporodowej;
- zwiększenie dostępu do specjalistów (psychologów) i badań przesiewowych;
- zwiększenie świadomości i profilaktyki wśród osób w wieku aktywności zawodowej;
- wzrost wczesnego wykrywania depresji poporodowej poprzez edukację i wzrost świadomości społecznej na temat depresji poporodowej, a w efekcie wzrost odsetka kobiet z wcześnie rozpoznaną depresją poporodową.

Przykładowe możliwości działania w ramach programu:

- Wypełnienie (samodzielnie lub z pielęgniarką/położną) Edynburskiej Skali Depresji Poporodowej, omówienie jej wyników i określenie odpowiedniej formy wsparcia.
- Konsultacje z psychologiem. W razie potrzeby dalsze leczenie w ramach NFZ.
- Forum informacyjno-konsultacyjne obsługiwane przez psychologa, na którym mamy mogą zadawać pytania, wymienić się spostrzeżeniami, wątpliwościami, porozmawiać z innymi kobietami borykającymi się z problemem depresji poporodowej.
- Grupa dla mam z dziećmi.
- Konferencje dla rodziców – m.in. o karmieniu, rozwoju dziecka, dbaniu o higienę psychiczną[50].

48 Zob. materiały: https://www.gov.pl/web/zdrowie/program-kompleksowej-ochrony-zdrowia-prokreacyjnego-w-polsce.
49 Zob. materiały: https://www.gov.pl/web/zdrowie/program-profilaktyki-raka-szyjki-macicy-cytologia-.
50 Zob. materiały: https://pacjent.gov.pl/program-profilaktyczny/program-profilaktyki-depresji-poporodowej.

Program kompleksowej diagnostyki i terapii wewnątrzmacicznej w profilaktyce następstw i powikłań wad rozwojowych i chorób płodu – jako element poprawy stanu zdrowia płodów i noworodków na lata 2018–2020

Program ma na celu poprawę stanu zdrowia dzieci nienarodzonych i noworodków poprzez zastosowanie terapii wewnątrzmacicznej w profilaktyce następstw i powikłań wad rozwojowych i chorób dzieci nienarodzonych. Na skutek programu ma się zmniejszyć liczba zgonów niemowląt z powodu wad rozwojowych, liczba dzieci z niepełnosprawnościami wynikającymi z wad i chorób w okresie płodowym, wydłużenie czasu trwania ciąży. Istotna jest też poprawa dostępności do leczenia wewnątrzmacicznego, a także poszerzenie liczby podmiotów zdolnych do jego realizacji, podniesienie kwalifikacji personelu medycznego oraz zapewnienie odpowiedniego sprzętu medycznego. Program skierowany jest do kobiet w ciąży z rozpoznanymi wadami rozwojowymi i chorobami płodu[51].

Program polityki zdrowotnej służący wykonaniu programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem" na lata 2017–2021

Program ma na celu m. in. podniesienie jakości i dostępności świadczeń opieki zdrowotnej na rzecz dzieci ze zdiagnozowanymi ciężkimi i nieodwracalnymi upośledzeniami albo nieuleczalną chorobą zagrażającą życiu, które powstały w prenatalnym okresie rozwoju lub w czasie porodu. Środkiem do osiągnięcia tego celu jest koordynacja udzielanych świadczeń przez poradnie neonatologiczno-pediatryczne (przy użyciu informatycznych środków wymiany i gromadzenia dokumentacji medycznej), odżywianie mlekiem kobiecym noworodków i niemowląt (w tym celu dofinansowanie istniejących i powstających banków mleka kobiecego), wczesna rehabilitacja dzieci (finansowanie zakupu urządzeń do rehabilitacji zaburzeń funkcji poznawczych, sprzętu do terapii metodami integracji sensorycznej, a także urządzeń do rehabilitacji zaburzeń mowy)[52].

2.6.1. Wybrane przykłady realizacji programów rządowych na poziomie samorządów

Warsztaty i szkolenia z zakresu zdrowia prokreacyjnego

Zadania z zakresu zdrowia publicznego w ramach Narodowego Programu Zdrowia realizowała m.in. Fundacja Świętych Joachima i Anny. Była ona organizatorem spotkań edukacyjnych i konferencji popularyzujących wiedzę na temat zdrowia prokreacyjnego. Grupą docelową były osoby w wieku prokreacyjnym 18–45 lat (studenci i dorośli). Uczestnikom zapewniono materiały szkoleniowe oraz poczęstunek. Spotkania odbywały się w różnych miejscach użyteczności publicznej (sale konferencyjne, hotele, szkoły wyższe, ośrodki i kluby kultury). Niektóre z konferencji zostały objęte patronatami honorowymi ze strony samorządów.

Edukacja w zakresie zdrowia prokreacyjnego obejmuje:

- definicję niepłodności, przyczyny, metody diagnozy, sposoby leczenia;
- czynniki ryzyka niepłodności (wiek, palenie tytoniu, używki, dieta itp.);
- planowanie rodziny (aspekty medyczne planowania rodziny, w tym obserwacja cyklu miesiączkowego, zdrowie i higiena partnerów, przebieg ciąży, aspekty społeczne);

51 Zob. materiały: https://www.gov.pl/web/zdrowie/program-kompleksowej-diagnostyki-i-terapii-wewnatrzmacicznej-w-profilaktyce-nastepstw-i-powiklan--wad-rozwojowych-i-chorob-plodu-jako-element-poprawy-stanu-zdrowia-plodow-i-noworodkow-na-lata-2014-2017.

52 Zob. materiały: http://zazyciem.mrpips.gov.pl/program-za-zyciem.

Edukacja zdrowotna w kontekście ryzykownych zachowań i chorób przenoszonych drogą płciową obejmuje:

- temat chorób i innych infekcji przenoszonych drogą płciową;
- temat promocji zdrowia i profilaktyki (podkreślenie istotności regularnych badań profilaktycznych, w tym badań w związku z planowaną ciążą);
- aspekt społeczny i psychologiczny (dojrzewanie, macierzyństwo, relacje społeczno-kulturowe w rodzinie i społeczeństwie).

Oprócz 66 spotkań szkoleniowo-warsztatowych Fundacja organizowała również 4 konferencje regionalne poświęcone zdrowiu prokreacyjnemu. Ponadto przygotowano wiele materiałów – ulotek, plakatów, broszur, filmów zrealizowanych m.in. przez położne, dietetyków i psychologów, które dotyczą różnych aspektów zdrowia prokreacyjnego. Na stronie Fundacji dostępna jest też ankieta oceniająca wiedzę na temat zdrowia prokreacyjnego.

Wsparcie ośrodków leczenia niepłodności

Niektóre samorządy udzieliły wsparcia ośrodkom nakierowanym na diagnostykę i leczenie niepłodności. Można tutaj wskazać na przykład województwo łódzkie, które podpisało umowę z Instytutem Centrum Zdrowia Matki Polki w Łodzi. W budżecie województwa łódzkiego zarezerwowano na ten cel kwotę 1 mln zł. Celem głównym programu jest zwiększenie dostępności do wysokiej jakości świadczeń z zakresu diagnostyki i leczenia niepłodności. Jest on adresowany do par będących mieszkańcami województwa łódzkiego i pozostających w związku małżeńskim lub we wspólnym pożyciu, z wcześniej niezdiagnozowaną niepłodnością, które podejrzewają u siebie problem z zajściem w ciążę.

Podobne wsparcie ze strony województwa w ramach Programu Polityki Zdrowotnej – Programu kompleksowej ochrony zdrowia prokreacyjnego w Polsce w latach 2016–2020 uzyskał ośrodek Diagnostyki Niepłodności w Opolu.

Program wsparcia leczenia niepłodności mieszkańców województwa mazowieckiego metodą naprotechnologii na lata 2017–2019

Samorząd Województwa Mazowieckiego na realizację „Programu wsparcia leczenia niepłodności mieszkańców województwa mazowieckiego metodą naprotechnologii na lata 2017–2019" przeznaczył 300 tys. zł. Program był realizowany przez Szpital Bródnowski. Mogło z niego skorzystać ok. 120 par. Obejmował mieszkańców województwa mazowieckiego w wieku 18–40 lat w przypadku kobiet oraz 18–65 lat w przypadku mężczyzn. Założono dwa etapy projektu. Pierwszy to szeroka akcja informacyjna oraz rekrutacja uczestników. Drugi etap obejmował działania edukacyjno-diagnostyczne. Głównym założeniem programu było zapewnienie mieszkańcom województwa mazowieckiego, bezskutecznie starającym się o potomstwo, możliwości skorzystania ze wsparcia leczenia niepłodności metodą naprotechnologii. Warunkiem uczestnictwa w programie była m.in. stwierdzona niepłodność lub nieskuteczne, zgodne z rekomendacjami i standardami praktyki lekarskiej, leczenie niepłodności w okresie 12 miesięcy poprzedzających zgłoszenie do programu oraz potwierdzenie płacenia podatków na terenie województwa mazowieckiego. Zakwalifikowane do projektu pary zostaną objęte działaniami edukacyjnymi w zakresie metody naprotechnologii, a także opieką lekarzy specjalistów z zakresu ginekologii i położnictwa, psychologa, dietetyka oraz instruktorów nauki systemu CrMs (Creighton Model FertilityCare System).

2.6.2. Przykłady oddolnych inicjatyw samorządowych

Oddolne inicjatywy samorządów nastawione na wsparcie zdrowia prokreacyjnego mogą mieć charakter dwojaki – inicjatyw szczegółowych, nastawionych na rozwiązanie konkretnego problemu lub promocję konkretnego zagadnienia, albo inicjatyw strategicznych, wyznaczających cele szczegółowe do późniejszej realizacji. Poniżej zaprezentowano dwa przykłady z każdego rodzaju inicjatyw.

Wrocławskie Szkoły Rodzenia

Szkoły rodzenia mają na celu przygotowanie kobiet spodziewających się potomstwa do porodu i późniejszej opieki nad dzieckiem. Zajęcia mają formę wykładów (przykładowe tematy to m.in. fizjologia porodu i połogu, higiena i odżywianie matki, fizjologia i psychologia noworodka), a także ćwiczeń praktycznych. Te ostatnie obejmują ćwiczenia relaksacyjne, oddechowe, pozycje okołoporodowe, ale też związane z pielęgnacją noworodka. Na początku 2011 r. powstała inicjatywa utworzenia szkół rodzenia przy oddziałach położniczych wrocławskich szpitali. Inicjatywa ma umożliwić wrocławiankom przygotowanie się do porodu i połogu oraz opieki nad noworodkiem/niemowlęciem w warunkach szpitala, w których kobieta planuje urodzić swoje dziecko. Utworzenie sieci szkół rodzenia stanowi część finansowanego przez miasto programu „Zdrowa matka i dziecko".

W ramach programu „Zdrowa matka i dziecko" powstały też ośrodki edukacyjno-informacyjne. Zapewniają one konsultacje z położnymi, ginekologami, pediatrami, pielęgniarkami, dietetykami i psychologami. Edukacja zdrowotna i poradnictwo specjalistyczne służą rodzicom planującym potomstwo oraz rodzicom dzieci od okresu noworodkowego do 14 roku życia.

Forum Inicjatyw Prozdrowotnych w powiecie cieszyńskim

Początek inicjatywy sięga 2005 r. Ma ona na celu integrację lokalnej społeczności powiatu wokół problematyki zdrowia. Dzięki Forum możliwe stało się wypracowywanie wspólnego stanowiska w ramach promocji zdrowia i profilaktyki, nawiązywanie współpracy, inicjowanie i podejmowanie działań prozdrowotnych.

Wśród partnerów Forum znajdują się: samorząd powiatowy, samorządy gminne, instytucje i jednostki samorządowe, przedstawiciele służby zdrowia, sektora edukacji, liczne organizacje pozarządowe, związki wyznaniowe, firmy prywatne. Zasadniczymi elementami Forum są spotkania informacyjne i integracyjne, debaty, prezentacje dobrych praktyk, ponadto aktualizowana corocznie informacyjna baza danych i praktyczne sposoby realizacji idei Forum na terenie powiatu.

Forum Inicjatyw Prozdrowotnych w Powiecie Cieszyńskim w roku 2012 realizowało tożsamy z Narodowym Programem Zdrowia na lata 2007–2015 cel główny sformułowany jako[53]:

Poprawa zdrowia i związanej z nim jakości życia ludności oraz zmniejszanie nierówności w zdrowiu osiągane przez:

- kształtowanie prozdrowotnego stylu życia społeczeństwa,
- tworzenie środowiska życia, pracy i nauki sprzyjającego zdrowiu,
- aktywizowanie jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych do działań na rzecz zdrowia.

53 http://www.dobrepraktyki.pl/index.php?p1=1&p2=19&art=516&s=2.

Szczegółowe zadania mające przyczynić się do zrealizowania celu głównego określono w sposób następujący:

- Poprawa sposobu żywienia ludności.
- Zwiększenie aktywności fizycznej lokalnej społeczności.
- Ochrona zdrowia psychicznego.
- Ograniczenie używania środków psychoaktywnych (tytoniu, alkoholu, narkotyków).
- Zapobieganie urazom i wypadkom oraz nabywanie umiejętności udzielania pierwszej pomocy przedmedycznej.
- Przeciwdziałanie chorobom cywilizacyjnym i innym niezakaźnym.
- Przeciwdziałanie chorobom zakaźnym.
- Tworzenie warunków środowiskowych do zdrowego i aktywnego życia (np. obiekty sportowo-rekreacyjne, likwidacja barier architektonicznych, walka z hałasem, ograniczenie zanieczyszczeń, poprawa BHP, stanu sanitarnego i inne).
- Poprawa jakości świadczeń zdrowotnych, a także usprawnienie wczesnej diagnostyki i czynnej opieki przez działania zakładów opieki zdrowotnej.
- Aktywizacja na rzecz zdrowia jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych, optymalne wykorzystanie infrastruktury oraz budowanie koalicji na rzecz zdrowia.

Forum zaowocowało różnymi działaniami prozdrowotnymi, prowadzonymi wraz z samorządami gmin i innymi partnerami. Są to między innymi profilaktyczne akcje uliczne, np. „Wakacyjny Tydzień Zdrowia". Obejmuje on porady i konsultacje lekarskie, bezpłatnie rozdawane są skierowania na badanie poziomu glukozy, morfologii, cholesterolu, trójglicerydów i AIAT-u oraz robione pomiary BMI, tkanki tłuszczowej, tlenku węgla w wydychanym powietrzu, a także pomiar RR (ciśnienia tętniczego), jak również wykonywane są spirometria i pulsoksymetria. Zapewnione są konsultacje z zakresu kardiologii i chorób wewnętrznych, korekcji wad postawy, rehabilitacji, także porady dietetyczne, psychologiczne oraz degustacje zdrowej żywności, jak również inne atrakcje i niespodzianki dla dorosłych i dla dzieci.

2.7. Centrum usług rodzinnych

Jednostki samorządu terytorialnego mogą organizować, animować lub stwarzać sprzyjające warunki do tworzenia centrów usług rodzinnych – od położnej i szkoły rodzenia przez rodzinną kawiarnię, kluby ojców, świetlice i sale zabaw po poradnie specjalistyczne dla osób i rodzin w kryzysie.

Lokalnie powstają inicjatywy oferujące wiele usług w jednym miejscu, które ewoluując, rozbudowują swoje oferty wraz z rosnącym zapotrzebowaniem. Za przykład może posłużyć Fundacja Evangelium Vitae, której patronami są m.in. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz województwo dolnośląskie. Wśród wielu inicjatyw podejmowanych przez Fundację znajdują się poradnia rodzinna, szkoła rodzenia, centrum troski o płodność oraz okno życia. Również Fundacja Centrum Rodziny, świadcząca usługi objęte przez NFZ, proponuje nie tylko szkołę rodzenia, ale też wsparcie dla rodzin na dalszych etapach ich funkcjonowania.

W Grodzisku Mazowieckim powstało z kolei Centrum dla Dzieci i Rodziców, oferujące spotkania i pogadanki ze specjalistami w zakresie zdrowia i wychowania dziecka, zajęcia artystyczne, rozrywkowe i edukacyjne dla dzieci, warsztaty dla dorosłych, opiekę doraźną nad dziećmi, możliwość odbioru dziecka ze żłobka czy przedszkola, plac zabaw, organizację imprez okolicznościowych, spotkania dla mam oraz kawiarnię dla rodziców[54].

54 https://grodzisk.pl/miasto-dzieci/.

Szereg celów z zakresu szeroko pojętej polityki prorodzinnej może być realizowanych w tego rodzaju centrach. Przykładem może być wspieranie ojcostwa. Wśród inicjatyw, które wpisują się w ten priorytet, wymienić można Inicjatywę Tato.Net czy Fundację Dla Rodziny, które tworzą kluby ojcowskie, warsztaty dla ojców, propozycje wyjazdów i biwaków ojców z synami. Władze samorządowe podejmować mogą współpracę m.in. poprzez organizację warsztatów, stając się lokalnym organizatorem inicjatywy.

Inspiracją może być program „Gdynia rodzinna"[55], w ramach którego powstaje Sieć Klubów Rodzica – klub taki jest grupą wsparcia dla rodziców, miejscem spotkań i integracji mieszkańców lokalnych społeczności, miejscem wymiany wiedzy, doświadczeń i kontaktów dla młodych rodziców. Sieć Klubów Rodzica organizuje bezpłatne zajęcia dla rodzin, które często odbywają się w miejskich bibliotekach lub rodzinnych kawiarniach. Rolą samorządu jest przede wszystkim opracowanie strategii, organizowanie szkoleń, zachęcanie rodziców do włączania się w inicjatywę i promocja pomysłu na szeroką skalę. Kluby otrzymują również niewielkie dofinansowanie organizacji warsztatów, środki na zakup materiałów czy wyposażenie bibliotek w udogodnienia takie jak punkty przewijania niemowląt. Inną inicjatywą miasta jest program „Rodzinne Spacery", w którym zachęca się rodziny do wspólnego spędzania czasu i poznawania Gdyni poprzez rozdawanie mapek ze specjalnymi trasami i zadaniami do wykonania.

Działania na rzecz wzmacniania kompetencji rodzicielskich i wspomagania rozwoju dziecka podejmuje gmina miasta Chorzów poprzez inicjatywy takie jak utworzenie „Akademii Dobrego Rodzica", spotkania w ramach „Sobotniej dawki optymizmu – Rodzicu nie jesteś sam", wdrażanie certyfikowanego programu dla dzieci w wieku dojrzewania i ich rodziców, utworzenie Chorzowskiej Akademii Dzieci „Klub Malucha", „Klubu Bobasa", „Klubu matki" – grupy wsparcia dla matek z małymi dziećmi". Kursy i warsztaty tematyczne dotyczące rodzicielstwa i wychowania organizuje również Ośrodek Pomocy Społecznej w Pawłowicach, prowadząc zajęcia w „Szkole dla Rodziców", oraz miasto Sosnowiec w formie warsztatów „Rodzina działaniami silna" prowadzonych w ramach Klubu dla rodzin.

2.8. Wprowadzenie certyfikatów dla obiektów i jednostek przyjaznych rodzinie

Użytecznym narzędziem może się okazać system wydawania certyfikatów dla instytucji, obiektów rekreacyjnych i kulturalnych, firm czy uniwersytetów przyjaznych rodzinie.

System certyfikowania obiektów przyjaznych rodzinie wdrożyła gmina miejska Kraków w formie inicjatywy „Miejsce przyjazne rodzinom z dziećmi"[56]. Jej ideą jest zwrócenie uwagi na szczególne potrzeby rodzin z dziećmi oraz wyróżnienie lokali i placówek, które tworzą miejsca dedykowane rodzinom i dzieciom w różnym wieku, wyróżniane są podmioty, które aktywnie podejmują działania na rzecz tworzenia udogodnień. Celem wydawania certyfikatu jest łatwa identyfikacja oraz dostarczenie informacji o miejscach wyjątkowych i przyjaznych krakowskim rodzinom, w których mogą czuć się komfortowo i aktywnie uczestniczyć w życiu społeczno-kulturalnym Krakowa. W procesie oceny weryfikuje się obecność udogodnień dla rodzin z dziećmi – pokoju dla matki z dzieckiem, kącika do zabawy, krzesełek, przewijaków, czystość etc. – przygotowanie atrakcyjnej oferty edukacyjnej, kulturalnej, rekreacyjnej, kulinarnej, dostosowanej do potrzeb rodzin z dziećmi, np. propozycja specjalnego menu dla dzieci lub zapewnienie opieki animatora zabaw dla dzieci w trakcie zajęć przeznaczonych dla rodziców.

55 http://www.gdyniarodzinna.pl/artykul/1543,gdynia-miasto-przyjazne-dzieciom.html.
56 https://www.krakow.pl/aktualnosci/231688,29,komunikat,zglos_miejsca_przyjazne_rodzinom_z_dziecmi_.html.

Również na terenie gminy Wadowice wydawany jest certyfikat „Wadowickie Miejsce Przyjazne Rodzinie". Certyfikat otrzymać mogą jedynie jednostki organizacyjne, zakłady budżetowe i firmy prywatne będące partnerami w programie „Wadowice Przyjazne Rodzinie" – lokalnym programie zniżkowym dla rodzin wielodzietnych typu Karta Dużej Rodziny[57].

Rozwiązaniem realizowanym na wyższym szczeblu samorządu terytorianego są konkursy organizowane przez Zarząd Województwa Śląskiego. Konkurs „Gmina Przyjazna Rodzinie"[58] wyróżnia trzy gminy województwa śląskiego realizujące najbardziej wartościowe inicjatywy przyjazne rodzinie (np. realizacja lokalnego programu wsparcia rodzin wielodzietnych, zwiększanie dostępności do instytucjonalnych form opieki nad dzieckiem, wprowadzanie rozwiązań infrastrukturalnych dostosowanych do potrzeb rodziców z małymi dziećmi). Natomiast drugi konkurs, „Przyjaciel Rodziny"[59], jest skierowany do osób zasłużonych dla regionalnej polityki prorodzinnej, które prowadzą lub prowadziły efektywne działania na rzecz rodzin. Wraz z wynikami konkursów na stronie internetowej województwa publikowane są dobre praktyki zwycięzców.

System certyfikowania znajdziemy także za granicą. Funkcjonuje m.in. w Niemczech, gdzie prywatna spółka dostarczająca wiedzę i usługi w dziedzinie godzenia pracy z życiem rodzinnym – działając pod patronatem Federalnego Ministra ds. Rodziny, seniorów, kobiet i młodzieży – przeprowadza audyty instytucji, obiektów publicznych, firm i uniwersytetów (jednostki zgłaszają się samodzielnie) pod kątem stosowania polityki prorodzinnej. Instytucje oraz firmy, które przeszły audyt, odznaczane są certyfikatem *Zertifikate zum audit berufundfamilie*, natomiast uniwersytety – certyfikatem uniwersytetu przyjaznego rodzinie (*Zertifikate zum audit familiengerechte hochschule*). Firma oferuje również szkolenia i doradztwo w zakresie przyjaznej rodzinie kultury korporacyjnej[60].

Bardzo podobnym systemem wyłaniania obiektów przyjaznych rodzinie jest certyfikat *Family Friendly Enterprise* wydawany w Słowenii[61]. Schemat certyfikowania prowadzony jest przez Ministerstwo Pracy, Rodziny i Polityki Społecznej we współpracy z firmą audytową The Ekvilib Institute, weryfikuje przede wszystkim praktyki pracodawców umożliwiające pracownikom godzenie pracy z życiem rodzinnym[62].

Bazę podmiotów przyjaznych rodzinie oraz system odznaczania jednostek na podstawie audytu *zainicjować można na poziomie samorządowym*. Potencjalnie instrument taki tworzony może być wewnątrz jednostki samorządowej, zostać wydelegowany do organizacji zewnętrznej, objęty patronatem lub wyłącznie zainicjowany przez samorząd bez zaangażowania materialnego ani finansowego. Oprócz oceny warunków pracy w jednostce pod kątem możliwości godzenia pracy z życiem rodzinnym oraz ogółu prorodzinnej kultury korporacyjnej istotna również jest infrastruktura dostępna na terenie placówki i zapewnienie klientom oraz interesariuszom obsługi przyjaznej rodzinom z dziećmi.

2.9. Współpraca z organizacjami pozarządowymi

Podmiotami polityki rodzinnej powinny być również organizacje pozarządowe, partnerzy społeczni, Kościół katolicki oraz inne kościoły i związki wyznaniowe. Obserwuje się dziś wyraźną tendencję do zwiększania liczby podmiotów realizujących politykę rodzinną poprzez procesy decentralizacji uprawnień i wzrost

57 https://wadowice.pl/dla-mieszkancow/wadowice-przyjazne-rodzinie-samorzadowy-program-wsparcia-rodzin-wielodzietnych/.
58 https://www.slaskie.pl/content/gmina-przyjazna-rodzinie.
59 https://slaskie.pl/content/przyjaciel-rodziny.
60 https://www.berufundfamilie.de/english-info/about-us.
61 https://www.interregeurope.eu/policylearning/good-practices/item/700/certificate-family-friendly-enterprise/.
62 https://www.theguardian.com/sustainable-business/family-friendly-business-workplaces.

roli partnerów społecznych. Przyjmuje się ponadto, iż formułowanie celów i sposobów realizacji polityki społecznej powinno się odbywać przy współudziale podmiotów, których ta polityka dotyczy. Generalną kompetencję w tym zakresie ustanawiają art. 9 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym „w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi" ,oraz analogiczny przepis w ustawie o samorządzie powiatowym[63], tj. jej art. 6 ust. 1. Uprawnienie to konkretyzują przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie[64] (dalej także: u.dz.p.p.w.), stanowiącej kompleksowe uregulowanie relacji, w tym przepływy finansowe między administracją publiczną, w tym samorządową, a organizacjami pozarządowymi.

Rozwijając współpracę z organizacjami pozarządowymi, należy pamiętać o wyłączeniu możliwości przeznaczania środków publicznych i mienia publicznego na projekty podważające konstytucyjną tożsamość małżeństwa jako związku kobiety i mężczyzny lub autonomię rodziny. Także regulaminy samorządowych konkursów dla organizacji społecznych powinny zostać uzupełnione o standardy wzmacniające rodzinę i małżeństwo oraz wykluczające przeznaczanie środków na działania podważające konstytucyjne fundamenty prawa rodzinnego lub godzące w prawa obywateli.

Z powyższych założeń wynika potrzeba ustanowienia nowych zasad obok już istniejących w programie współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. Program taki uchwalany jest rokrocznie do dnia 30 listopada na podstawie art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. 2019 poz. 688 z późn. zm.). W szczególności do rangi zasady programowej podnieść należy zasadę wzmacniania rodziny i małżeństwa, z której wynikać będzie między innymi wykluczenie finansowania projektów, które godzą w autonomię rodziny i naturalną tożsamość małżeństwa.

Poniżej prezentujemy projekt stosownej uchwały, która dodaje (w § pkt 1) dwie nowe zasady do zasad, na których opiera się współpraca jednostki samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi, oraz dodaje (w § pkt 2) nowy sposób realizowania celów programu.

PROJEKT

UCHWAŁA nr .../.../2020
RADY GMINY ...
z dnia ... ... 2020 r.

w sprawie zmiany uchwały Rady Gminy ... w sprawie Rocznego Programu Współpracy na rok ... gminy ... z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 19 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2019 poz. 506 z późn. zm.), art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. 2019 poz. 688 z późn. zm.) oraz § ... Statutu Gminy ... stanowiącego załącznik do uchwały nr .../.../... Rady Gminy ... z dnia ... ... r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy ... (Dz. Urz. Woj. ... ... poz. ... z późn. zm.) – uchwala się, co następuje:

63 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2013 r. poz. 595.
64 Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. z 2014 r. poz. 1118 z późn. zm.

§ 1 W Załączniku do uchwały nr .../.../2018 Rady Gminy ... z dnia ... ... 2018 r. w sprawie Rocznego Programu Współpracy na rok 2019 gminy ... z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, wprowadza się następujące zmiany:

1. w § ... pkt ... kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt ... i ... w brzmieniu:

„...) **zasady wzmacniania rodziny i małżeństwa**;

...) **zasady niedopuszczalności realizowania** w przedszkolach, szkołach, bibliotekach i innych placówkach należących do systemu oświaty **programów zakładających kwestionowanie naturalnej tożsamości małżeństwa** jako związku kobiety i mężczyzny".

2. w § ... pkt ... dodaje się lit. ... w brzmieniu:

„...) **przygotowanie szkoleń i materiałów dla nauczycieli i rodziców w zakresie aktywizacji rodziców do świadomego udziału w działalności rad rodziców** w szkołach, właściwego funkcjonowania rad rodziców jako organu szkoły oraz opiniowania przez rady rodziców prowadzonej w szkołach działalności stowarzyszeń i innych organizacji, o których mowa w art. 86 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, Dz. U. 2019 poz. 1148 z późn. zm."

§ 2 Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

2.10. Bon wychowawczy

Obok wsparcia finansowego kluczowym elementem polityki rodzinnej powinno być równouprawnienie rodziców korzystających z różnych form opieki nad małymi dziećmi. Bowiem podczas gdy opiekunka zajmująca się dzieckiem w żłobku lub przedszkolu dostaje od państwa właściwe wynagrodzenie, matka wykonująca dokładnie tę samą pracę w domu nie może liczyć na jakiekolwiek wsparcie.

Możliwość stworzenia takiego mechanizmu wsparcia rodziny poprzez przyznawanie własnych, dodatkowych świadczeń oraz określanie ich zasad daje gminom wspomniana nowelizacja ustawy o świadczeniach rodzinnych, która wprowadza do tej ustawy art. 22b, zgodnie z którym rada gminy, biorąc pod uwagę lokalne potrzeby w zakresie świadczeń na rzecz rodziny, może w drodze uchwały ustanowić dla osób zamieszkałych na terenie jej działania dodatkowe świadczenia na rzecz rodziny, finansowane ze środków własnych gminy. Do rady gminy należeć będzie ustalenie szczegółowych zasad przyznawania tych świadczeń oraz ich wysokości. Poniżej prezentujemy projekt uchwały w sprawie wprowadzenia na terenie gminy świadczenia pieniężnego – „bonu wychowawczego":

UCHWAŁA NR .....
RADY MIASTA .....

z dnia ..... 2020 r.

w sprawie wprowadzenia na terenie gminy .....
świadczenia pieniężnego – „bonu wychowawczego"

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2020 poz. 713) oraz art. 2 pkt 3a, art. 22b ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. 2020 poz. 111) Rada Miasta ..... uchwala, co następuje:

§ 1. Ustanawia się świadczenie pieniężne „Bon opiekuńczy", którego zasady przyznawania i wysokość określa załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi/Burmistrzowi/Prezydentowi Miasta .....

§ 3. Uchwała podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa ..... i wchodzi w życie z dniem ..... 2020 r.

Załącznik do Uchwały nr .....
Rady Miejskiej w.....
z dnia ..... 2020 r.

REGULAMIN

określający wysokość świadczenia „Bon wychowawczy"
i zasady przyznawania tego świadczenia

§ 1.1. Ilekroć w niniejszym dokumencie jest mowa o:

1) bonie wychowawczym – rozumie się przez to comiesięczne świadczenie pieniężne wypłacane rodzicom na drugie i każde następne dziecko na warunkach niżej wskazanych;

2) rodzicach – rozumie się przez to rodziców biologicznych lub osoby przysposabiające z co najmniej dwojgiem dzieci, z których przynajmniej jedno jest w wieku od rozpoczęcia 13 miesiąca życia do czasu ukończenia .... roku życia;

3) gminie – należy rozumieć gminę .....

§ 2. Wysokość bonu wychowawczego wynosi 500 zł miesięcznie na drugie i każde kolejne dziecko w wieku od rozpoczęcia 13 miesiąca życia do czasu ukończenia ..... roku życia.

§ 3.1. Uprawnionymi do bonu wychowawczego są rodzice z co najmniej dwójką dzieci, z których przynajmniej jedno spełnia kryterium wieku, o którym mowa w § 2, którzy spełniają łącznie następujące warunki:

1) co najmniej jedno z nich pracuje na umowę o pracę, wykonuje pracę na podstawie umowy cywilnoprawnej lub prowadzi działalność gospodarczą lub rolniczą od przynajmniej roku przed datą złożenia wniosku o przyznanie świadczenia;

2) rozliczają podatek dochodowy od osób fizycznych we właściwym terytorialnie dla gminy ..... Urzędzie Skarbowym, jeżeli uzyskują dochody (przychody) podlegające opodatkowaniu tym podatkiem zgodnie z obowiązującymi przepisami;

3) zrezygnowali z ubiegania się o miejsce dla dziecka w żłobkach prowadzonych przez gminę ..... oraz o miejsce w niepublicznych żłobkach, klubach dziecięcych i u dziennych opiekunów podlegających dofinansowaniu z budżetu gminy .....;

4) rodzice oraz niepełnoletnie dzieci zamieszkują pod wspólnym adresem na terenie gminy ....., z wyjątkiem sytuacji, gdy te z nich, które ze względu na realizację obowiązku szkolnego, którego nie ma możliwości realizować w placówkach prowadzonych przez gminę z uwagi na specyfikę kształcenia, mieszkają poza gminą .....;

5) są biologicznymi rodzicami dziecka lub osobami je przysposabiającymi;

6) pozostają w związku małżeńskim;

7) nie otrzymują innych świadczeń z budżetu gminy ....., w tym w szczególności świadczeń wypłacanych przez Ośrodek Pomocy Społecznej w .....;

8) nie posiadają aktualnych zaległości finansowych i zaległych zadłużeń wobec gminy ..... ani gminnych spółek oraz zaległości alimentacyjnych;

9) nie mają ograniczonych ani odebranych praw rodzicielskich.

2. Bon wychowawczy przysługuje rodzicom spełniającym wymagania opisane w ust. 1 także wówczas, gdy żadne z nich nie wykonuje pracy zarobkowej z powodu kontynuowania przez oboje z nich nauki w systemie dziennym.

3. Bon wychowawczy przysługuje także osobie spełniającej warunki, o których mowa w ust. 1 pkt 2–5 i pkt 7–9, samotnie wychowującej dziecko, którego zmarły rodzic był małżonkiem tej osoby.

4. Osobami uprawnionymi do bonu wychowawczego są także osoby samotnie wychowujące przynajmniej dwoje dzieci, rozwiedzione albo pozostające w separacji orzeczonej prawomocnym wyrokiem sądu, chyba że zamieszkują lub prowadzą gospodarstwo domowe wspólnie z rodzicem dziecka lub inną osobą, z wyjątkiem swoich wstępnych i rodzeństwa.

5. Osoby, o których mowa w ust. 4, składają wraz z wnioskiem, o którym mowa w § 5, pisemne oświadczenie, iż świadome odpowiedzialności karnej na podstawie art. 233 § 1 i 2 k.k. zapewniają o swoim samotnym wychowywaniu przynajmniej dwójki dzieci.

6. Wójt/Burmistrz/Prezydent przyjmie odrębnym zarządzeniem i udostępni treść tego oświadczenia, o którym mowa w ust. 5.

§ 4. Bon wychowawczy przyznawany jest przez Wójta/Burmistrza/Prezydenta ..... decyzją administracyjną i finansowany jest z budżetu gminy .....

§ 5.1. Ustalenie prawa do bonu wychowawczego następuje na wniosek rodzica.

2. Wniosek składa się w ..... na ogólnie dostępnym formularzu, przyjętym odrębnym zarządzeniem Wójta/Burmistrza/Prezydenta .....

3. W przypadku złożenia nieprawidłowo wypełnionego wniosku lub niedołączenia do wniosku wymaganych dokumentów wzywa się pisemnie osobę ubiegającą się o przyznanie bonu wychowawczego do poprawienia wniosku lub uzupełnienia wniosku o wymagane dokumenty w wyznaczonym terminie, licząc od dnia otrzymania wezwania. Niezastosowanie się do wezwania skutkuje pozostawieniem wniosku bez rozpoznania.

4. Do wniosku o przyznanie bonu wychowawczego należy dołączyć odpowiednio:

1) oświadczenie o rozliczaniu podatku dochodowego we właściwym terytorialnie dla gminy ..... Urzędzie Skarbowym;

2) oświadczenie potwierdzające, że dziecko, na które ma być przyznany bon wychowawczy, nie będzie w okresie pobierania tego świadczenia oczekiwać na miejsce w żłobkach prowadzonych przez gminę ..... i nie zostanie umieszczone w takim żłobku lub w niepublicznym żłobku, klubie dziecięcym lub pod opieką dziennego opiekuna w ramach miejsc o obniżonej odpłatności w związku z dofinansowaniem z budżetu gminy .....;

3) dokumenty potwierdzające zatrudnienie co najmniej jednego z rodziców na umowę o pracę, wykonywanie przez niego pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej lub prowadzenie działalności gospodarczej lub rolniczej;

4) w sytuacji, gdy rodzice nie są zatrudnieni z powodu kontynuowania nauki w systemie dziennym, co utrudnia sprawowanie opieki nad dzieckiem – zaświadczenie o kontynuowaniu nauki w systemie dziennym w roku szkolnym lub akademickim właściwym dla okresu, na który przyznawane jest świadczenie.

§ 6.1. Pierwszym miesiącem, za który wypłaca się bon wychowawczy – po spełnieniu warunków, o których mowa w § 3, i wcześniejszym złożeniu wniosku, o którym mowa w § 4 ust. 2 – jest miesiąc następujący po miesiącu, w którym upływa okres trzynastu miesięcy od narodzin dziecka.

2. Bon wychowawczy przekazywany jest na wskazany we wniosku indywidualny rachunek bankowy.

3. Bon wychowawczy wypłaca się nie później niż do:

1) ostatniego dnia miesiąca, w którym złożono wniosek, o którym mowa w § 4 ust. 2 – w przypadku złożenia wniosku do 10 dnia miesiąca,

2) ostatniego dnia następnego miesiąca – w przypadku złożenia wniosku o przyznanie bonu wychowawczego po 10 dniu miesiąca.

§ 7.1. Uprawnienie do bonu wychowawczego traci się w przypadku:

1) prawomocnego wyroku orzekającego rozwód rodziców – z wyjątkiem przypadku, o którym mowa w § 3 ust. 4;

2) zamieszkania na stałe poza gminą .....;

3) zadłużenia z jakiegokolwiek tytułu wobec gminy, jej jednostek i spółek gminnych oraz zadłużenia z tytułu alimentów;

4) pozbawienia praw rodzicielskich obojga lub jednego z rodziców;

5) umieszczenia dziecka w placówce zamkniętej, takiej jak zakład poprawczy, ośrodek opiekuńczy, lub skazania rodziców, opiekunów prawnych lub rodziców adopcyjnych za czyny dziecka;

6) utraty pracy – na okres ....., w okresie, na który przysługiwałoby świadczenie;

7) śmierci dziecka, na które został przyznany bon wychowawczy.

2.11. Opieka instytucjonalna

Nieodzownym aspektem polityki prorodzinnej jest tworzenie rozwiązań z zakresu opieki instytucjonalnej nad dziećmi w wieku od 1 do 3 lat. Punktem odniesienia jest w tym obszarze ustawa o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (dalej: u.o.d.)[65]. Zgodnie ze swoim założeniem miała pozwalać na tworzenie i działania różnorodnych instytucji opieki nad małymi dziećmi. Obok żłobka, który stanowi podstawową preferencję tylko dla niewielkiej części rodziców, wymienione w niej są: klub dziecięcy, dzienny opiekun oraz niania, i te formy opieki nad dziećmi powinny być – jako bardziej odpowiadające preferencjom rodziców – uznawane za priorytetowe.

2.12. Gminne „becikowe"

Liczne badania zgodnie wskazują, że zła sytuacja materialna to najczęściej podawany powód, dla którego Polacy nie decydują się na posiadanie dzieci, pomimo tego, że chcieliby mieć ich więcej, niż mają w rzeczywistości. Warto zatem wiedzieć, że ustawa o świadczeniach rodzinnych uprawnia gminy do przyznania tzw. gminnego „becikowego". Zgodnie z art. 22a ust. 1 przywołanej ustawy rada gminy w drodze uchwały może przyznać zamieszkałym na terenie jej działania osobom jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia dziecka. Zarówno wysokość, jak i zasady przyznawania tego świadczenia są określane przez każdą gminę oddzielnie[66], z tym jednak zastrzeżeniem, że w związku z urodzeniem się jednego dziecka może być przyznana tylko jedna zapomoga. Przyznając tego rodzaju wsparcie rada gminy, powinna oczywiście, obok powyższego przepisu,

65 Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, Dz. U. 2020 poz. 326 z późn. zm.

66 Jednym z miast, w których funkcjonuje takie rozwiązanie, jest Ostrów Lubelski. Zob. uchwała nr II/27/14 Rady Miejskiej w Ostrowie Lubelskim w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości gminnej zapomogi z tytułu urodzenia dziecka osobom zamieszkałym na terenie gminy Ostrów Lubelski, Dz. Urz. Woj. Lubelskiego 2015 poz. 203, http://edziennik.lublin.uw.gov.pl/WDU_L/2015/203/akt.pdf, dostęp: 05 maja 2020. Gminne becikowe funkcjonuje także m.in. w Zamościu, Świdniku, Białymstoku, Legnicy, Koninie, Wołczynie, Byczynie i Gogolinie.

przywołać jako podstawę prawną przepisy ustawy o samorządzie gminnym wskazujące na jej umocowanie do prowadzenia polityki prorodzinnej[67].

2.13. Przestrzeń miejska przyjazna rodzinie

Planowanie przestrzenne powinno uwzględniać potrzeby rodzin, szczególnie rodzin z małymi dziećmi. Coraz popularniejszą praktyką jest rezygnacja z nagromadzenia infrastruktury (takiej jak parki, place zabaw, ścieżki rowerowe czy też różnego rodzaju centra rodzinne, punkty gastronomiczne i rekreacyjne, gdzie rodziny mogą wspólnie spędzać czas) w centrum miasta, za to większe skupienie inicjatyw w obrębie dzielnic i osiedli. Dla rodzin z dziećmi bardzo istotna jest niewielka odległość takich obiektów od miejsca zamieszkania.

Projektowanie przestrzeni miejskiej skoncentrowane na najbliższej okolicy rodzin zastosowane zostało w planowaniu przestrzennym Antwerpii[68] i inicjatywie Play Space Web. Jest to prowadzony przez samorząd program wprowadzania ulepszeń prorodzinnych kolejno w każdej z dzielnic. Na planie dzielnicy wyznaczane są *przestrzenie publiczne przyjazne dzieciom*, takie jak parki, place zabaw, ścieżki rowerowe, obiekty sportowe, szkoły, kawiarnie, sklepy, instytucje publiczne oraz inne istotne obiekty. Celem przedsięwzięcia jest zbadanie dostępności przestrzeni i obiektów rekreacyjnych i ich odległości z różnych punktów dzielnicy – aby rodzice z dziećmi mogli swobodnie z nich korzystać, powinny znajdować się blisko domu, w odległości spacerowej. Na podstawie analizy przestrzennej wprowadza się zmiany sprzyjające rodzinom.

2.14. Małe udogodnienia infrastrukturalne

Odpowiednia infrastruktura sprzyjająca rodzinom jest niezbędna, aby umożliwić obecność rodzin i ułatwić ich funkcjonowanie w przestrzeni publicznej. Kluczowe znaczenie w tej materii mają udogodnienia infrastrukturalne przewidziane w obrębie obiektów publicznych, takich jak urzędy, przychodnie, szpitale, szkoły, uczelnie, muzea, centra kultury, baseny, ośrodki sportowe, biblioteki publiczne, państwowe lotniska i dworce etc.

Elementem infrastruktury miejskiej szczególnie przyjaznym rodzinie są specjalne miejsca parkingowe dla kobiet w ciąży oraz rodzin z małymi dziećmi. Miejsca takie można znaleźć w Środzie Wielkopolskiej – są szersze od standardowych, co ma ułatwić ciężarnym wsiadanie i wysiadanie z samochodu, oznaczone są ponadto wizerunkiem kobiety w ciąży wymalowanym na ziemi oraz na tabliczkach[69].

Innym ważnym udogodnieniem infrastrukturalnym są pokoje matki z dzieckiem. Specjalne Punkty Karmienia Piersią, czyli kąciki dla mam, które mogą w komfortowych warunkach nakarmić swoje dzieci, otwarto między innymi we Wrocławiu w czterech filiach Miejskiej Biblioteki Publicznej, w Urzędzie Miejskim oraz w punkcie w Biurze Obsługi Klienta Zarządu Zasobu Komunalnego[70]. Są one dostępne w godzinach otwarcia bibliotek, znajdują się w ustronnych, specjalnie ozdobionych miejscach tak, by zapewnić karmiącym mamom odpowiedni komfort, i wyposażone są w duży fotel, parawan oraz przewijak. Pokoje rodzinne znaleźć

67 Przede wszystkim art. 7 pkt 6a i 16 oraz art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

68 T. Gill, *Building Cities Fit for Children. Case studies of child-friendly urban planning and design in Europe and Canada*, https://www.wcmt.org.uk/sites/default/files/report-documents/Gill%20T%20Report%202017%20Final_0.pdf, dostęp: 05 maja 2020, s. 37.

69 *Środa Wielkopolska przyjazna rodzinie*, 13.10.2016, http://www.sroda.wlkp.pl/asp/pl_start.asp?typ=13&menu=36&dzialy=&akcja=artykul&artykul=3500, dostęp: 05 maja 2020.

70 *We Wrocławiu otwarto Punkty Karmienia Piersią*, 12.12.2017, https://www.wroclaw.pl/we-wroclawiu-otwarto-punkty-karmienia-piersia-mbp-filia-wroclaw, dostęp: 05 maja 2020.

można również m.in. na lotniskach we Wrocławiu[71] i Warszawie, gdzie oprócz pokoi dla rodzica z dzieckiem dodatkowo utworzono strefy zabawy dla dzieci. Innymi ciekawymi udogodnieniami, jakie rodziny mogą spotkać na Lotnisku Chopina, są wypożyczalnia spacerówek dla dzieci oraz wydzielone przejścia przez kontrolę bezpieczeństwa dla rodzin[72]. W kilku polskich miastach podjęto też akcję umieszczania w parkach specjalnych, zadaszonych ławek z miejscem do przewijania, szczególnie w okolicach placów zabaw. Znaleźć je można m.in. w parkach w Białystoku, Olsztynie czy Wrocławiu.

Tego rodzaju infrastruktura może być umieszczona również w innych obiektach i instytucjach publicznych, takich jak urzędy, przychodnie, dworce, muzea czy właśnie biblioteki. Szczególnie przydatne rodzinom mogą być pokoje do przewijania, kąciki zabawy dla dzieci oraz przykładowo oddzielne okienka w punktach usługowych pozwalające na skrócenie czasu oczekiwania dla rodzin z małymi dziećmi oraz kobiet w ciąży.

Zagranicznym przykładem tego rodzaju udogodnień są punkty Baby Pit Stop we Włoszech – wydzielona, zapewniająca prywatność przestrzeń dla matek z małymi dziećmi, umożliwiająca przewinięcie dziecka oraz karmienie piersią, gdzie zawsze zapewniony jest wygodny fotel oraz przewijak. Wśród tysięcy punktów Baby Pit Stop, jakie zainstalowano we Włoszech, znajdują się takie lokalizacje jak lotniska, biblioteki miejskie, biura informacji turystycznej, muzea, uniwersytety.

Wśród omawianej tu kategorii rozwiązań wymienić można także podjazdy dla wózków i windy, kąty z dziecięcymi stolikami i zabawkami w głównych budynkach, place zabaw czy specjalne pokoje dziecięce (gdzie zapewnione są biurko z krzesłem, komputer, dostęp do internetu, przewijak, kanapa, zabawki etc.).

2.15. Transport przyjazny rodzinie i ułatwienia w przemieszczaniu się

Koncepcja samorządu przyjaznego rodzinie zakłada, że rodziny z małymi dziećmi powinny czuć się swobodnie w przestrzeni publicznej oraz mieć możliwość w pełni z niej korzystać. Istotne jest więc zniwelowanie utrudnień w przemieszczaniu się – lub wprowadzenie w tym zakresie ułatwień.

Strategią często stosowaną przez samorządy jest oferowanie zniżek lub darmowych przejazdów komunikacją miejską dla dzieci poniżej pewnego wieku. Rozwiązanie takie funkcjonuje między innymi na Węgrzech, na szczeblu krajowym – dzieci niechodzące jeszcze do szkoły korzystać mogą z transportu publicznego za darmo pod opieką osoby dorosłej.

W niektórych miastach[73] znaleźć można też przyjazną rodzinie infrastrukturę rowerową, zaprojektowaną tak, aby trasy nie biegły bezpośrednio przy ulicy i zapewniały maksymalnie duże bezpieczeństwo. Najczęściej oddzielane są od ulicy pasem zieleni lub krawężnikami, biegną wzdłuż chodnika lub poprowadzone są przez parki i osiedla. Jeżeli już stanowią część drogi, to pasy rowerowe są bardzo szerokie i oznakowane w dobrze widoczny sposób. Tak zaprojektowane ścieżki umożliwiają rodzicowi swobodne korzystanie z niej wspólnie z dzieckiem i ograniczają ryzyko zbliżenia się dziecka do rozpędzonych pojazdów. Rozwiązania stosowane przez miasto dotyczą w dużej mierze również chodników i ruchu pieszego.

Innym przykładem prorodzinnych praktyk dotyczących infrastruktury drogowej są specjalne miejsca parkingowe przeznaczone dla rodzin i kobiet w ciąży. Tworzenie takich miejsc ogranicza odległość od samochodu

71 *Plan terminalu*, http://airport.wroclaw.pl/lotnisko/plan-terminalu/, dostęp: 05 maja 2020.

72 *Podróżujących z dziećmi zapraszamy do skorzystania z oferowanych przez Lotnisko Chopina udogodnień*, https://www.lotnisko-chopina.pl/pl/dla-dzieci.html, dostęp: 05 maja 2020.

73 *City projects to improve our cycling network*, https://vancouver.ca/streets-transportation/improving-our-cycling-network.aspx, dostęp: 05 maja 2020.

do miejsca docelowego, ale też zwiększa przestrzeń umożliwiającą otworzenie drzwi na oścież i wyciągnięcie wózka. Jest to rozwiązanie popularne, choć dotychczas rzadko stosowane przez samorządy – w większości przypadków miejsca takie znajdują się na terenie parkingów prywatnych, przynależących do centrów handlowych lub supermarketów. Praktycznym rozwiązaniem tego rodzaju, jednym z nielicznych stosowanych przez samorząd, jest Baby Stroller Permit obowiązujący na terenie hrabstwa Miami Dade w amerykańskim stanie Floryda – rodzic z dzieckiem do 3 roku życia może wykupić przepustkę ważną przez 12 miesięcy, upoważniającą do korzystania ze specjalnych, szerokich miejsc parkingowych na terenie samorządu. Przepustka ważna jest jedynie, gdy dziecko znajduje się w samochodzie i wózek dziecięcy jest w użyciu[74].

2.16. Pozostałe dobre praktyki

Obok szerzej opisanych dobrych praktyk istnieje cały szereg inicjatyw, które z powodzeniem mogą być realizowane przez wspólnoty lokalne. Wśród nich wymienić wypada chociażby:

- monitorowanie skali strat finansowych związanych z rozpadem rodziny,
- szkoły i warsztaty dla narzeczonych,
- wspieranie par w kryzysie – dostęp do profesjonalnego poradnictwa i terapii oraz rozwiązania pozwalające na podjęcie bardziej świadomej decyzji o rozwodzie,
- wspieranie i promowanie ojcostwa – Tato.Net czy Fundacja Dla Rodziny tworzą kluby ojcowskie, warsztaty dla ojców, propozycje wyjazdów (np. biwak ojców i synów),
- inicjatywy międzypokoleniowe, łączące dzieci, młodzież oraz seniorów.

74 *Baby Stroller Permit*, https://www.miamidade.gov/global/permit.page?Mduid_permit=per1506029482506392, dostęp: 05 maja 2020.

II. Pracownicy socjalni

3. Prawne ramy współpracy z rodziną dla pracowników socjalnych

Punktem wyjścia do analizy obowiązków pracownika socjalnego względem rodzin jest art. 119 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, który wymienia jego przykładowe zadania. Pracownik socjalny musi m.in. kierować się zasadą dobra osób i rodzin, którym służy, poszanowania ich godności oraz *prawa samostanowienia* osób i rodzin, którym służy. W kontekście relacji pomiędzy pracownikiem socjalnym a osobą wnioskującą o pomoc prawo samostanowienia oznacza możliwość samodzielnego podejmowania życiowych wyborów przez osobę otrzymującą pomoc. Przestrzeganie tego prawa osoby wnioskującej stanowi realizację zasady podmiotowego, a nie przedmiotowego traktowania człowieka. Należy zwrócić uwagę, że często z uwagi na prawo samostanowienia oraz rolę pracownika socjalnego dochodzi do konfliktu wartości i rozstrzygnięcia pomiędzy koniecznością zapewnienia pomocy rodzinie lub osobie a brakiem woli współpracy lub odmową pozyskania pomocy.

3.1. Problemy pracowników socjalnych w ramach współpracy z rodzinami

Należy pamiętać, że na co dzień pracownicy socjalni w toku wykonywania swojej pracy borykają się z trudnościami, których występowanie może znacznie utrudnić, a nawet uniemożliwić skuteczne niesienie pomocy potrzebującej rodzinie.

Odwołując się do publikacji prof. dr hab. Anny Kanios pt. *Trudności w pracy zawodowej pracowników socjalnych – wybrane konteksty*, można stwierdzić, że problemy pracowników socjalnych dzielą się na konkretne typy trudności: organizacyjne; dotyczące kontaktów z rodzinami oraz mające swoje źródło w innych zewnętrznych przyczynach.

Problemy organizacyjne pracowników socjalnych najczęściej polegają na niezapewnieniu pomieszczeń do indywidualnej pracy z potrzebującymi, biurokratyzacja pracy, brak czasu na pracę socjalną z rodzinami, brak adekwatnej ilości środków finansowych na ośrodki pomocy społecznej, zbyt duża liczba potrzebujących zgłaszających się po pomoc, brak ubezpieczeń zawodowych. Z kolei do grupy problemów pracowników socjalnych w kontakcie z potrzebującymi rodzinami należą: roszczeniowość potrzebujących, agresja, złe nastawienie do pracownika socjalnego, egocentryzm, „gadulstwo". Ostatnią grupą problemów w pracy pracowników socjalnych są okoliczności zewnętrzne, tj. niskie wynagrodzenia za pracę, niski prestiż zawodu, duży stres przy jednoczesnym braku specjalistycznego wsparcia, brak superwizji w ośrodkach pomocy społecznej[75].

75 A. Kanios, *Trudności w pracy zawodowej pracowników socjalnych – wybrane konteksty*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio J – Paedagogia-Psychologia" nr 30 (2017), s. 199–203.

Świadomość występowania wskazanych wyżej problemów w codziennej pracy pracowników socjalnych może być punktem wyjścia do podjęcia próby ich wyeliminowania, ewentualnie – w miarę możliwości – ograniczenia, co może przyczynić się do zwiększenia komfortu pracy pracownika socjalnego, a przez to poprawić efektywność jego współpracy z potrzebującą rodziną.

3.2. Dobre praktyki pracownika socjalnego w ramach współpracy z rodziną

Poniżej autorzy poradnika przedstawiają propozycję dobrych praktyk w ramach organizacji pracy pracowników socjalnych oraz współpracy pracowników z rodziną, których stosowanie może pomóc w realizacji celu niesienia pomocy rodzinom przy uwzględnieniu konstytucyjnej zasady autonomii oraz integralności rodziny oraz przy zachowaniu zasady godności samostanowienia rodziny:

- oddzielenie postępowania administracyjnego w sprawie świadczeń od pracy socjalnej jest jednym z kluczowych elementów dla zwiększenia czasu, jaki pracownik socjalny może poświęcić na współpracę z rodziną. Przyczynia się do pogłębienia zaufania przez rodziny do pracowników socjalnych oraz pomaga w niesieniu rodzinie kompleksowej, a nie tylko materialnej pomocy. To może powodować „specjalizację" pracowników socjalnych w dziedzinach pracy socjalnej, do których zostaną przypisani;
- organizowanie cyklicznych spotkań pracowników socjalnych, tzw. superwizji, może stanowić forum wymiany poglądów wszystkich pracowników na temat konkretnych zagadnień problemowych we współpracy z rodziną, a także stanowić możliwość zaproponowania konkretnych propozycji rozwiązań danego problemu wynikających z doświadczeń innych współpracowników. Systematyczna superwizja prowadzona przez wykwalifikowanego superwizora sprzyja doskonaleniu i polepszaniu kompetencji pracowników socjalnych;
- wprowadzenie elastycznego czasu pracy, np. w wymiarze po 8 godzin dziennie w godzinach pracy 8–20, zwiększy dostępność dla potrzebujących rodzin. To istotne z punktu widzenia rodzin potrzebujących, w których rodzice w ciągu dnia pracują np. do godziny 17, przez co nie mają możliwości skorzystania z pomocy pracownika socjalnego w ciągu dnia;
- przeprowadzanie wywiadu z rodziną stanowi istotne narzędzie diagnostyczne do zidentyfikowania problemu, z jakim borykają się potrzebujący. Winien mieć formę swobodnej rozmowy;
- pracownik socjalny powinien pracować z całą rodziną, a nie tylko z osobą, która zwraca się o pomoc do ośrodka. Współpraca z całą rodziną pozwala na kompleksowe zdiagnozowanie potrzeb rodziny i szerszą pomoc w zakresie zdefiniowanych problemów.

Podsumowanie

Należy zwrócić uwagę, że brak kodyfikacji przedstawionych dobrych praktyk nie uniemożliwia ich praktycznego wdrożenia. Dobre praktyki stanowią model, którego realizacja może doprowadzić do polepszenia jakości „usług" kierowanych przez pomoc społeczną wobec potrzebujących rodzin, a także poprawić efektywność pracy pracowników socjalnych.

3.3. Zespoły interdyscyplinarne i grupy robocze, procedura „Niebieskie Karty"

W artykułach 9a–9c ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. 2020 poz. 218 z późn. zm.) określono zasady powoływania, odwoływania oraz działania zespołów interdyscyplinarnych,

a także ich skład i zadania. W art. 9d ustawy uregulowano procedurę „Niebieskie Karty", ściśle powiązaną z kompetencjami zespołu interdyscyplinarnego. Ponadto art. 9a ust. 10 ustawy umożliwia zespołowi interdyscyplinarnemu tworzenie grup roboczych w celu rozwiązania problemów związanych z wystąpieniem przemocy w rodzinie w indywidualnych przypadkach.

Swoje zadania zespół wykonuje w szczególności przez: diagnozowanie problemu przemocy w rodzinie, podejmowanie działań w środowisku zagrożonym przemocą w rodzinie mających na celu przeciwdziałanie temu zjawisku, inicjowanie interwencji w środowisku dotkniętym przemocą w rodzinie, rozpowszechnianie informacji o instytucjach, osobach i możliwościach udzielenia pomocy w środowisku lokalnym oraz inicjowanie działań w stosunku do osób stosujących przemoc w rodzinie.

Związana z zespołem i grupą roboczą procedura „Niebieskie Karty" obejmuje ogół czynności podejmowanych i realizowanych w związku z uzasadnionym podejrzeniem zaistnienia przemocy w rodzinie. Wszczynana jest w sytuacji, gdy dany podmiot w toku prowadzonych czynności służbowych lub zawodowych powziął podejrzenia stosowania przemocy wobec członków rodziny lub w wyniku zgłoszenia dokonanego przez członka rodziny bądź przez osobę będącą świadkiem przemocy w rodzinie.

Chociaż ustawodawca wprost nie posłużył się formułą „uzasadnionego podejrzenia stosowania przemocy" jako warunku wszczęcia procedury, to wykładnia ustawy w kontekście zasad konstytucyjnych prowadzi do wniosku, że nieuzasadnione donosy i oczywiście bezzasadne zgłoszenia nie powinny prowadzić do otwarcia procedury wobec rodziny.

W kwestiach niejednoznacznych i budzących zastrzeżenia, począwszy od sposobu otwierania i zamykania procedury, poprzez formę weryfikacji doniesień o stosowaniu przemocy, obecność pełnomocnika na posiedzeniach grupy roboczej lub zespołu interdyscyplinarnego aż po ochronę rodziny przed pochopną stygmatyzacją, poprawne praktyki i rozwiązania może ustalić we własnym zakresie samorząd.

3.3.1. Dobre praktyki związane z tworzeniem zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych

Formując zespół interdyscyplinarny lub grupę roboczą mającą na celu przeciwdziałanie przemocy w rodzinie, należy pamiętać, że efektywność pracy zespołu lub grupy zależy od dobrze sformułowanego celu, sposobu pracy oraz współodpowiedzialności członków. Nastawienie na współpracę z osobą, wobec której istnieje podejrzenie, że stosuje lub doznaje przemocy, może doprowadzić do efektywnej pomocy w rodzinie zastępującej proste i standardowe rozwiązania, takie jak skierowanie wniosku o wgląd w sytuację rodzinną. Podstawą do współpracy stron jest zawsze bezpośrednia komunikacja oraz założenie, że procedura toczy się wobec osób podejrzanych o stosowanie lub doznawanie przemocy w środowisku rodzinnym. Przed wskazaniem dobrych praktyk działań należy wskazać podstawowe różnice pomiędzy zespołem interdyscyplinarnym a grupą roboczą.

W skład zespołu interdyscyplinarnego co do zasady wchodzą przedstawiciele jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, policji, oświaty, ochrony zdrowia oraz kuratorzy sądowi. Celem zespołu jest m.in.: badanie podejrzenia występowania problemu przemocy w rodzinie; przeprowadzanie interwencji w środowisku, w którym stwierdzono problemy przemocy; informowanie o podmiotach pomagających rodzinom, w których istnieje problem przemocy; inicjowanie procedury wobec sprawców przemocy; koordynacja działań mających na celu zniwelowanie problemu przemocy w rodzinach w środowisku lokalnym.

W celu rozwiązania problemu przemocy w rodzinie zespół interdyscyplinarny może powołać grupę roboczą. W skład grupy wchodzą co do zasady: osoby reprezentujące organy pomocy społecznej, gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych, policję, oświatę, ochronę zdrowia oraz kuratorzy sądowi. Celem grupy roboczej jest sprawdzenie podejrzenia o występowaniu problemu przemocy. W razie potwierdzenia zjawiska przemocy do zadań grupy należy w szczególności opracowanie i realizacja planu pomocy w indywidualnych przypadkach wystąpienia przemocy w rodzinie, dokumentowanie działań podejmowanych wobec rodzin, w których dochodzi do przemocy, oraz efektów tych działań.

W celu efektywnej realizacji ustawowych kompetencji zespołu interdyscyplinarnego oraz grupy roboczej poniżej przedstawiono dobre praktyki takich działań.

Zwołanie posiedzenia zespołu grupy roboczej lub zespołu interdyscyplinarnego w związku z podejrzeniem występowania problemu przemocy w rodzinie powinno zostać poprzedzone działaniami właściwych służb (policja, dzielnicowy, personel szkoły, personel służby zdrowia etc.) do pracy z rodziną w jej środowisku. W razie nieskuteczności podjęcia działań przez poszczególne służby należy zwołać posiedzenie grupy roboczej lub zespołu interdyscyplinarnego.

Celem pierwszego posiedzenia z udziałem osoby zaproszonej jest przeanalizowanie jej sytuacji rodzinnej oraz wypełnienie formularza Niebieska Karta – C pod kątem potwierdzenia albo wykluczenia istnienia problemu przemocy w środowisku rodzinnym osoby zaproszonej. W razie ustalenia przez grupę, że osoba zaproszona jest ofiarą przemocy, należy określić, jakie są potrzeby pokrzywdzonego oraz jakie działania jest w stanie podjąć celem poprawy sytuacji. Na takim spotkaniu można przygotować indywidualny plan pomocy wypracowany przez zespół z udziałem pokrzywdzonego. Jego udział w tworzeniu planu jest istotny z punktu widzenia zaakcentowania czynnego działania pokrzywdzonego w zmianę jego sytuacji rodzinnej.

Należy pamiętać, że wobec osób zaproszonych na zespół istnieje wyłącznie **podejrzenie**, że stosują lub są ofiarami przemocy. W związku z tym członkowie zespołu lub grupy powinni przede wszystkim skupić się na weryfikacji rzeczywistego istnienia problemu przemocy domowej, a nie stwierdzania jej wbrew zgromadzonym dowodom, zasadom doświadczenia życiowego, logicznego rozumowania. Wobec tego nie należy używać wobec osób zaproszonych określeń „ofiara" czy „sprawca" podczas rozmów w toku trwania procedury, ponieważ to może doprowadzić do niezasadnego błędnego nastawienia do osób zapraszanych, co utrudni rozmowę i wypracowanie konstruktywnego efektu procedury. W pierwszej kolejności należy wytłumaczyć, na czym polega przemoc, jakie są obowiązujące przepisy prawa, jakie konkretne zachowania osoby zaproszonej powodują skutek prawny, przyczynę, przez którą osoba została zaproszona na zespół, oraz jakie są oczekiwania zespołu co do zmiany w zachowaniu osoby stosującej przemoc.

Co istotne, na posiedzenie nie zaprasza się dzieci. Brak udziału osoby zaproszonej nie wstrzymuje działania zespołu. Podstawowym problemem zespołu lub grupy jest sytuacja, w której osoba zapraszana nie stawia się na posiedzenie. Można rozważyć doręczenie pisma zapraszającego na posiedzenie za pośrednictwem dzielnicowego lub członka komisji. Jeżeli osobą mającą uczestniczyć w posiedzeniu jest podejrzany sprawca przemocy, to można dowiedzieć się od innych członków rodziny, w jaki sposób dotrzeć do niego. Istotne jest, aby osoba zaproszona na posiedzenie poznała przyczynę zainteresowania rodziną przez zespół bez stygmatyzacji pojęciami: „sprawca przemocy" – „ofiara przemocy".

Należy pamiętać, że oczekiwania zespołu co do zmiany w zachowaniach osób zapraszanych muszą opierać się na współpracy, która nie może być zastąpiona presją, bo to może powodować poczucie frustracji u obu stron.

Podstawowym instrumentem pracy zespołu lub grupy z osobami podejrzanymi o doświadczanie lub stosowanie przemocy jest rozmowa, dlatego załączniki C i D do Niebieskiej Karty nie powinny być traktowane jako gotowy plan przeprowadzenia rozmowy lub posiedzenia. Dobrą praktyką w tym zakresie jest najpierw przeprowadzenie rozmowy z osobą zaproszoną, a następnie wręczenie osobie, co do której istnieje podejrzenie stosowania przemocy, pustego formularza karty wraz z informacją, że członkowie zespołu są zobowiązani do jej wypełnienia. Należy zwrócić uwagę, jakie zachowania są uznawane za stosowanie przemocy, aby osoba zapoznająca się wiedziała, które z jej własnych zachowań mogą zostać uznane za przemoc. Takie działanie kieruje uwagę na konkretne zachowania człowieka stosującego przemoc, a nie na jego osobę. Ważne jest, aby rozmowa dotyczyła działania i zachowania, a nie osoby.

Istotne, aby pamiętać, że celem zespołu lub grupy jest przeciwdziałanie zjawisku przemocy, a nie rozwiązywanie każdego problemu rodzinnego osób zainteresowanych. Określenie przez zespół celu pomocy rodzinie poza przeciwdziałaniem przemocy może okazać się zbyt ambitne, a przez to niezasadnie wydłużyć czas trwania procedury.

Należy pamiętać o konieczności równej współpracy wszystkich służb, które mogą pomóc rodzinie z problemem przemocy. W tym celu można podzielić zadania zespołu zgodnie z kompetencjami przedstawicieli służb. Stosownie do tego ocena zasadności złożenia zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa powinna zostać dokonana przez przedstawiciela policji, który w swojej praktyce styka się z tą materią na co dzień. Rozmowę z małoletnimi (poza posiedzeniem) mógłby przeprowadzić personel szkoły, który jest znany dzieciom, etc.

Podsumowując: należy pamiętać, że działania zespołu lub grupy dotyczą osób podejrzanych o stosowanie lub doznawanie przemocy. Działanie grupy powinno się skupić na stwierdzeniu lub wykluczeniu zjawiska przemocy w rodzinie. W razie jego potwierdzenia rozwiązanie problemu powinno uwzględniać czynne działanie ofiary i sprawcy przemocy. Działanie powinno być skupione na zmianie zachowania sprawcy bez stygmatyzacji określeniami „sprawca, ofiara przemocy". Realizacja określonych celów w ramach pomocy rodzinie powinna zostać podzielona pomiędzy członków grupy odpowiednio do ich kompetencji.

3.4. Odbieranie dzieci

Na mocy art. 12a–12c ustawy przyznano pracownikowi socjalnemu wykonującemu obowiązki służbowe prawo do odebrania dziecka z rodziny i umieszczenia go u innej niezamieszkującej wspólnie osoby najbliższej, w rodzinie zastępczej lub w placówce opiekuńczo-wychowawczej w razie bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia dziecka w związku z przemocą w rodzinie. Przesłanką warunkującą odebranie dziecka w trybie przepisów art. 12a jest bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia dziecka w związku z przemocą w rodzinie. Zagrożenie zgodnie z wolą ustawodawcy musi być bezpośrednie. Nie dotyczy więc sytuacji, gdy zagrożenie już minęło lub pracownik socjalny przewiduje jedynie, że takie zagrożenie może w przyszłości mieć miejsce. Decyzja o odebraniu dziecka podejmowana jest przez pracownika socjalnego razem z dwiema innymi osobami – zawsze z funkcjonariuszem policji oraz przedstawicielem jednego z zawodów medycznych, tj. lekarzem, ratownikiem medycznym, pielęgniarką.

3.5. Zastrzeżenia konstytucyjne

Poważne zastrzeżenia natury konstytucyjnej budzi w obowiązującym modelu przeciwdziałania przemocy w rodzinie zarówno omówiony nadzwyczajny tryb odbierania dzieci z rodziny, jak i sama procedura „Niebieskie Karty".

Wobec procedury art. 12a–12c ustawy formułuje się zarzut naruszenia zasady z art. 48 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którą „ograniczenie lub pozbawienie praw rodzicielskich może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądowego", podczas gdy kwestionowane przepisy zakładają możliwość odebrania dziecka bez wcześniejszego orzeczenia sądowego. Poważne zastrzeżenia budzi także efektywne ograniczenie prawa rodziców do sądu wskutek wprowadzenia krótkiego terminu na złożenie odwołania oraz brak prawa do pełnomocnika z urzędu.

Odnośnie do procedury „Niebieskie Karty" zarzuty dotyczą nieproporcjonalnych i niedookreślonych ograniczeń ochrony i autonomii życia rodzinnego. Ustawa deleguje bowiem do rozporządzenia ministra, a w efekcie do załączników do rozporządzenia, określenie przesłanek wszczęcia procedury, która w efekcie stanowi głęboką interwencję w życie rodzinne.

Tezę o nieskuteczności obowiązującej ustawy, a nawet przyczynianiu się jej przepisów do bezzasadnych naruszeń zasady ochrony życia rodzinnego potwierdza raport Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości[76] oraz raporty Najwyższej Izby Kontroli[77]. Od tego czasu nie prowadzono już tak szerokich badań aktowych.

Prace prowadzone przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zakończono po niespodziewanej publikacji nieskonsultowanego i wadliwego projektu nowelizacji ustawy pod koniec grudnia 2018 r. W tej sytuacji bez dalszych prac pozostawiono również rekomendacje zmian autorstwa ekspertów Instytutu Ordo Iuris[78].

Pomimo negatywnej oceny przepisów ustawowych obserwacja praktyki stosowania ustawy prowadzi do wniosku, że w wielu samorządach wdrożono ustawowe rozwiązania bez szkody dla ochrony życia rodzinnego. Przede wszystkim bez nadużywania instytucji odebrania dziecka oraz z systemem ograniczeń w zakładaniu i prowadzeniu procedury „Niebieskie Karty". Te dobre praktyki mogą stać się dzisiaj, w oparciu o zobowiązania Samorządowej Karty Praw Rodzin, modelem wdrażania przepisów ustawy do czasu jej szerokiej nowelizacji.

4. Umiejętności potrzebne pracownikom socjalnym w pracy z rodziną

Praca pracownika socjalnego jest często zadaniem niewdzięcznym, jednak zakres odpowiedzialności oraz poziom możliwości stosowania narzędzi mających wpływ na zachowanie podopiecznych (a więc narzędzi władczych – w teorii pozytywnych, czyli narzędzi wpływu i kontroli eksperckiej) wymaga szczególnych cech osobowości, umiejętności i kompetencji, które pozwolą na podejmowanie działań wobec rodzin z poszanowaniem ich godności i autonomii rodziny. Należy dodać, że pewne zachowania można wypracować i wzmacniać w praktyce, m.in. w trakcie podnoszenia kwalifikacji zawodowych.

Znaczenie fundamentalne w pracy z rodziną mają takie cechy pracownika socjalnego jak: empatia, asertywność i odporność na stres. Są one niezwykle trudne do opanowania bez naturalnych predyspozycji. Równie

76 J. Słyk, *Odbieranie dzieci rodzicom na podstawie art. 12a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2015.

77 Informacja o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli „Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie przez administrację publiczną" 2013; Informacja o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli „Działania organów administracji publicznej w sytuacji zagrożenia odebrania dzieci rodzicom" 2015.

78 R. Dorosiński, J. Kwaśniewski, T. Zych, *Uwagi dotyczące rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw*, 11.01.2019, https://ordoiuris.pl/rodzina-i-malzenstwo/uwagi-dotyczace-rzadowego-projektu-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-przeciwdzialaniu, dostęp: 05 maja 2020.

ważna jest umiejętność nawiązywania kontaktów, bowiem wpływa ona nie tylko na prawidłowo nawiązaną relację z klientami pomocy społecznej, ale, co równie ważne, wpływa na dobry kontakt z przedstawicielami innych zawodów czy instytucji, z którymi pracownik socjalny ma stały kontakt – od asystenta rodziny poczynając, na przedstawicielach sądów rodzinnych (w tym kuratorach i sędziach rodzinnych) skończywszy. Inne, zdecydowanie łatwiejsze do opanowania, w szczególności w dobrym środowisku pracy, to: wysokie kompetencje w komunikacji, umiejętność godzenia i rozgraniczenia życia prywatnego i zawodowego, dobra umiejętność pracy.

Z badań Instytutu Rozwoju Służb Społecznych[79] wynika, że predyspozycje niezbędne w pracy pracownika socjalnego to:

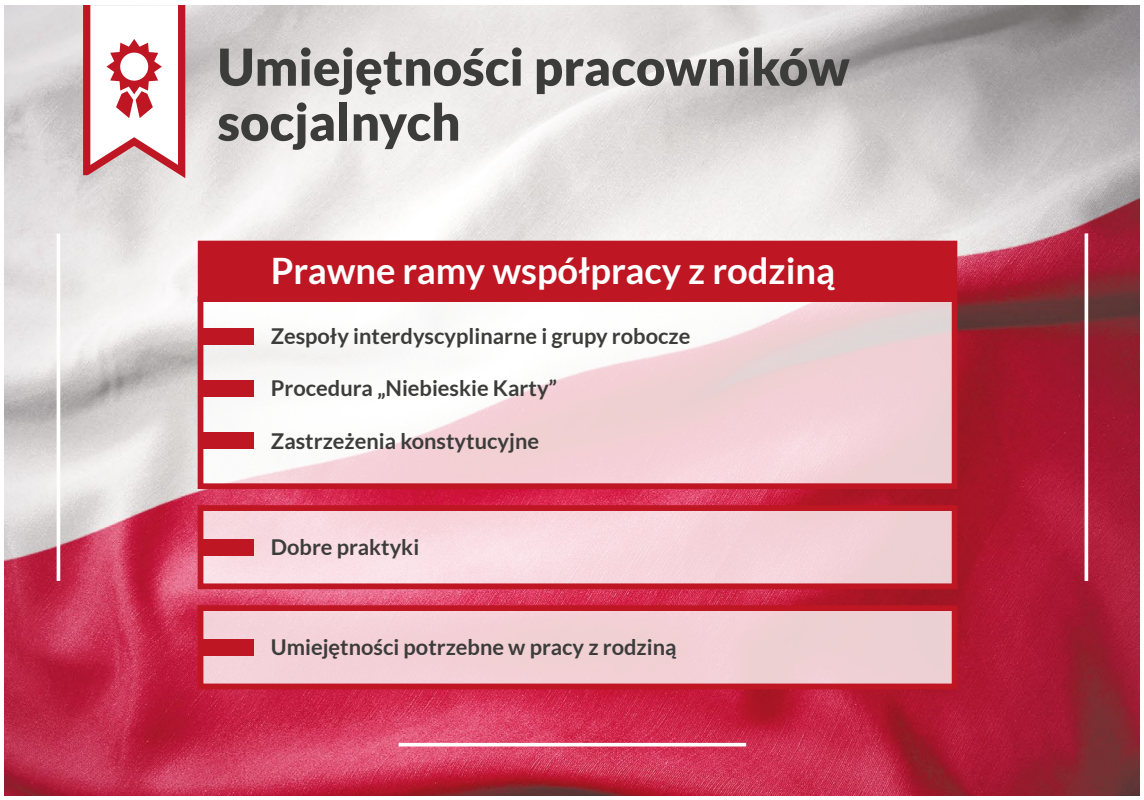
- umiejętność nawiązywania kontaktów
- empatia
- odporność na stres
- umiejętność podejmowania decyzji
- umiejętność godzenia się z decyzją szefa
- umiejętność wykorzystania wiedzy w praktyce
- umiejętność współpracy
- dobra organizacja pracy
- systematyczność
- dobry stan zdrowia
- odwaga cywilna
- umiejętność przekazywania złych informacji
- umiejętność godzenia pracy zawodowej z życiem osobistym
- tolerancja
- pomysłowość
- umiejętność słuchania
- asertywność
- umiejętność radzenia sobie w trudnych sytuacjach
- odpowiedzialność
- obowiązkowość
- chęć nieustannego uczenia się
- elastyczność
- cierpliwość
- otwartość
- konsekwencja

Wydaje się, że brak tu co najmniej kilku umiejętności, które są szczególnie ważne w pracy z rodziną. To m.in.:

- inteligencja, w tym wysoka inteligencja emocjonalna,
- poczucie służby społecznej,
- pozytywne nastawienie do podopiecznych,
- umiejętność budowania relacji,
- świadomość autonomii rodziny i jej nadrzędnej roli w życiu jej członków, w szczególności dzieci,
- umiejętność analizy sytuacji z uwzględnieniem wielu zmiennych (w tym „czego nie wiem?”).

79 S. Musioł, M. Twardowska, *Pracownik socjalny – profesjonalne działanie na rzecz osób wykluczonych*, Instytut Rozwoju Służb Społecznych, Warszawa 2011.

Z punktu widzenia pozycji pracownika socjalnego, który jednak w sposób jednostronny rozstrzyga o sytuacji klientów pomocy społecznej, gdzie bądź co bądź występuje nierównorzędność podmiotów, a pracownik socjalny jako organ administracji może władczo kształtować sytuację podopiecznych poprzez np. stosowanie środków prawnych, konieczne jest posiadanie ww. umiejętności (wiedzy), które na pierwszym miejscu postawią pomocniczość, przed podjęciem środków interwencyjnych, ingerujących w życie rodziny. Ważne, aby ograniczyć myślenie interwencjonistyczne na rzecz wspierania, pomagania (zwłaszcza rodzinom w kryzysie).



III. Liderzy lokalnych społeczności

5.1. Prawne ramy współpracy z rodziną dla liderów lokalnych społeczności

Odpowiedzialny lider lokalny jest osobą, która potrafi wsłuchać się w głos innych osób, posiada naturalne kompetencje komunikacyjne, rozumie potrzeby swojej społeczności i jest w stanie podejmować działania, mając na względzie interesy poszczególnych grup. Oprócz reagowania na bieżące problemy lokalny przywódca powinien też przewidywać je i myśleć strategicznie. Realizacja wizji, a więc celu strategicznego, może przybrać postać różnych modelów działania. Niekiedy rola lidera bywa poświadczona piastowaniem formalnego stanowiska – jest nim sołtys, wójt, burmistrz, ale też przewodniczący rady osiedla, prezes wspólnoty mieszkaniowej czy spółdzielni. W rolę liderów angażują się też przedstawiciele organizacji pozarządowych jako osoby doskonale zorientowane w problemach gminy, dzielnicy lub konkretnej grupy społecznej. Niniejszy fragment naszej broszury skierowany jest do tych, którzy swoją lokalną aktywność pragną realizować przy wykorzystaniu formuły organizacji pozarządowej, dającej szerokie możliwości prowadzenia działań prorodzinnych na poziomie lokalnym. Poniżej przedstawiamy podstawowe, prawne ramy działania tego typu organizacji w kontekście jej współpracy z jednostką samorządu terytorialnego.

W oparciu o wzmiankowane w poprzednich rozdziałach przepisy możemy wyodrębnić trzy podstawowe płaszczyzny współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi, w tym z organizacjami prorodzinnymi. Tymi płaszczyznami są dialog, współpraca niefinansowa i współpraca finansowa.

Wszystkie te aspekty wzajemnej współpracy powinny zostać uregulowane w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi, który jest najważniejszym lokalnym dokumentem dotyczącym tej materii[80]. Do corocznego uchwalania takiego programu jest zobowiązana – na mocy art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. 2020 poz. 284 z późn. zm., dalej: u.dz.p.p.w.) – rada gminy w terminie do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu. Na powiecie nie ciąży taki obowiązek. Rada gminy może również, choć nie jest do tego zobligowana, uchwalić program wieloletniej współpracy. Uchwalony program powinien mieć swoje odzwierciedlenie w budżecie gminy[81].

80 Wzorcowym przykładem struktury takiego programu może być – wydane na szczeblu ministerialnym na podstawie art. 5b u.dz.p.p.w. – zarządzenie nr 30 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 3 października 2014 r. w sprawie przyjęcia programu współpracy Ministra Pracy i Polityki Społecznej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na lata 2015–2017, Dz. Urz. Ministra Pracy i Polityki Społecznej rok 2014 poz. 32.

81 Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. 2014 poz. 1053 z późn. zm.) dotacje te powinny być klasyfikowane po stronie wydatków w następujących paragrafach klasyfikacji budżetowej:

281 – dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji fundacjom,

5.2. Dialog i współpraca niefinansowa

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie daje możliwość zinstytucjonalizowania współpracy z organizacjami pozarządowymi, w tym z organizacjami prorodzinnymi. Przewiduje w tym celu możliwość utworzenia na szczeblu samorządowym Powiatowej lub Gminnej Rady Działalności Pożytku Publicznego. Rada gminy lub powiatu określa w drodze uchwały – na podstawie art. 41g u.dz.p.p.w. – tryb powoływania członków oraz organizację i tryb działania Rady. Następnie organ wykonawczy właściwej jednostki samorządu terytorialnego, w drodze zarządzenia – na podstawie art. 41e i odpowiedniego paragrafu powyższej uchwały organu stanowiącego – tworzy Powiatową lub Gminną Radę Działalności Pożytku Publicznego, wymieniając powołanych członków tej Rady.

Przywołana ustawa nakłada[82] na radę gminy i radę powiatu obowiązek określenia w drodze uchwały szczegółowego sposobu konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.dz.p.p.w.[83] projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji. Oznacza to, że wszelkie akty prawa miejscowego mające wpływ na sytuację rodziny powinny zostać poddane – zgodnie z przyjętą w drodze uchwały procedurą – konsultacji z organizacjami zajmującymi się tematyką rodzinną.

Istotne forum aktywności takich organizacji stanowić powinna jedna z wymienionych powyżej form współpracy z trzecim sektorem polegająca na tworzeniu wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym. Może ona przybrać postać branżowych komisji, mających charakter inicjatywno-doradczy, tworzonych przez zainteresowane organizacje i działających przy merytorycznie właściwych komórkach organizacyjnych urzędów gminy. Przykładem takich ciał są Branżowe Komisje Dialogu Społecznego (BKDS) działające w Warszawie i tam zainicjowane albo krakowskie Komisje Dialogu Obywatelskiego. Ich charakter, polegający na współdziałaniu środowiska pozarządowego i urzędniczego, powoduje, że są one podstawowym partnerem w wypracowywaniu rozwiązań w poszczególnych dziedzinach zadań publicznych należących do gminy[84]. Nic nie stoi na przeszkodzie, by jedna z takich komisji była komisją ds. rodziny. KDS-y działają

282 – dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom,

283 – dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji pozostałym jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych.

82 W art. 5 ust. 5 u.dz.p.p.w.

83 Zgodnie z art. 3 ust. 3 u.dz.p.p.w. działalność pożytku publicznego może być prowadzona także przez:

1) osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego;

2) stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego;

3) spółdzielnie socjalne;

4) spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. 2019 poz. 1468), które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych, oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

84 Zgodnie z uchwałą nr XIX/489/2019 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 26 września 2019 r. w sprawie przyjęcia programu współpracy m.st. Warszawy w 2020 r. z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, do zadań BKDS-ów w szczególności należy:

1) konsultowanie i współtworzenie dokumentów i projektów aktów prawnych wydawanych przez władze Miasta w zakresie działalności danego BKDS-u;

2) opiniowanie projektów aktów prawnych związanych z zadaniami publicznymi określonymi w § 6 ust. 1 oraz opiniowanie projektów ogłoszeń konkursowych;

3) delegowanie przedstawicieli organizacji pozarządowych do udziału w komisjach konkursowych rozpatrujących oferty o przyznanie dotacji oraz do zespołów opiniujących oferty składane w ramach trybu małych dotacji;

4) wskazywanie przedstawicieli organizacji do zespołów roboczych, o których mowa w § 6 ust. 2 uchwały nr L/1440/2013 Rady m.st. Warszawy z dnia 21 lutego 2013 r. w sprawie szczegółowego sposobu konsultowania z Warszawską Radą Działalności Pożytku Publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji;

5) współpraca z właściwą merytorycznie komórką organizacyjną Urzędu m.st. Warszawy w celu polepszenia i podwyższenia efektywności działań kierowanych do mieszkańców;

w oparciu o, wspomniany wyżej, uchwalany przez radę gminy coroczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi i samodzielnie ustalany regulamin.

Aby praca takiej komisji była skuteczniejsza, program współpracy z organizacjami pozarządowymi powinien przewidywać udzielanie tego typu podmiotom wsparcia organizacyjnego, merytorycznego i szkoleniowo-doradczego, w tym na udzielanie pomocy w nawiązywaniu współpracy regionalnej i ponadregionalnej, udzielanie im rekomendacji, tworzenie warsztatów wymiany doświadczeń, prowadzenie szkoleń tematycznych i wsparcie informacyjno-analityczne.

5.3. Współpraca finansowa

a) zlecanie realizacji zadań publicznych

Najpowszechniejszym rodzajem współpracy finansowej pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi jest – opisane w rozdziale II ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie – zlecenie realizacji zadania publicznego, które odbywa się w dwóch formach:

1. powierzenia wykonywania zadania publicznego wraz z udzieleniem dotacji na sfinansowanie jego realizacji (art. 5 ust 4 pkt 1);
2. wspierania wykonywania zadania publicznego poprzez udzielenie dotacji na częściowe dofinansowanie jego realizacji (art. 5 ust 4 pkt 2).

Zarówno powierzanie, jak i wspieranie musi być poprzedzone ogłoszeniem (art. 13 u.dz.p.p.w.) i przeprowadzeniem konkursu, który jest warunkiem przyznania dotacji (art. 11 ust. 2 u.dz.p.p.w.). Kryteria oceny ofert złożonych w konkursie przez organizacje określa art. 15 u.dz.p.p.w. Przy powierzeniu wykonania zadania publicznego wiążącego się z udzieleniem dotacji na finansowanie jego realizacji organ administracji publicznej nie może wymagać własnego udziału finansowego organizacji. Przyjmuje się natomiast, że w przypadku wspierania władze samorządowe mogą wymagać wkładu własnego ze strony organizacji, choć mogą także uznać, że wkład organizacji jest rzeczowy lub „ludzki" w postaci przykładowo pracy wolontariuszy. Umowa o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego może być zawarta na czas realizacji zadania lub na czas określony, nie dłuższy niż 5 lat (art. 16 ust. 3 u.dz.p.p.w.)[85].

Od zasady obligatoryjnego konkursu ofert istnieje wyjątek zwany trybem uproszczonym, trybem małych zleceń albo małych grantów. Uregulowany w art. 19a omawianej ustawy pozwala, z pominięciem konkursu ofert, przyznać organizacji pozarządowej lub podmiotowi wymienionemu w art. 3 ust. 3 u.dz.p.p.w. kwotę nieprzekraczającą 10 000 zł na wykonanie zadania publicznego realizowanego w okresie nie dłuższym niż 90 dni. W przeciwieństwie do otwartego konkursu tryb ten uruchamiany jest na wniosek organizacji pozarządowej lub innej organizacji prowadzącej działalność pożytku publicznego, a nie z inicjatywy organu jednostki samorządu terytorialnego. Dla zleceń udzielonych w tym trybie wprowadzono dwa dodatkowe ograniczenia:

1. łączna kwota przekazanych w tym trybie środków jednej organizacji pozarządowej lub innej organizacji prowadzącej działalność pożytku publicznego nie może przekroczyć 20 000 zł,

---

6) określanie potrzeb społecznych i sposobu ich zaspokajania;

7) występowanie do organów Miasta z wnioskami w zakresie swojej działalności.

85 Na marginesie należy wskazać, że, w myśl art. 11 ust. 5 u.dz.p.p.w., wspieranie oraz powierzanie zadań może nastąpić także na zasadach i w trybie przepisów o partnerstwie publiczno-prywatnym albo na podstawie umów międzynarodowych, jeżeli na realizację określonego zadania publicznego będą przekazywane niepodlegające zwrotowi środki ze źródeł zagranicznych.

2. łączna kwota przekazanych w tym trybie środków wszystkim takim organizacjom nie może przekroczyć 20% dotacji planowanych w roku budżetowym na realizację zadań publicznych przez te organizacje.

Szczegółowe zasady przyznawania małych grantów określa wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

b) zakup usług

W przypadku gdy organizacja pozarządowa prowadzi działalność gospodarczą lub odpłatną działalność statutową[86], powierzanie jej wykonania zadań publicznych może nastąpić poprzez zakup usług na zasadach i trybie określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych[87].

c) preferencyjne warunki wynajmu lokalu użytkowego

Istotną formą wsparcia dla organizacji pozarządowych lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 u.dz.p.p.w. jest oddanie im w najem na preferencyjnych warunkach należących do gminy lokali użytkowych na cel prowadzonej przez te organizacje działalności pożytku publicznego. Preferencje te mogą polegać m.in. na pominięciu procedury konkursowej lub przetargowej, obniżeniu stawki czynszu lub zgodzie na podnajem części powierzchni wynajmowanego lokalu i powinny zostać wpisane do aktów prawa miejscowego określających zasady gospodarowania mieniem gminy. Zgodnie bowiem z ogólną normą kompetencyjną[88], zawartą w ustawach o samorządzie gminnym i samorządzie powiatowym, organy tych jednostek samorządu terytorialnego mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy lub powiatu. Zasady wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata powinny zostać uregulowane w drodze uchwały rady gminy lub powiatu, które mają wyłączną kompetencję do podejmowania uchwał w określonych sprawach majątkowych przekraczających zakres zwykłego zarządu. Samorządowe ustawy ustrojowe[89] wymieniają zamknięty katalog spraw tego rodzaju, co ma o tyle istotne znaczenie, że co do zasady – zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. i art. 32 ust. 2 pkt 3 u.s.p. – gospodarowanie mieniem komunalnym należy odpowiednio do wójta lub zarządu powiatu, a nie do organu stanowiącego. Natomiast zasady wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony nie dłuższy niż 3 lata mogą zostać uregulowane zarządzeniem organu wykonawczego gminy.

5.4. Rada rodziców jako jedna z przestrzeni aktywności lokalnego lidera

Obserwowana w ostatnich latach intensywna promocja ideologii przeciwstawiających się wartościom zakorzenionym w polskiej i europejskiej tradycji i kulturze i kwestionujących znaczenie rodziny w rozwoju emocjonalnym, intelektualnym i duchowym dzieci skłania do przypomnienia, że już Konstytucja – w art. 48 ust. 1, art. 53 ust. 3 – gwarantuje pierwszorzędną rolę rodziców w wychowaniu dzieci, zwłaszcza w sferze poglądów filozoficznych, aksjologicznych, moralnych i religijnych. Z kolei art. 72 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, iż „Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka. Każdy ma prawo żądać od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją".

86 Ustawowe definicje tych pojęć zawierają art. 8 i 9 u.dz.p.p.w.

87 Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz. U. 2019 poz. 1843 z późn. zm.

88 Por. art. 40 ust. 2 pkt 3 u.s.g. i art. 40 ust. 2 pkt 3 u.s.p.

89 Art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. stanowi, iż do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących: zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy.

Analogiczne brzmienie ma art. 12 pkt 8 u.s.p.

W świetle tych regulacji wypada podkreślić znaczenie i rolę partycypacji rodziców w życiu szkoły. Jedną z podstawowych, zinstytucjonalizowanych form ich zaangażowania stanowią rady rodziców. Ich kompetencje określa art. 84 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. 2019 poz. 1148 z późn. zm.). Rada dysponuje prawem występowania z wnioskami i opiniami do organów zewnętrznych wobec szkoły (organu prowadzącego i organu sprawującego nadzór pedagogiczny) oraz organów szkolnych (dyrektora, rady pedagogicznej, rady szkoły) „we wszystkich sprawach szkoły lub placówki". Na szczególną uwagę zasługuje kompetencja do uchwalania, w porozumieniu z radą pedagogiczną, programu wychowawczo-profilaktycznego szkoły obejmującego wszystkie treści i działania o charakterze wychowawczym skierowane do uczniów, realizowanego przez nauczycieli, oraz o charakterze profilaktycznym skierowane do uczniów, nauczycieli i rodziców.

Inną ważną funkcją rady rodziców jest wyrażanie zgody na podjęcie działalności w szkole lub placówce przez stowarzyszenie lub inną organizację[90]. Szczegółowo prawa rodziców w tym zakresie przybliża publikacja Instytutu Ordo Iuris pt. *Prawa rodziców w szkole. Przewodnik*[91].

W dążeniu do upodmiotowienia rodziców lokalni liderzy mogą odegrać niebagatelną rolę, promując rodzicielskie zaangażowanie poprzez dedykowane temu zagadnieniu akcje społeczne bądź przy okazji innych wydarzeń i inicjatyw prorodzinnych.

5.5. Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza

Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. 2018 poz. 130) wprowadziła instytucję obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, istniejącą dotąd tylko w wybranych samorządach, jako element obowiązkowy do ustroju każdej gminy, powiatu i województwa. Od tej pory grupa mieszkańców każdego samorządu może samodzielnie wnosić pod obrady projekty uchwał, aby podkreślić ich oddolny i ponadpartyjny charakter.

Szczegóły dotyczące inicjatyw określone są w art. 41a ustawy o samorządzie gminnym, art. 42a ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 89a ustawy o samorządzie województwa. Uprawniona do wystąpienia z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą jest wyłącznie grupa mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego, posiadających czynne prawa wyborcze do jej organu stanowiącego (rady albo sejmiku). Grupa ta w przypadku gminy do 5 000 mieszkańców musi liczyć co najmniej 100 osób, do 20 000 mieszkańców – co najmniej 200 osób, powyżej 20 000 mieszkańców – co najmniej 300 osób. W powiecie do 10 000 mieszkańców grupa musi liczyć co najmniej 300 osób, w powiecie powyżej 100 000 mieszkańców – co najmniej 500 osób. W województwie grupa musi liczyć co najmniej 1000 osób bez względu na liczbę mieszkańców.

Niezależnie od rodzaju jednostki samorządu terytorialnego projekt uchwały zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej staje się przedmiotem obrad rady (sejmiku) na najbliższej sesji po złożeniu projektu, jednak nie później niż po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia projektu. Co istotne, komitet inicjatywy uchwałodawczej ma prawo wskazywać reprezentanta komitetu również spoza grona mieszkańców gminy. Szczegółowe zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasady promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, formalne wymogi, jakim muszą odpowia-

90 Art. 86 ust. 2 Prawa oświatowego.

91 R. Dorosiński, T. Zych, K. Dyda, *Prawa rodziców w szkole. Przewodnik*, 2019, https://ordoiuris.pl/pliki/dokumenty/Broszura_prawa_rodzicow_01042019v2.pdf, dostęp: 05 maja 2020.

dać składane projekty, powinna określić rada (sejmik) w drodze osobnej uchwały – w ciągu ostatnich 2 lat nie wszystkie zdążyły to uczynić, ale brak szczegółowych przepisów nie zwalnia rady (sejmiku) z obowiązku przyjęcia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

W praktyce w celu skutecznego złożenia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej należy przygotować przynajmniej trzy rodzaje dokumentów:

1. oświadczenie o przystąpieniu do komitetu inicjatywy uchwałodawczej (łączne albo po jednym dla każdego członka tworzonego komitetu – powinno zawierać dane identyfikacyjne, np. nr ewidencyjny PESEL, oraz wskazanie przewodniczącego komitetu i jego zastępcy),
2. zawiadomienie o utworzeniu komitetu inicjatywy uchwałodawczej (składane do przewodniczącego rady/sejmiku wraz z wypełnionymi oświadczeniami),
3. listę podpisów poparcia (przynajmniej w liczbie określonej przez ustawę; lista powinna zawierać klauzulę zgody na przetwarzanie danych osobowych zgodną z RODO, a każda osoba zbierająca podpisy powinna na żądanie okazywać projekt uchwały).

5.6. Konsultacje z mieszkańcami

Inną instytucją możliwą do zaangażowania w odpowiedź na istotne potrzeby polskich rodzin są konsultacje z mieszkańcami. Już ustawą z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz. U. 1996 nr 58 poz. 261) wprowadzono do ustawy o samorządzie gminnym art. 5a, zgodnie z którym nie tylko w wypadkach przewidzianych ustawą, ale również w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy, których zasady i tryb przeprowadzania określa uchwała gminy. Analogiczny przepis art. 3d ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 10a ustawy o samorządzie województwa został umieszczony w tych aktach prawnych ustawą z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. 2001 nr 45 poz. 497).

W praktyce do przeprowadzenia konsultacji, podobnie jak w przypadku obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, wymagane jest zazwyczaj złożenie określonej liczby podpisów poparcia. Przykładowo uchwała nr LXI/1691/2013 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 11 lipca 2013 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami m.st. Warszawy przewiduje, że oprócz organów miejskich oraz dzielnicowych prawo inicjowania konsultacji posiada grupa co najmniej 1000 mieszkańców m.st. Warszawy posiadających czynne prawo wyborcze do Rady m.st. Warszawy albo co najmniej 40 organizacji pozarządowych lub podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 u.dz.p.p.w. Konsultacje przeprowadza się na wczesnym etapie prac nad zagadnieniem, w sposób stwarzający warunki do powszechnego uczestnictwa oraz z zapewnieniem rzetelności i kompletności informacji.

Konsultacje w Warszawie przeprowadza się w co najmniej dwóch z następujących form:

1. protokołowanych otwartych spotkań z mieszkańcami;
2. pisemnego, w tym elektronicznego, zbierania uwag;
3. zbierania uwag w punkcie konsultacyjnym;
4. warsztatów projektowych będących ustrukturyzowaną pracą grupy osób, prowadzącą do wypracowania propozycji rozwiązań;
5. ankiet samodzielnie wypełnianych przez respondentów, w szczególności wypełnianych przy użyciu internetu;

6. paneli obywatelskich polegających na regularnym zasięganiu przez dłuższy okres opinii dużej, reprezentatywnej grupy mieszkańców;
7. innych niż określone w pkt 1–6, wynikających ze specyfiki przedmiotu konsultacji.

5.7. Budżet obywatelski

Wspomniana wyżej ustawa z 2018 r. uzupełniła artykuły ustaw samorządowych o ustępy poświęcone instytucji budżetu obywatelskiego, który jest szczególną formą konsultacji społecznych. W ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej. Rada (sejmik) w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego. Środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość jednostki samorządu terytorialnego lub jego części. Szczegółowe wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, określa uchwała rady (sejmiku).

Inaczej niż w przypadku obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej oraz konsultacji z mieszkańcami, tutaj projekt wymaga poparcia przez określoną liczbę mieszkańców dopiero na etapie końcowym. Uchwała może określić minimalną wymaganą liczbę podpisów poparcia, przy czym nie może być ona większa niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w którym zgłaszany jest projekt.

Instytucja budżetu obywatelskiego nie jest instytucją obowiązkową, z wyjątkiem gmin będących miastami na prawach powiatu, gdzie utworzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe, a wysokość budżetu obywatelskiego wynosi co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu.

5.8. Umiejętności potrzebne liderom lokalnych społeczności w pracy z rodziną

Od lidera społeczności lokalnej oczekuje się posiadania określonych cech osobowości, a także umiejętności interpersonalnych i kompetencji społecznych. Warto tu podkreślić m.in. znaczenie:

- posiadania autorytetu i umiejętności jego budowania;
- umiejętności wytyczania i realizacji celów społecznych, ważnych dla rodzin w społeczności lokalnej;
- asertywności połączonej z poszanowaniem godności każdego człowieka, ale także umiejętności obrony przed manipulacją;
- posiadania empatii i inteligencji emocjonalnej;
- umiejętności rozwiązywania konfliktów; negocjacji i mediacji;
- umiejętności radzenia sobie ze stresem.

Szkolenie dla liderów lokalnych społeczności dotyczyć powinno nabywania i rozwijania kompetencji społecznych, a także umiejętności dostrzegania, diagnozowania potrzeb środowiska lokalnego, umiejętności współpracy z osobami, instytucjami, organizacjami, fundacjami, które działają na rzecz rodzin w danym środowisku, a także – w razie potrzeby – organizowania szkoleń, warsztatów dla rodziców, nauczycieli, wychowawców, dzieci i młodzieży, dotyczących nabywania potrzebnej wiedzy oraz rozwijania kompetencji społecznych i umiejętności interpersonalnych.

Skuteczna organizacja pomocy rodzinie warunkowana jest podstawową wiedzą dotyczącą znaczenia rodziny w życiu człowieka, prawidłowego i nieprawidłowego funkcjonowania rodziny, zaspokojenia potrzeb poszczególnych członków rodziny, komunikacji i rozwiązywania konfliktów, znaczenia hierarchii wartości dla funkcjonowania rodziny.

Lider w społeczności lokalnej w ramach szkoleń winien rozwinąć (pogłębić) umiejętności dotyczące:

- diagnozowania potrzeb środowiska lokalnego;
- określenia zasobów w danym środowisku (działających osób i ich kompetencji; placówek, stowarzyszeń, fundacji itp.);
- integrowania działań podejmowanych w danym środowisku;
- inspirowania aktywności dotyczących działań, które będą podejmowane przez podmioty działające na rzecz rodzin, w zależności od potrzeb środowiska lokalnego;
- aktywizowania społeczności lokalnej poprzez różnego typu inicjatywy (wyświetlanie filmów promujących rodzinę, stworzenie biblioteki prorodzinnej, aktywizacja miejscowych artystów do działalności na rzecz rodziny itp.)
- ewaluacji skuteczności podejmowanych działań, zarówno po ich zakończeniu, jak i wyznaczonych okresach, które pozwalają na określenie trwałości podjętych działań.

Aneks: wybrane prorodzinne dobre praktyki samorządów

W kwietniu 2020 r. wybrane samorządy udostępniły na potrzeby niniejszego opracowania przykładowe dobre praktyki realizowane w ramach prowadzonej przez nie polityki prorodzinnej. Mogą stanowić one zalążek przyszłej ogólnodostępnej Bazy Dobrych Praktyk, zawierającej wszystkie dobre praktyki realizowane na rzecz rodziny przez polskie samorządy.

Działanie	Termin realizacji	Podstawa prawna	Źródła finansowania
Stary Sącz			
Program „Szkoła dla rodziców”	Maj – sierpień	Ustawa o pomocy społecznej	Środki z budżetu Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Ośrodka Pomocy Społecznej w Starym Sączu
Żabno			
Orszak Trzech Króli	6 stycznia	Program profilaktyczno-wychowawczy szkoły	Budżet gminy
Integracja rodzin podczas uroczystości: Dzień Babci, Dzień Kobiet, Dzień Rodziny (Dzień Matki i Dzień Ojca), Ślubowanie klas I	Zgodnie z kalendarzem imprez i uroczystości szkolnych	Statut szkoły	W ramach budżetów szkół
Gmina Gromadka			
Pokrywanie rodzicom dzieci niepełnosprawnych kosztów dowozu dzieci do szkół specjalnych	Cały rok		Budżet gminy
Dowóz dzieci niepełnosprawnych do szkół specjalnych i ośrodków wsparcia	Cały rok		Budżet gminy
Gmina Odrzywół			
Program „Umiem pływać”	Wrzesień – czerwiec		Środki własne gminy oraz Ministerstwa Sportu i Turystyki
Program „Unia Sport”	Wrzesień – czerwiec		Środki unijne
Program „Owoce, warzywa i szklanka mleka”	Wrzesień – czerwiec		Środki Wojewody Mazowieckiego

Powiat Opoczyński			
Przygotowanie i utrzymanie trzech jednoosobowych pokoi w Bursie nr 1 w Opocznie dla uczennic w ciąży (w ramach programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem”)	W latach 2017–2021	Uchwała nr 160 Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2016 r. w sprawie programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem”	Dotacja z MEN
Ogłoszenie powiatu opoczyńskiego powiatem przyjaznym małżeństwu, rodzinie, macierzyństwu i rodzicielstwu	Sierpień 2019 r.	Uchwała nr XI/90/19 Rady Powiatu Opoczyńskiego z dnia 26 sierpnia 2019 r.	
Pisma informacyjne do rad rodziców szkół/placówki dot. ustawowych praw rodziców oraz do wiadomości dyrektorów szkół/placówki celem przypomnienia rodzicom praw zagwarantowanych w przepisach prawa	Październik 2019 r.		
Cykliczne spotkania z pedagogami i psychologami szkół prowadzonych przez powiat opoczyński w celu wypracowania Kodeksu Dobrych Praktyk oraz omówienia praw rodziców w szkole	2019 r.		
Opublikowanie wykazu organizacji pozarządowych współpracujących ze szkołami/placówką prowadzonymi przez powiat opoczyński (bieżąca aktualizacja)	Listopad 2019 r.		
Cykliczne zajęcia psychoedukacyjne pn. „Szkoła dla Rodziców i Wychowawców” oraz „Warsztaty dla dobrych Rodziców”, skierowane do rodziców dzieci z nadpobudliwością psychoruchową, organizowane przez Poradnię P.–P. w Opocznie	2019 r.		
Powołanie Rzecznika Praw Rodziny	Luty 2020 r.	Uchwała nr 61/189/20 Zarządu Powiatu Opoczyńskiego z dnia 13 lutego 2020 r.	
Dzień Rodzicielstwa Zastępczego	Czerwiec		Własne, sponsorzy
Grupy wsparcia dla rodzin zastępczych spokrewnionych, niezawodowych	2016 r. – nadal		Europejski Fundusz Społeczny
Kurs prawa jazdy dla osób pełnoletnich umieszczonych w pieczy zastępczej	2018–2020		Europejski Fundusz Społeczny
Wsparcie w wyrównywaniu szans edukacyjnych (korepetycje) dla dzieci i młodzieży z pieczy zastępczej	Wrzesień 2018 – luty 2020		Europejski Fundusz Społeczny

Wyjazdowe warsztaty diagnostyczne dla dzieci z podejrzeniem zaburzeń ze spektrum FASD	Lipiec – sierpień 2018		Europejski Fundusz Społeczny
Dyżury Rzecznika Praw Rodziny	Marzec 2020 r. – nadal	Uchwała 61/189/20 Zarząd Powiatu Opoczyńskiego z dnia 13 lutego 2020 r.	Własne
Mikołajki dla dzieci z pieczy zastępczej oraz z terenu powiatu opoczyńskiego. PCPR był współorganizatorem	Grudzień 2019 r.		Własne, sponsorzy
Akcje promujące ideę rodzicielstwa zastępczego	2016 r.		Własne
Powiat Tarnowski			
Dzień Rodzicielstwa Zastępczego	Co roku na przełomie maja i czerwca	Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej	- Budżet powiatu tarnowskiego, - środki finansowe zewnętrzne, - środki finansowe od sponsorów
Województwo Łódzkie			
Wojewódzkie Obchody Dnia Rodziny (w tym Konkurs o Nagrodę Marszałka Województwa Łódzkiego pn. „Województwo Łódzkie Przyjazne Rodzinie”)	Corocznie – maj	Corocznie – uchwała Zarządu Województwa Łódzkiego	Środki Samorządu Województwa Łódzkiego
Powiat Przysuski			
Dofinansowanie do przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych (Wsparcie osób niepełnosprawnych poprzez dofinansowanie do zakupu niezbędnych środków pomocniczych oraz przedmiotów ortopedycznych, które ułatwiają codzienne funkcjonowanie)	Cały rok	Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych	PFRON
Dofinansowanie do sprzętu rehabilitacyjnego (Wsparcie osób niepełnosprawnych poprzez dofinansowanie do zakupu sprzętu pomocnego w przeprowadzeniu rehabilitacji domowej)	Cały rok	Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych	PFRON
Dofinansowanie do turnusu rehabilitacyjnego (Dofinansowanie udzielane dla osoby niepełnosprawnej oraz jej opiekuna do uczestnictwa w turnusie rehabilitacyjnym)	Cały rok	Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych	PFRON

Realizacja Powiatowego programu rozwoju pieczy zastępczej, tj. organizacja spotkań, festynów, grupy wsparcia, wypłata świadczeń finansowych dla rodzin zastępczych, prowadzenie szkoleń dla rodzin zastępczych, praca w środowisku z rodzinami, pomoc wychowankom usamodzielnianym z rodzin zastępczych	Cały rok	Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej	Środki własne, MUW
Gmina Radzyń Podlaski			
Gminny Dzień Babci i Dziadka	Styczeń	Zadanie własne gminy	Budżet gminy oraz sponsorzy
Gminny Dzień Kobiet	Marzec	Zadanie własne gminy	Budżet gminy oraz sponsorzy
Okolicznościowe imprezy wielkanocne o charakterze rodzinnym (wspólne wicie palm, przygotowywanie pisanek, wspólne przygotowywanie tradycyjnych potraw wielkanocnych itp.)	Marzec – kwiecień	Zadanie własne gminy	Budżet gminy oraz sponsorzy
Gminny Dzień Matki	Maj	Zadanie własne gminy	Budżet gminy oraz sponsorzy
Gminny Dzień Dziecka	Czerwiec	Zadanie własne gminy	Budżet gminy oraz sponsorzy
Wakacyjne inicjatywy lokalne (Dzień Rodziny, ludowe śpiewanie, wspólne zabawy integracyjne, pikniki rodzinne itp.)	Lipiec – sierpień	Zadanie własne gminy	Budżet gminy oraz sponsorzy
Dożynki Gminne	Wrzesień	Zadanie własne gminy	Budżet gminy oraz sponsorzy
Okolicznościowe imprezy okołobożonarodzeniowe (wspólne wykonywanie szopek, wspólne kolędowanie, przygotowywanie kartek bożonarodzeniowych, mikołajki, wspólne wykonywanie tradycyjnych potraw wigilijnych itp.)	Grudzień	Zadanie własne gminy	Budżet gminy oraz sponsorzy
Gminna Wigilia	Grudzień	Zadanie własne gminy	Budżet gminy oraz sponsorzy

WSPARCIE DARCZYŃCÓW

Instytut Ordo Iuris jest fundacją i zakres naszej aktywności jest ściśle uzależniony od funduszy, które pozyskamy na działalność statutową. Ceniąc sobie niezależność, nie korzystamy ze środków publicznych i grantów, których pozyskanie mogłoby ją ograniczać. Naszą działalność prowadzimy tylko dzięki hojności naszych Darczyńców, zwłaszcza tych, którzy wspierają nas regularnie co miesiąc w ramach Kręgu Przyjaciół (więcej na: **www.przyjaciele.ordoiuris.pl**)

RAZEM MOŻEMY REALNIE WPŁYWAĆ NA RZECZYWISTOŚĆ!

DAROWIZNĘ MOŻNA PRZEKAZAĆ NA KONTO

32 1160 2202 0000 0002 4778 1296

Fundacja Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris
ul. Zielna 39, 00-108 Warszawa
oraz za pomocą przelewów internetowych
Tpay i PayPal (szczegóły na stronie www.ordoiuris.pl)

ordoiuris.pl /ordoiuris @OrdoIuris /ordoiuris

Propozycje i postulaty zawarte w publikacji współbrzmią z badaniami naukowymi, które potwierdzają fundamentalne znaczenie małżeństwa i rodziny dla dobrostanu i dobrobytu społecznego, zarówno w krótkiej, jak i w długiej perspektywie. Ponadto, poradnik stanowi ważny zbiór rekomendacji i podpowiedzi odnoszących się do zapisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, na temat tego, jak osoby i podmioty odpowiedzialne za kształtowanie polityki społecznej w samorządach mogą konkretnie działać, aby zapisy ustawy zasadniczej na temat małżeństwa i rodziny stawały się rzeczywistością.

Poradnik przedstawia bardzo kompleksowy i starannie przemyślany model funkcjonowania i działania struktur samorządowych, oparty na założeniu, że tworzenie właściwego – bo wynikającego m.in. z zapisów Konstytucji RP – klimatu dla życia rodzin, ich stabilności i rozwoju, może być skutecznie realizowane wówczas, gdy prorodzinna świadomość i mentalność będą obecne na wszystkich poziomach struktur samorządu.

Prof. Michał Michalski

Samorządy partnerskie publikacji:

Powiat Białobrzeski | Powiat Łowicki | Powiat Opoczyński | Powiat Przysuski | Powiat Tarnowski

Gmina Gromadka | Gmina Odrzywół | Gmina Radzyń Podlaski | Miasto i Gmina Stary Sącz | Miasto i Gmina Żabno

ISBN 978-83-957763-3-5

Kontakt

Paweł Kwaśniak | Koordynator projektu Samorządowej Karty Praw Rodzin

tel. +48 691 490 049 | e-mail: pawel.kwasniak@kartarodzin.pl