

Halina Kasińska

NIEKTÓRE PROBLEMY PRAWNE POLITYKI PAŃSTWA WOBEC RODZINY

Prawidłowe funkcjonowanie rodziny stanowi przesłankę właściwej organizacji życia społecznego¹. Rodzina realizuje dwojakiego rodzaju zadania: autonomiczne i heteronomiczne, to znaczy określane samodzielnie w jej obrębie i narzucone z zewnątrz, przez inne zbiorowości społeczne, w szczególności państwo. Podział ten jest oczywiście nieostry i po części względny, bo to co subiektywnie odczuwalne jest jako samodzielny wybór zadań rodziny przez rodziców lub innych jej członków, w rzeczywistości często bywa uwarunkowane zinternalizowanymi wartościami i wzorami zachowania się, charakterystycznymi dla danej społeczności. Tym niemniej jest to podział istotny, wskazujący na rolę spełnianą przez rodzinę w określonym systemie społecznym.

W niektórych, zwłaszcza totalitarnych systemach, rodzinie nie pozostawia się w zasadzie żadnych możliwości samodzielnego określania swoich zadań, ma ona być „kółkiem w maszynie społecznej”, realizować zadania oznaczone np. przez ośrodek władzy politycznej w państwie. W systemach pluralistycznych, opartych na poszanowaniu samoistnych wartości naturalnych grup społecznych, akceptuje się autonomię rodziny, jej pierwotny charakter wobec szerszych form życia zbiorowego i niesprowadzalność funkcji rodziny do służenia interesom tych szerszych zbiorowości.

¹ W. Szubert, *Cele, zakres i metody polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna*, red. A. Rajkiewicz, Warszawa 1976, s. 37; idem, *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987, s. 122; J. Szczepański, *Elementarne pojęcia socjologii*, Warszawa 1972, s. 308; M. Ziemska, *Patologia rodziny*, [w:] *Zagadnienia patologii społecznej*, red. A. Podgórecki, Warszawa 1976, s. 457 i n.

Poszczególne funkcje rodziny, rozumiane jako zespoły przedsięwzięć podejmowanych dla realizacji określonych jej zadań, mogą więc mieć różny charakter i sens społeczny, zależnie od tego, czy łączą się z zadaniami ustalonymi autonomicznie w rodzinie czy też heteronomicznie wobec rodziny. Oczywiście nie muszą to być zadania przeciwstawne, konkurencyjne. Na założeniu ich komplementarności opiera się wizja zdrowego społeczeństwa jako wolnej, godnej i odpowiedzialnej wspólnoty rodzin – stanowiących jak gdyby pierwszą i najbardziej naturalną formę społecznego „zakorzenienia” i egzystencji jednostek ludzkich. Urzeczywistnienie tej humanistycznej wizji zależy jednak od spełnienia szeregu warunków kulturowych, politycznych itd.

Wobec licznych zagrożeń i trudności, na jakie napotyka współczesna rodzina, często nie jest ona w stanie wypełniać swoich zadań bez pomocy z zewnątrz. Najogólniej wyodrębnić można dwie podstawowe metody pomocy rodzinie ze strony społeczeństwa i państwa. Pierwsza z nich polega na stwarzaniu pomyślnych warunków dla realizacji funkcji rodziny przez prowadzenie odpowiedniej polityki społecznej i gospodarczej. Odpowiada to postulatowi wspomagania członków społeczności przez organizacje społeczne wyższego rzędu i państwo, nieprzejmowania jednak tych zadań, które mogą być przez nich samych skutecznie wykonywane. Postulat ten formułowany jest zwłaszcza w katolickiej nauce społecznej jako zasada pomocniczości².

Druga metoda sprowadza się do pełnego lub częściowego zastępowania rodziny w wykonywaniu jej funkcji przez instytucje społeczne i państwowe. Zastosowanie tej metody doznaje pewnych ograniczeń, przede wszystkim ze względu na niezbywalny charakter niektórych funkcji rodziny. Są to funkcje, w wykonywaniu których rodzina jest niezastąpiona, nie może się ich wyzbyć bez istotnego uszczerbku dla siebie i swoich członków³. Za istotne i niezbywalne należy uznać przede wszystkim osobowe funkcje rodziny (funkcja miłości, zwana również funkcją emocjonalno-ekspresyjną lub psychohygieniczną), w znacznym zakresie funkcję socjalizacji oraz niektóre aspekty funkcji wychowawczo-opiekuńczej; rodzina jest bowiem niezastąpiona w zakresie wychowania i opieki nad małymi dziećmi⁴. Pozostałe funkcje rodziny to takie, bez których może ona funkcjonować nie ponosząc w zasadzie większej szkody. Należy sądzić, że nie powoduje z reguły większych problemów wyzbycie się funkcji ekonomicznej i pewnych aspektów funkcji opiekuńczej (pranie, sprzątanie, gotowanie, leczenie) oraz wychowawczej (np. w zakresie kształcenia).

² Encyklika Piusa XI *Quadragesimo Anno*, [w:] *Społeczne nauczanie Kościoła*, „Znak” 1982, nr 332–334, s. 707–708.

³ F. Adamski, *Socjologia małżeństwa i rodziny*, Warszawa 1984, s. 52.

⁴ *Ibidem*, s. 229 i n. Szerzej na temat różnych funkcji rodziny patrz Szczepański, *op. cit.*, s. 303 i n.; Z. Tyszką, *Socjologia rodziny*, Warszawa 1979, s. 67–69; M. Ziemska, *Wpływ przemian funkcji rodziny na socjalizację dzieci*, [w:] *Rodzina i dziecko*, Warszawa 1986, s. 229; J. Piotrowski, *Społeczne problemy rodziny*, [w:] *Polityka społeczna*, s. 194 i n.

Oczywiście, o ile funkcje te są realizowane przez inne formy organizacyjne społeczeństwa, zwłaszcza instytucje wyspecjalizowane, których działalność (np. leczenie, nauczanie, wytwarzanie odzieży, artykułów spożywczych) ma z reguły charakter masowy. Ponadto ograniczająco na zakres możliwości przejmowania funkcji rodziny wpływa niedostatek środków pozostających w dyspozycji szerszych zbiorowości społecznych i państwa oraz nieefektywność lub niewielka efektywność zastępczego wykonywania niektórych funkcji rodziny przez inne instytucje.

Sumując można by więc powiedzieć, że zastosowanie omawianej metody napotyka na bariery etyczne, celowościowe, ekonomiczno-instytucjonalne i efektywnościowe.

Wybór między metodą wspomagania i metodą zastępowania rodziny zależy od szeregu czynników, w pierwszym rzędzie od typu funkcji rodziny, w wykonywaniu której występują zakłócenia. Jest jednak niewątpliwe, że ze względów aksjologicznych w polityce społecznej państwa wobec rodziny powinna być preferowana pierwsza z nich. Druga metoda (zastępowania rodziny) może być stosowana w przypadku funkcji nie mających charakteru niezbywalnego, zaś gdy chodzi o funkcje niezbywalne – tylko z konieczności, np. w razie rozpadu rodziny, utraty rodziców lub opiekunów. Wybór tej metody wydaje się też zasadny w razie wystąpienia potrzeby przejściowej (czasowe zastępstwo) lub stałej, ale fragmentarycznej pomocy. Dotyczy to zwłaszcza niektórych funkcji opiekuńczych (pielęgnowania), ekonomicznych (prowadzenia gospodarstwa domowego), wychowawczych (w czasie przejściowej nieobecności rodziców). Może też być podyktowane względami fachowymi (opieka zdrowotna, nauka itp.).

Cele polityki państwa wobec rodziny określone są w Polsce zarówno przepisami konstytucji, jak i ratyfikowanych umów międzynarodowych. Akty te wyrażają równocześnie podstawowe zasady prawne w zakresie stosunków rodzinnych. Najważniejszą z nich jest zasada opieki i ochrony państwa nad rodziną, macierzyństwem i młodym pokoleniem. Została ona wprost sformułowana w konstytucji i to w dwojakim ujęciu: po pierwsze jako jeden z podstawowych celów działalności państwowej, po drugie jako jedno z podstawowych praw obywatelskich. Z konstytucji wynika więc dla wszystkich organów państwowych obowiązek otaczania opieką i ochroną rodziny w całej ich działalności zarówno przy tworzeniu, jak i przy stosowaniu prawa. Dla obywateli zaś – prawo domagania się realizacji tego obowiązku, tzn. prawo żądania, by organy państwowe zapewniły rodzinie (także: małżeństwu, macierzyństwu, wychowaniu dzieci) właściwą opiekę i ochronę.

Z prawnego punktu widzenia doniosłe znaczenie ma sens przypisywany zawartości pojęcia „opieka i ochrona państwa nad rodziną”. W konstytucji brak bliższego wyjaśnienia tej kwestii. Rzucają na nią natomiast światło postanowienia aktów prawa międzynarodowego, w szczególności Powszechnej

Deklaracji Praw Człowieka ONZ oraz Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka. Przede wszystkim ujmują one rodzinę jako naturalną i podstawową komórkę społeczeństwa oraz stwierdzają, że rodzina ma prawo do ochrony ze strony społeczeństwa i państwa (art. 16 ust. 3 Powszechnej Deklaracji, art. 23 ust. 1 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych). Tak więc celem ochrony rodziny powinno być zapewnienie jej integralności, naturalnego charakteru, podmiotowej odrębności, a równocześnie podstawowego znaczenia dla życia jednostki i organizacji społeczeństwa. W świetle tych i innych dokumentów społeczności międzynarodowej, a także konstytucji RP rysują się trzy podstawowe kierunki prawnej ochrony rodziny.

Pierwszy z nich polega na zagwarantowaniu autonomii rodziny jako naturalnej i podstawowej wspólnoty społecznej i jej ochronie przed niepożądaną (tzn. godzącą w tak określony charakter rodziny) ingerencją z zewnątrz. Na państwie ciąży obowiązek powstrzymania się od takiej ingerencji i zapewnienia ochrony przed ingerencją osób trzecich. Są to obowiązki o charakterze niejako negatywnym. Przykładem regulacji wprowadzającej obowiązki tego rodzaju jest art. 23 ust. 2 i 3 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych stwierdzający, iż mężczyźni i kobiety w wieku odpowiednim do zawarcia małżeństwa mają prawo do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny. Jest to więc naturalne prawo człowieka, wywodzące się „z jego przyrodzonej godności”, a nie z woli państwa, które państwo winno jednak respektować i określić jego odpowiednie formy realizacyjne. Zawsze jednak obowiązuje zasada, że związek małżeński nie może być zawarty bez swobodnie wyrażonej pełnej zgody przyszłych małżonków. Jakikolwiek ograniczenia lub osłabienia gwarancji urzeczywistnienia tych reguł w systemie prawnym danego państwa byłyby nie do pogodzenia z treścią przytoczonych przepisów i zasadą ochrony autonomii rodziny w ogóle.

W tym samym kierunku działa przewidziany w art. 17 wspomnianego Paktu zakaz samowolnej lub bezprawnej ingerencji w czyjekolwiek życie prywatne, rodzinne, domowe oraz związane z nim prawo do ochrony przeciwko takiej ingerencji. Szczególne znaczenie ma ochrona autonomii rodziny w zakresie realizacji funkcji opiekuńczo-wychowawczej wobec dzieci, zapewnienia ich prawidłowego rozwoju fizycznego, umysłowego i moralnego. W licznych przepisach prawa międzynarodowego znalazło swoje odzwierciedlenie naturalne prawo dziecka do życia i wychowania w rodzinie. Deklaracja Praw Dziecka (Genewska) z 1948 r. sformułowała powszechny obowiązek udzielenia dziecku pomocy przy zachowaniu integralności rodziny⁵. Wszelkie ingerencje ze strony państwa i innych podmiotów uderzające w integralność prawidłowo funkcjonujących rodzin są więc niedopuszczalne także i z tego powodu, że naruszają jedno z podstawowych praw dzieci. Zasada 6 Deklaracji

⁵ Por. M. Balcerek, *Prawa dziecka*, Warszawa 1986, s. 119.

Praw Dziecka z 1959 r. wskazuje, że dla harmonijnego rozwoju swej osobowości dziecko potrzebuje miłości i zrozumienia. Stąd też „w miarę możliwości powinno ono rosnąć pod ochroną i odpowiedzialnością rodziców [...] w pierwszych latach życia nie wolno dziecka oddzielać od matki, chyba że chodzi o wypadki wyjątkowe”. Zasada 7 tej Deklaracji nakłada przede wszystkim na rodziców odpowiedzialność za wychowanie dziecka i kierowanie nim mające na względzie jego dobro.

Reguła odpowiedzialności rodziny za opiekę i wychowanie dzieci pozostających na jej utrzymaniu została wyeksponowana także w treści art. 10 Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych. W tym kontekście obowiązek udzielania pomocy rodzinie winien być rozumiany jako obowiązek stworzenia przez państwo warunków umożliwiających rodzicom prawidłowe wychowanie dzieci i ponoszenie odpowiedzialności za ich rozwój. W pierwszym rzędzie chodzi tu o powstrzymanie się państwa (i innych podmiotów) od ingerencji zakłócającej prawidłowo przebiegający proces opieki i wychowania dziecka w rodzinie. Ingerencja podejmowana być może tylko wówczas, gdy rodzice zaniedbują swoje obowiązki lub wykonują je ze szkodą dla dziecka. Jednak i wtedy powinna mieć na celu przede wszystkim pomoc rodzinie i uzdrowienie stosunków rodzinnych, zaś izolowanie dziecka z jego naturalnego środowiska tylko w ostatecznych, drastycznych przypadkach⁶.

Wypełnianie przez rodziców powinności w zakresie opieki nad dziećmi i zapewnienia ich prawidłowego rozwoju wymaga zagwarantowania rodzicom prawa wyboru metod wychowawczych (w granicach troski o dobro dziecka) oraz wpływu na kierunek i sposób kształcenia dzieci. Jest to szczególnie ważne wobec przejęcia we współczesnych warunkach znacznej części tej ostatniej funkcji przez państwowe lub publiczne instytucje oświatowe. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka formułuje prawo pierwszeństwa rodziców w wyborze nauczania, które ma być dane ich dzieciom (art. 26 ust. 3). Pakty Praw Człowieka zobowiązują państwa do poszanowania wolności rodziców (opiekunów prawnych) w wyborze dla swych dzieci szkół innych niż założone przez władze publiczne, lecz odpowiadające minimalnym wymaganiom w zakresie nauczania ustalonym lub zatwierdzonym przez państwo, jak również w zapewnieniu swym dzieciom wychowania religijnego i moralnego, zgodnie z ich własnymi przekonaniami (art. 13 ust. 3 Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, art. 18 ust. 4 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych).

Ochronie autonomii rodziny mogą służyć wreszcie – bezpośrednio lub pośrednio – wszystkie przepisy dotyczące „wolnościowych” praw człowieka i obywatela, np. prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego, prawa

⁶ Por. J. Machowski, *Prawa człowieka*, Warszawa 1968, s. 128 o ustaleniach w trakcie dyskusji ONZ, por. też *System prawa rodzinnego i opiekuńczego*, red. J. Piątkowski, Wrocław 1985, s. 851 i n.

swobodnego poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania w granicach danego państwa, prawa emigracji i powrotu do swojego kraju, prawo do posiadania własności, prawo wolności poglądów i opinii oraz wyrażania ich, prawo swobodnego zrzeszania się, zakazu niewolnictwa i poddaństwa, zakazu świadczenia pracy przymusowej lub narzuconej.

Drugi kierunek ochrony rodziny polega na zagwarantowaniu poszanowania w obrębie rodziny praw i indywidualnych interesów poszczególnych jej członków. Następuje to przez odpowiednie ukształtowanie prawne stosunków wewnątrzrodzinnych. Taka regulacja oznacza oczywiście ingerencję państwa w życie rodziny, pewne ograniczenie jej autonomii. Pozostawienie rodzinie pełnej swobody w zakresie unormowania stosunków wewnętrznych nie zawsze gwarantowałoby jednak jej właściwe funkcjonowanie, a zwłaszcza nie byłoby korzystne z punktu widzenia ochrony praw i interesów jej członków. Z tego powodu akty prawa międzynarodowego nakazują państwu zastosowanie środków ustawodawczych i innych w celu zapewnienia prawidłowego układu stosunków w rodzinie, w szczególności zaś w celu ochrony praw kobiet i dzieci.

Dokumenty Narodów Zjednoczonych przewidują zakaz wszelkich form dyskryminacji kobiet w życiu społecznym (art. 3 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, art. 3 Paktu Praw Społecznych, Gospodarczych i Kulturalnych oraz Deklaracja w Sprawie Likwidacji Dyskryminacji Kobiet ZO ONZ z 7 listopada 1967 r.). Konstytucja RP stanowi, iż kobieta ma równe z mężczyzną prawa we wszystkich dziedzinach życia państwowego, politycznego, gospodarczego, społecznego i kulturalnego (art. 78 ust. 1). Te zasady odnoszą się zwłaszcza do sytuacji kobiet w życiu rodzinnym. Według art. 6 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka oraz art. 33 ust. 4 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych mężczyźni i kobiety mają równe prawa w odniesieniu do zawarcia małżeństwa, podczas jego trwania i po jego ustaniu. Zasada równych praw męża i żony została rozwinięta we wspomnianej Deklaracji w Sprawie Likwidacji Dyskryminacji Kobiet. Na państwa został nałożony obowiązek wydania ustaw w celu zapewnienia kobietom, zamężnym i niezamężnym, równych z mężczyznami praw m. in. w dziedzinie prawa cywilnego i karnego oraz dla zapewnienia równości położenia męża i żony, w tym równych praw i obowiązków rodziców w sprawach dotyczących ich dzieci.

Istotne jest jednak zastrzeżenie, że zalecane środki winny być podjęte przez państwa „bez uszczerbku dla zabezpieczenia jedności i harmonii rodziny, która pozostaje podstawową komórką społeczeństwa” oraz, że „we wszystkich przypadkach najważniejszy powinien być interes dzieci” (art. 6). Widoczna jest więc intencja przypisania dążeniom do równouprawnienia męża i żony znaczenia instrumentalnego wobec wartości nadrzędnych: jedności i harmonii rodziny oraz interesu dzieci, które przede wszystkim powinny być zagwarantowane w systemie prawnym i praktycznej działalności państwa.

Do ochrony dobra dziecka – jego praw i interesów – akty prawa międzynarodowego przywiązują szczególne znaczenie. Według art. 24 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych każde dziecko ma prawo do środków ochrony, jakich wymaga status nieletniego, ze strony rodziny, społeczeństwa i państwa. Deklaracja Praw Dziecka ZO ONZ z 20 listopada 1959 r. proklamuje zasadę szczególnej ochrony dziecka, a nawet jego pierwszeństwa do ochrony i pomocy (zasada 8). Dobro dziecka jest traktowane jako w zasadzie jedyny dopuszczalny motyw prawnego ograniczenia autonomii rodziny w sferze realizacji funkcji opiekuńczo-wychowawczej. Temu celowi służą też przepisy nakazujące rejestrację dziecka niezwłocznie po urodzeniu i jego prawa do nabycia obywatelstwa (art. 24 ust. 3 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych), ochronę dziecka przed wszelkiego rodzaju zaniedbaniem, okrucieństwem i wyzyskiem, zakaz przyjmowania dziecka do pracy zarobkowej przed osiągnięciem odpowiedniego wieku oraz zmuszania lub upowalniania do wykonywania zawodu lub czynności mających szkodliwy wpływ na jego zdrowie, wychowanie albo rozwój, a także ochronę przed praktykami dyskryminacyjnymi ze względu na rasę, religię itd. (zasady 9–10 Deklaracji Praw Dziecka, art. 10 ust. 4 Paktu Praw Społecznych, Gospodarczych i Kulturalnych).

Wynikające z przytoczonych przepisów prawa międzynarodowego zasady ochrony praw i interesów dziecka w rodzinie obowiązują oczywiście również w Polsce, powinny też znaleźć odzwierciedlenie w polskim ustawodawstwie. Sama Konstytucja zawiera rozproszone postanowienia w tym zakresie. Kwestia praw dziecka znajduje bezpośrednie odbicie w tych jej postanowieniach, które określają obowiązek opieki państwa nad rodziną, macierzyństwem i wychowaniem młodego pokolenia, gwarancje realizacji praw i obowiązków alimentacyjnych, równość praw dzieci urodzonych poza małżeństwem i dzieci urodzonych w małżeństwie itp.

Trzeci kierunek ochrony prawnej rodziny polega na zapewnieniu jej właściwych warunków egzystencji i rozwoju oraz udzielaniu pomocy w wypełnianiu roli naturalnej i podstawowej wspólnoty społecznej poprzez różnego rodzaju świadczenia materialne, udostępnianie usług instytucji ochrony zdrowia, socjalnych, oświatowych, wychowawczych itp. ułatwienia. W tym przypadku nie chodzi zatem o ochronę praw rodziny przed niepożądaną ingerencją z zewnątrz, lecz o stworzenie przesłanek prawnych organizowania różnych form pozytywnej pomocy rodzinie.

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka mówi o prawie każdego człowieka do stopy życiowej zapewniającej dobrobyt jemu i jego rodzinie (art. 25 ust. 1) oraz o prawie do pracy i prawie każdego pracującego do odpowiedniego i zadowalającego wynagrodzenia, zapewniającego jemu i jego rodzinie egzystencję odpowiadającą godności ludzkiej, uzupełnianego w razie potrzeby innymi środkami pomocy społecznej (art. 23).

Prawo człowieka do odpowiedniej stopy życiowej dla niego samego i jego rodziny (włączając w to wyżywienie, odzież i mieszkanie) zostało uznane przez państwa strony Paktu Praw Społecznych, Gospodarczych i Kulturalnych (art. 11 ust. 1). To samo dotyczy prawa każdego człowieka do pracy zarobkowej, którą swobodnie wybierze lub przyjmie i do korzystania ze sprawiedliwych i właściwych warunków pracy, prawa do wolności od głodu, korzystania z najwyższego osiągalnego poziomu ochrony zdrowia fizycznego i psychicznego, zabezpieczenia społecznego włączając w to ubezpieczenie społeczne, nauki, udziału w życiu kulturalnym itd.

Równocześnie państwa zobowiązały się do podjęcia (zarówno indywidualnie, jak i w ramach współpracy międzynarodowej) niezbędnych określonych w Pakcie środków w celu zapewnienia realizacji wymienionych praw, np. wprowadzenia zasady równej płacy za równą pracę, reform rolnych i programów ulepszania sposobów produkcji żywności, stworzenia warunków zapewniających wszystkim świadczenia i opiekę lekarską na wypadek choroby czy też ustanowienie zasady, że nauczanie podstawowe jest obowiązkowe, bezpłatne i dostępne dla wszystkich.

Tego rodzaju działania państwa mają wieloraki sens ochronny. Gwarantują interesy jednostek, ale także istotnie wpływają na możliwości realizacji funkcji rodzin. Na uwagę zasługuje w związku z tym sformułowanie użyte w art. 10 ust. 1 Paktu Praw Społecznych, Gospodarczych i Kulturalnych. „Należy udzielić jak najszerzej ochrony i pomocy rodzinie jako naturalnej i podstawowej komórce społeczeństwa w szczególności [...] w okresie trwania odpowiedzialności rodziny za opiekę i wychowanie dzieci pozostających na jej utrzymaniu”. W świetle tej dyrektywy w pełni uzasadniona wydaje się nie tylko jak najszerza interpretacja przewidzianych w Pakcie praw człowieka (i obowiązków państwa), gdy odnoszą się do rodziny, nie tylko przyznanie pewnego priorytetu w korzystaniu z nich dla osób posiadających rodziny, ale wręcz uznanie, że są to prawa rodziny, a nie tylko jednostki i obowiązki państwa wobec rodziny, a nie tylko wobec jednostki. W szczególności dotyczy to praw rodziny obciążonej odpowiedzialnością za opiekę i wychowanie dzieci pozostających na jej utrzymaniu, co jest zgodne z ogólną, wyrażoną w Paktach i innych dokumentach NZ, ideą nadrzędności ochrony dobra i interesów dziecka.

W kontekście pomocy rodzinie ze strony państwa przy wypełnianiu jej funkcji należy też rozpatrywać nakaz otaczania szczególną opieką matki w rozsądnym okresie przed i po urodzeniu dziecka, przyznania jej prawa do płatnego urlopu macierzyńskiego (bądź urlopu z zapewnieniem odpowiednich świadczeń przysługujących z tytułu zabezpieczenia społecznego), prawa powrotu do poprzedniego miejsca pracy, zapewnienia niezbędnych usług socjalnych (wraz z udogodnieniami w zakresie opieki nad dzieckiem), nakaz podjęcia środków zapobiegających dyskryminacji kobiet z uwagi na małżeństwo lub

macierzyństwo i zapewniających im rzeczywiste prawo do pracy, a zwłaszcza ochrony przed zwolnieniem z pracy (art. 10 ust. 2 Paktu Praw Społecznych, Gospodarczych i Kulturalnych, art. 10 Deklaracji w Sprawie Likwidacji Dyskryminacji Kobiet). Oczywisty związek z ochroną rodziny mają też inne postanowienia dotyczące zagwarantowania równych z mężczyznami praw kobiet w życiu społecznym i gospodarczym, np. do pracy, wynagrodzenia, awansu zawodowego, płatnego urlopu, uprawnień emerytalnych, ubezpieczeń społecznych, dodatków rodzinnych itp.

Intencja pomocy rodzinie wyraża się też w stanowieniu przepisów dotyczących obowiązku szczególnej opieki państwa nad dziećmi i młodzieżą, zwłaszcza gdy chodzi o zapewnienie warunków ich prawidłowego rozwoju, ochronę przed wyzyskiem ekonomicznym i społecznym, zatrudnianiem przy pracy szkodliwej dla zdrowia i moralności bądź niebezpiecznej dla zdrowia czy też zatrudniania poniżej pewnej minimalnej granicy wieku.

Należy zauważyć, że omawiany kierunek ochrony prawnej rodziny znalazł stosunkowo szerokie odzwierciedlenie w Konstytucji RP, zwłaszcza w wyniku nowelizacji z 1976 r.⁷, choć nie ma w niej bezpośrednio wyrażonego prawa obywateli do odpowiedniej stopy życiowej dla nich samych i ich rodzin, prawa do płacy zapewniającej egzystencję odpowiadającą godności ludzkiej czy też prawa do wolności od głodu. Zagwarantowanie przez państwo realizacji tych naturalnych, podstawowych praw jednostek i rodzin jest na pewno ważniejsze niż ich deklarowanie bądź niedeklarowanie w konstytucji, choć to ostatnie nie pozostaje bez znaczenia dla obrazu stosunków między państwem a obywatelami. W Konstytucji RP są ujęte natomiast inne prawa ludzkie i obywatelskie, mające istotne walory, gdy chodzi o ochronę rodziny: prawo do pracy, ochrony zdrowia oraz do pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy, prawo do nauki itd.

Bezpośrednio spraw ochrony i udzielania pomocy rodzinie dotyczą przepisy o opiece nad matką i dzieckiem, o ochronie kobiety ciężarnej, płatnym urlopie w okresie przed i po porodzie, o rozbudowie sieci zakładów położniczych, żłobków, przedszkoli, rozwoju sieci zakładów usługowych i żywienia zbiorowego. Przyrzeczenie udostępniania przez państwo tego rodzaju świadczeń i urządzeń zostało jednak ujęte w konstytucji tylko w aspekcie gwarancji równouprawnienia kobiet (obok ich równych z mężczyznami praw do pracy, wynagrodzenia, wypoczynku, ubezpieczenia społecznego, nauki, godności i odznaczeń, zajmowania stanowisk publicznych), nie zaś jako wyłączny wyraz troski o dobro rodziny i dzieci⁸. Konstytucja zapowiada też umacnianie w społeczeństwie pozycji kobiet, zwłaszcza matek i kobiet pracujących

⁷ Z. Radwański, *Zmiany Konstytucji PRL dotyczące rodziny*, RPEiS, 1977, nr 2.

⁸ Z. Wasilkowska, *Prawna ochrona rodziny*, [w:] *Socjalne i prawne środki ochrony macierzyństwa i rodziny*, Warszawa 1976; *System prawa...*, s. 68.

zawodowo. To ostatnie zadanie jest ważne i trudne do realizacji wobec nieuchronnej z reguły konfliktowości ról kobiety jako matki i osoby pracującej zawodowo.

Troska o dobro rodziny jest wyraźnie podana jako motyw dążenia do poprawy sytuacji mieszkaniowej i poparcia dla różnych form budownictwa mieszkaniowego (art. 79 ust. 5), z czego nie można jednak wyprowadzać obywatelskiego prawa do mieszkania, znanego konstytucjom niektórych państw⁹. Wspomniany przepis (wraz z ust. 4) stanowi przejaw bezpośredniego zainteresowania państwa zagwarantowaniem rodzinom należytych warunków bytu materialnego, szkoda jednak, że ograniczony tylko do spraw mieszkaniowych i alimentacyjnych. Pominęto takie istotne dla tego problemu kwestie jak np. rozwój świadczeń z ubezpieczenia społecznego na rzecz rodziny.

Wreszcie w konstytucji zostało zapisane zainteresowanie sprawami młodzieży, której wychowanie otaczać ma państwo „troskliwą opieką”, a także zapewniać jak najszersze możliwości rozwoju, stwarzać warunki aktywnego udziału młodego pokolenia w życiu społecznym, politycznym, gospodarczym i kulturalnym, kształtując poczucie współodpowiedzialności młodzieży za rozwój Ojczyzny. Tak ogólnie określone uprawnienia młodzieży do troskliwej opieki ze strony państwa oraz odpowiadające im zadania organów państwowych mogą być w praktyce różnie rozumiane i realizowane różnymi metodami zarówno polegającymi na udzielaniu rodzinie pomocy w sprawowaniu funkcji opiekuńczo-wychowawczej, jak i na ograniczaniu autonomii rodziny.

Zgodnie z zasadą równości praw obywateli owa ochrona i opieka ze strony państwa winna być równa dla wszystkich rodzin i ich członków. Znalazło to bezpośredni wyraz m. in. w przepisach konstytucyjnych dotyczących równouprawnienia kobiet i mężczyzn w życiu społecznym czy też równych praw dzieci urodzonych poza małżeństwem z dziećmi urodzonymi w małżeństwie. Są to przepisy deklarujące wolę przewyżczenia pozostałości występujących niegdyś zjawisk prawnego i faktycznego upośledzenia pozycji niektórych kategorii obywateli w społeczeństwie, także ze względu na ich sytuację w rodzinie. Jest jednak oczywiste, że w różnych warunkach społecznych i politycznych mogą ujawniać się różne zagrożenia dla zasady równego stosunku państwa i prawa do wszystkich obywateli i rodzin¹⁰.

W wyniku nowelizacji z 1976 r. katalog określonych w konstytucji cech, ze względu na które nie wolno różnicować obywateli, uległ rozszerzeniu. W pierwotnym brzmieniu odpowiedniego przepisu wskazywano na rasę, płeć, naro-

⁹ W. Sokolewicz, *Konstytucja PRL po zmianach z 1976 r.*, Warszawa 1978, s. 229.

¹⁰ Por. B. Banaszak, *Konstytucyjne założenia podstawowych praw, wolności i obowiązków obywatelskich i ich realizacja w praktyce*, [w:] *Konstytucja PRL po 30 latach jej obowiązywania*, Wrocław 1983, s. 121.

dowość, wyznanie i urodzenie. Obecnie cechami takimi są również: wykształcenie, zawód, pochodzenie społeczne i położenie społeczne. W literaturze podkreśla się rangę polityczną dynamicznych przeobrażeń zasady równości, z drugiej strony – wskazuje na niebezpieczeństwo interpretacji tej zasady w kierunku uniformizacji społeczeństwa, zniesienia wszelkich różnic między poszczególnymi jednostkami (np. wynikających z zasady podziału według ilości i jakości pracy)¹¹. Konstytucja nie zakazuje różnicowania obywateli ze względu na inne cechy, poza wymienionymi w art. 67 ust. 2. Zróżnicowanie to musi być jednak uzasadnione i utrzymane w społecznie aprobowanych granicach¹².

Ten warunek dotyczy też kryteriów i granic różnicowania sytuacji poszczególnych obywateli i rodzin. Nie ulega wątpliwości społeczna aprobata dla przepisu konstytucji nakładającego na państwo obowiązek otaczania szczególną troską rodzin o licznym potomstwie, matek i kobiet pracujących zawodowo, dzieci i młodzieży. Te nakazy wynikają z ogólnego zadania ochrony rodzin przez państwo, a dyspozycja roztoczenia szczególnej opieki i ochrony jest uzasadniona szczególnym charakterem potrzeb tych podmiotów. Nie koliduje więc z zasadą równości obywateli wobec prawa, która w interesującej nas dziedzinie przyjmuje postać zasady równej opieki i ochrony państwa nad rodzinami. W postanowieniu o szczególnej opiece nad rodzinami wielodzietnymi upatrywać też można zobowiązanie państwa do prowadzenia polityki pronatalistycznej¹³.

Sformułowania konstytucyjne dotyczące ochrony rodziny mają rangę zasad całego systemu prawa. Wyznaczają kierunek polityki państwa wobec rodziny, przede wszystkim kierunek przyszłych działań ustawodawcy. Powinny więc znaleźć swoje rozwinięcie w przepisach szczegółowych gałęzi prawa. Tam też należy oczekiwać normatywnych gwarancji urzeczywistniania łączących się z rodziną wartości, których ochronę deklaruje ustawa zasadnicza (zwłaszcza art. 79). Treść i forma rozwiązań wprowadzonych do poszczególnych gałęzi prawa musi być zgodna z regulacją zawartą w konstytucji. Jest to niezbędny warunek zapewnienia jej hierarchicznie nadrzędnej pozycji w systemie źródeł prawa. Chodzi tu o spełnianie przesłanek szeroko rozumianej realizacji konstytucji, tzn. o zachowania adresatów zrelacjonowane do dyspozycji norm konstytucyjnych i zmierzające do sprowadzenia skutków społeczno-politycznych objętych wolą autorytetu ustrojodawczego¹⁴.

Z tzw. konstytucyjną determinacją treści i formy prawa łączy się wiele istotnych problemów natury teoretycznej i praktycznej. W dziedzinie prawnej

¹¹ *Ibidem*, s. 122.

¹² *Ibidem*.

¹³ *System prawa...*, s. 69.

¹⁴ A. Burda, *Niektóre zagadnienia treści i stosowania Konstytucji PRL*, „*Studia Prawnicze*” 1966, nr 13, s. 22.

ochrony rodziny dodatkowo komplikuje fakt znacznego rozproszenia regulacji. Nie istnieje bowiem jedna wyodrębniona gałąź (czy też dział) prawa, obejmująca całokształt norm dotyczących rodziny. Do roli takiej gałęzi nie może bynajmniej pretendować tradycyjnie pojmowane prawo rodzinne, jako że wiele istotnych postanowień na temat rodziny znajduje się poza jego obrębem¹⁵, np. w prawie ubezpieczeń społecznych, prawie pracy, administracyjnym, finansowym czy też karnym (oczywiście w różnym stopniu i zakresie).

W literaturze, zwłaszcza rodzinnoprawnej, spotyka się pogląd, że z funkcjonalnego punktu widzenia można wśród przepisów dotyczących rodziny wyodrębnić – obok prawa rodzinnego *sensu stricto*, jako działu prawa regulującego ustrój wspólnoty rodzinnej, kompleksowe prawo rodzinne, rozumiane jako ogół przepisów należących do różnych gałęzi ustawodawstwa i określających sytuację rodziny w społeczeństwie¹⁶. Niektórzy autorzy wyróżniają w systemie prawa rodzinnego kilka kręgów: najwyższy krąg tworzą przepisy normujące stosunki między małżonkami oraz między rodzicami i dziećmi (tzw. podstawowy trzon prawa rodzinnego). W dalszym kręgu znajdują się przepisy dotyczące opieki nad osobami małoletnimi. Następny krąg obejmuje w szczególności unormowania z dziedziny ubezpieczeń społecznych oraz prawa pracy i prawa karnego gwarantujące bezpośrednio interesy rodzin, a także inne unormowania związane z żywotnymi sprawami rodziny¹⁷. Dostrzega się przy tym, że granica między kręgami prawa rodzinnego zaciera się w praktyce legislacyjnej, ponieważ w tych samych aktach normatywnych mieszczą się nieraz przepisy należące do wszystkich trzech wymienionych kategorii¹⁸.

W literaturze prawniczej dość żywy wydaje się postulat kompleksowego podejścia do spraw prawnej ochrony rodziny¹⁹. Stąd też silnie akcentuje się okoliczność, że zasięg oddziaływania wspomnianych norm konstytucyjnych odnoszących się do rodziny znacznie przekracza zakres prawa rodzinnego w ścisłym słowa znaczeniu. Obejmuje również inne gałęzie prawa, o ile przepisy

¹⁵ Por. oprac. S. Kaźmierczyka i K. Działochy, [w:] *Konstytucyjny model tworzenia prawa w PRL*, Wrocław 1981.

¹⁶ Por. *System prawa...*, s. 30; Z. Ziemiński, [w:] *Metodologiczne problemy badań nad rodziną*, red. Z. Tyszką, Poznań 1981, s. 74.

¹⁷ A. Stelmachowski, *O właściwe środki prawne w zakresie realizacji polityki rodzinnej*, PiP, 1976, z. 8–9, s. 58; J. Winiarz, *Rodzina w przepisach polskiego prawa*, [w:] *Rodzina i dziecko*, s. 475.

¹⁸ *System prawa...*, s. 32.

¹⁹ Por. Szubert, *Ubezpieczenie...*, s. 122–123; W. Michalski, K. Krzekotowska, *Prawna ochrona rodziny (próba ujęcia systemowego)*, RPEiS, 1980, z. 1, s. 129 i n.; W. Michalski, K. Krzekotowska, J. Kubiak, *Ogólne zasady prawnej ochrony rodziny*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Badania Prawa Sądowego” 1980, nr 13, s. 7 i n.

tych gałęzi określają położenie prawne osoby fizycznej ze względu na jej sytuację rodzinną²⁰.

Przepisy dotyczące rodziny wchodzą w skład różnych instytucji prawnych, pozostają w istotnych związkach formalnych i treściowych z regulacjami spełniającymi różnorodne cele społeczne, polityczne i gospodarcze. Rodzi to oczywiście określone trudności przy próbie ich całościowego ujęcia i syntetycznej oceny. Z tego powodu pożyteczne wydaje się spojrzenie na przepisy dotyczące rodziny jako na środki prawne polityki społecznej, zespolone wspólnym przedmiotem i celem regulacji, którym w świetle konstytucji jest ochrona rodziny. Z drugiej strony należy uwzględniać i to, że wspomniane przepisy regulują położenie danej osoby ze względu na jej sytuację rodzinną. Mają więc niejako wymiar „wspólnotowy” i wymiar indywidualny. Regulują sytuację rodziny wobec innych zbiorowości społecznych i społeczeństwa globalnego (państwa) oraz sytuację jednostki wobec innych członków rodziny, przez to wywierając wpływ na jej status w społeczeństwie.

W konsekwencji tej wielowymiarowości celów i funkcji przepisów dotyczących rodziny stosowane są różne metody regulacji: cywilnoprawna, administracyjnoprawna, karnoprawna itd. Przy wyborze metody i stopnia intensywności regulacji powstaje zawsze problem miarkowania interwencji prawnej w wewnętrzne sprawy rodziny, poszanowania jej autonomii jako naturalnej i pierwotnej wobec państwa grupy społecznej, a więc też problem uregulowania stosunków między rodziną a społeczeństwem i państwem²¹. Tego rodzaju problemy są różnie rozwiązywane na gruncie poszczególnych systemów politycznych i leżących u ich podstaw ideologii, np. liberalnych, chrześcijańsko-demokratycznych, socjaldemokratycznych, totalitarnych. Nierzadko występują zresztą w tym zakresie mistyfikacje, np. przy oficjalnie (konstytucyjnie) deklarowanej woli ochrony rodziny wprowadzane bywają metody regulacji całkowicie unicestwiające jej autonomię, prowadzące do utraty możliwości realizacji podstawowych funkcji, a nawet do dezintegracji rodzin. Obserwuje się również zjawisko nadmiernie uproszczonego pojmowania roli spełnianej przez poszczególne gałęzie i metody regulacji prawnej. Jakkolwiek trafnie za najbardziej predystynowaną do regulowania spraw rodzinnych uważa się metodę cywilnoprawną, jako ściśle związaną z liberalnymi koncepcjami organizacji życia społecznego²², to jednak bliższa analiza dostarcza wyników wskazujących, że istnieją grupy spraw, co do których użyteczne okazują się inne metody regulacji (np. administracyjnoprawna regulacja materialnej pomocy rodzinie).

²⁰ *System prawa...*, s. 29.

²¹ Michalski, Krzekotowska, *op. cit.*, s. 130.

²² Z. Radwański, *Uwagi o zakresie kodeksu cywilnego, prawa rodzinnego i gospodarczego*, RPEiS, 1960, nr 4, s. 1 i n.

Podobnie nie da się jednolicie ująć problemu zakresu potrzebnej interwencji prawa w sprawy rodzinne, zależy to bowiem od rodzaju sprawy i stosowanych metod regulacji. Z tych powodów celowa będzie charakterystyka przydatności różnych metod regulacji prawnej w zakresie ochrony rodziny.

Metoda cywilnoprawna niewątpliwie jest najkorzystniejsza, gdy chodzi o regulację kwestii założenia rodziny, uregulowania stosunków prawnych między małżonkami oraz rozwiązanie małżeństwa. Chodzi tu bowiem o sferę stosunków z natury rzeczy „kontraktowych”, tradycyjnie regulowanych w oparciu o zasadę równorzędności podmiotów. Charakter i sposób oddziaływania tych przepisów jest, z zachowaniem pewnych swoistości, taki jak typowych norm prawa cywilnego. Odrębności wynikają przede wszystkim z charakteru *ius cogens* omawianych norm oraz przewagi niemajątkowych, osobistych stosunków w małżeństwie i obowiązków, które nie mogą być wyegzekwowane w drodze przymusu²³.

Pewne trudności napotyka stosowanie tej metody na płaszczyźnie relacji między rodzicami i dziećmi. Tutaj w ogóle skuteczność regulacji prawnej jest dość ograniczona, a uzewnętrzniane w obowiązujących przepisach metody tej regulacji – zdaniem niektórych autorów – tylko formalnie mają charakter cywilnoprawny²⁴. W szczególności problematykę wychowania dzieci uważa się często za wykraczającą poza krąg spraw rodzinnych, akcentuje się jej społeczne odniesienia i uzasadnia potrzebę stosowania innych niż zobowiązaniowe instrumentów interwencji prawnej. Stosunki prawne rodzice–dzieci cechuje pewne podporządkowanie, które nadaje im charakter szczególny, przez co nie mogą być one traktowane w taki sam sposób jak stosunki w ramach małżeństwa. Sama konstrukcja „władzy rodzicielskiej”, bezwzględny charakter płynących z niej praw i obowiązków, dopuszczalność interwencji sądu opiekuńczego z urzędu niełatwo dają się pogodzić z wyobrażeniami na temat cywilnoprawnej metody regulacji. Szczególnie ostro występuje to w przypadku prawa podejmowania decyzji o zawieszeniu, ograniczeniu lub pozbawieniu władzy rodzicielskiej i przekazaniu dziecka instytucjom opiekuńczym. Tego rodzaju uprawnienia stwarzają podstawę do głębokiej, bezpośredniej ingerencji w sprawy wewnętrzne rodziny oraz istotnego ograniczenia bądź nawet likwidacji jej autonomii w imię wartości uznanych za nadrzędne: dobra dziecka i interesu społecznego. Są więc charakterystyczne dla władczych: restrykcyjnych lub represyjnych metod regulacji²⁵. Pozbawienie władzy rodzicielskiej może być i często bywa odczuwane jako dolegliwość osobista – jako kara,

²³ B. Dobrzański, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy*, SC, 1966, t. VII, s. 66; idem, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 1966.

²⁴ S. Szer, *Prawo rodzinne*, Warszawa 1966, s. 12–14; Dobrzański, *op. cit.*; inaczej J. Piątkowski, [w:] *System prawa...*, s. 18 i n. oraz cyt. tam literatura.

²⁵ Por. Dobrzański, *op. cit.*

represja, niezależnie od merytorycznego uzasadnienia takiego orzeczenia. I choć wspomniana konstrukcja z dużym trudem mieści się w ramach cywilnoprawnych, z prawnego punktu widzenia nie jest jednak traktowana jako kara. Pozbawieniu władzy rodzicielskiej nie towarzyszą zatem gwarancje, jakie prawo postępowania karnego przyznaje osobie karanej.

Ingerencja w sprawę rodziny oparta na opisanych metodach ma z reguły konfliktowy charakter, nawet jeśli w konkretnym stanie faktycznym jej deklarowane motywy odpowiadają rzeczywistym i gdy jest wynikiem trafnego rozpoznania kolizji między wymienionymi wartościami i interesami. W najlepszym razie sytuacja wytworzona na skutek zastosowania omawianych metod interwencji może być uznana za mniejsze zło, gdyż charakteryzuje się naruszeniem cennych wartości osobowych i społecznych (autonomii a nawet integralności rodziny) dokonywanym dla ocalenia innych wartości uznanych za cenniejsze (dobro dziecka). Takie optymistyczne założenie nie zawsze jednak znajduje odzwierciedlenie w rzeczywistości. W praktyce zdarzają się przypadki zarówno niepodjęcia koniecznej interwencji, jak i nadużywania bądź błędnego stosowania przez podmioty realizujące wolę i interesy społeczeństwa globalnego (organy państwowe) arbitralnych uprawnień do decydowania, np. na czym polega dobro dziecka i jakimi środkami powinno być chronione²⁶. Stworzenie odpowiedniego systemu prawnych i faktycznych gwarancji ochrony rodziny przed bezprawną, bezzasadną bądź nadmiernie drastyczną ingerencją ze strony organów państwowych jest zadaniem niezwykle skomplikowanym.

Z drugiej strony trudno zapewnić trafną, szybką i skuteczną ingerencję wówczas, gdy jest ona niezbędna. Obydwa zadania muszą jednak być realizowane, jest to warunek prawidłowego funkcjonowania systemu społecznego. Dlatego tak niesłychanie ważny jest sposób uregulowania delikatnej kwestii przesłanek i form władczej ingerencji w sprawę rodziny, ustrojowego charakteru organów wyposażonych w prawo orzekania w omawianych sprawach (sądy powszechne lub opiekuńcze, organy administracji o określonym statusie), procedury podejmowania i mechanizm egzekwowania ich werdyktów, a wreszcie trybu i zakresu kontroli nad prawidłowością ich działania.

Obok scharakteryzowanych, można by rzec „krypto-publicznych”, form cywilnoprawnej regulacji spraw rodziny występuje ponadto sfera zastosowania jawnie administracyjnej reglamentacji jej funkcji. Metoda ta polega na przejmowaniu przez administrację państwową niektórych funkcji rodziny w całości lub części bądź na władczym oznaczaniu sposobu lub determinowaniu warunków ich realizacji. Tak się dzieje np. w przypadku wprowa-

²⁶ M. Łopatkowa, *Sieroctwo i metody społecznego przeciwdziałania*, [w:] *Socjalne i prawne środki...*, s. 256.

dzenia powszechnego obowiązku szkolnego, egzekwowanego w trybie administracyjnym. Ingerencja tego rodzaju jest zwykle interpretowana jako nałożenie na jednostkę obowiązku działania zgodnego z jej własnym interesem (interese członków jej rodziny), a więc zabieg o celach głównie ochronnych. Jednakże może ona prowadzić do dotkliwego ograniczenia autonomii rodziny, a nawet wyłączenia możliwości decydowania rodziców o sposobie wychowania i wykształcenia dzieci, szczególnie w warunkach istnienia zmonopolizowanego przez państwo systemu oświatowego. Podobny charakter ma nałożenie obowiązku korzystania z usług państwowych placówek medycznych w celu wykonania określonych czynności w dziedzinie ochrony zdrowia członków rodziny (np. poddanie dzieci badaniom kontrolnym czy też szczepieniom ochronnym).

Prawo administracyjne reguluje też istotne kwestie związane z warunkami egzystencji rodzin, dostarczając podstaw do władczej ingerencji organów państwowych, np. w dziedzinie prawa lokalowego. Takie przepisy oznaczają górną granicę dopuszczalnego wkraczania administracji w sferę praw i wolności jednostek i rodzin w celu ochrony nadrzędnych interesów społecznych. Dlatego też nie mogą być interpretowane rozszerzająco, stosowane *per analogiam* itp.²⁷

Konieczność ostrożnego podejścia do omawianej metody reglamentacyjnego (tzn. poprzez nakazy, zakazy, zezwolenia) oddziaływania administracji państwowej na rodzinę wiąże się oczywiście z potrzebą realizacji konstytucyjnej zasady ochrony rodziny – w tym jej aspekcie, który dotyczy poszanowania prawa do samodzielnego decydowania przez rodzinę o sposobie urzeczywistniania swych poszczególnych funkcji. W przeciwnym razie łatwo mogłoby nastąpić przekształcenie szeroko rozumianych uprawnień organów administracji do władczego regulowania spraw rodziny w instytucję administracyjnego nadzoru nad rodzinami.

Administracyjnoprawna metoda regulacji ma jednak inne oblicze wówczas, gdy dotyczy materialnej i organizacyjnej pomocy rodzinie w wypełnianiu jej funkcji. Obowiązek takiej pomocy, jak już powiedziano, ciąży na organach państwowych z mocy konstytucji i jest rozwinięty w przepisach rangi ustawowej i podustawowej, określających zadania tych organów (i innych podmiotów administracji publicznej) w sferze tzw. administracji świadczącej. Prawo normuje tutaj pożądaną aktywność administracji polegającą na organizowaniu procesu zaspokajania potrzeb rodziny, kształtuje podstawy udzielania przez nią świadczeń np. z opieki społecznej, ubezpieczenia społecznego, z zakresu ochrony zdrowia dzieci i innych członków rodziny. Tego rodzaju przepisy przyznają określone uprawnienia albo ulgi w obowiązkach rodzinom bądź ich członkom. Nie stwarzają natomiast bezpośrednio ograni-

²⁷ E. Smoktunowicz, *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970, s. 112 i n.

czeń samodzielności realizowania funkcji rodziny: skoro skorzystanie z prawa do świadczeń następuje zazwyczaj na wniosek zainteresowanego podmiotu, uzależnione jest od jego woli. Jest to w zasadzie bezkonfliktowa metoda regulowania spraw życia rodziny. Nie ma więc żadnych przeszkód, by zakres jej zastosowania ulegał rozszerzeniu zarówno na drodze odpowiedniej interpretacji obowiązujących przepisów, jak i przez ich zastępowanie regulacjami korzystniejszymi z punktu widzenia interesów rodziny²⁸. Problemem są natomiast ograniczone rozmiary finansowych i innych środków, które państwo w danym okresie przeznaczają na realizację zadań w zakresie administracji świadczącej pomoc rodzinom. W warunkach ich deficytu zachodzi konieczność prawnego ustalenia kryteriów preferencji zaspokojenia określonych potrzeb poszczególnych kategorii rodzin. W konsekwencji pojawiają się ograniczenia uprawnień podmiotowych do świadczeń danego rodzaju, konstrukcje uznaniowego charakteru niektórych świadczeń itd. Na tle zróżnicowanych ocen sprawiedliwości rozwiązań normatywnych i indywidualnych decyzji dotyczących świadczeń powstawać mogą sytuacje konfliktowe w wymiarze jednostkowym i społecznym.

Wreszcie należy wskazać na przepisy prawa karnego ustanowione w celu ochrony rodziny lub poszczególnych jej członków. Z natury rzeczy stosowane są one jedynie w sytuacjach patologicznych, co przesądza o ograniczonej użyteczności omawianej metody. W literaturze wskazuje się zresztą na jej bardzo ograniczoną skuteczność, a niekiedy przeciwnie: wymierzenie dotkliwej sankcji (pozbawienia wolności, wysokiej grzywny) osobie naruszającej przepis ustawy karnej swoim zachowaniem się wobec członków rodziny sprzyjać może rozbiciu tej rodziny²⁹. Często zresztą tego rodzaju sankcje stosowane są zbyt późno, gdy rodzina jest już rozbita. Stąd też przekonujący wydaje się pogląd, że przepisy prawa karnego powinny regulować tylko sytuacje szczególnie rażące, np. moralnego i fizycznego znęcania się nad dziećmi.

Przedstawiony przegląd metod regulacji prawnej w zakresie ochrony rodziny miał na celu m. in. pokazanie rozmaitych możliwości rozwiązywania w praktyce legislacyjnej podstawowego w tej dziedzinie dylematu: poszanowania autonomii rodziny oraz niezbędności interwencji prawnej w sprawy rodzinne. Wybór zakresu i metody regulacji niekiedy niejako narzucany jest przez rodzaj i charakter spraw rodzinnych, częściej jednak determinują go preferencje, które wynikają z określonej koncepcji polityki społecznej państwa wobec rodziny.

Uniwersytet Łódzki

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ W. Michalski, *Ochrona rodziny w prawie karnym*, PiP, 1977, nr 6, s. 47; Z. Czeszejko-Sochacki, *Rodzina jako przedmiot ochrony prawno-karnej (uwagi ogólne)*, *ibidem*, 1979, nr 1, s. 45 i n.

Halina Kasińska

QUELQUES PROBLÈMES JURIDIQUES DE LA POLITIQUE FAMILIALE DE L'ETAT

Face à de nombreuses menaces et difficultés que rencontre aujourd'hui la famille contemporaine, celle-ci souvent n'est pas en mesure de remplir ses fonctions sans une assistance extérieure. On distingue deux méthodes fondamentales d'assistance à la famille de la part de la société et de l'Etat. Une consiste à créer les conditions favorables à la réalisation des fonctions de la famille par une politique sociale et économique appropriée. L'autre consiste en ce que des institutions sociales ou d'Etat prennent à leur compte les fonctions de la famille. Cette méthode subit des restrictions avant tout en raison du caractère inaliénable de certaines fonctions familiales.

Les objectifs de la politique de l'Etat en matière de famille sont définis en Pologne tant par les dispositions constitutionnelles que par les actes internationaux ratifiés par la Pologne, et notamment par la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et du Citoyen de l'ONU ainsi que par les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'Homme et du Citoyen. Ces actes formulent le principe de la protection de la famille.

L'article met en relief trois directives essentielles de la protection de la famille. La première consiste à garantir l'autonomie de la famille en tant que communauté sociale naturelle et fondamentale et sa protection contre une ingérence indésirable de l'extérieur. La deuxième vise à garantir le respect, au sein de la famille, des droits et des intérêts individuels de ses différents membres par une formation utile des rapports à l'intérieur de cette communauté. La troisième veut garantir à la famille les bonnes conditions d'existence et de développement, en particulier l'assister dans l'accomplissement de ses fonctions par différentes prestations matérielles, par l'accès aux services, institutions de prestation de la santé, institutions éducatives, etc.

L'article passe en revue les méthodes de réglementation juridique utilisées en matière de protection de la famille, en vue de montrer les différentes possibilités de solution dans la pratique législative du dilemme essentiel dans ce domaine: le respect de l'autonomie de la famille et la nécessité d'intervention juridique dans les affaires de la famille. Le choix de l'objet et de la méthode de réglementation est parfois imposé en quelque sorte par le genre et le caractère des affaires familiales, mais ils sont plus fréquemment déterminés par les préférences qui résultent d'une conception déterminée de la politique de l'Etat envers la famille.