

ISSN: 1896-4087

DOI: <http://dx.doi.org/10.21784/ZC.2017.029>

JACEK WANTOCH-REKOWSKI

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Katarzyna Święch-Kujawska (red.), *Realizacja i finansowanie zadań podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego na rzecz rodziny*, Uniwersytet Szczeciński, Wydział Prawa i Administracji, Szczecin 2017, ISBN 978-83-945471-4-1, ss. 294.

Katarzyna Święch-Kujawska (ed.), *Implementation and financing of tasks undertaken by local government units for the benefit of the family*, Faculty of Law and Administration, University of Szczecin, Szczecin 2017, ISBN 978-83-945471-4-1, pp. 294.

Streszczenie:

Artykuł recenzyjny analizuje i ocenia monografię pt. *Realizacja i finansowanie zadań podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego na rzecz rodziny*. Monografia jest pokłosiem zorganizowanej w Szczecinie konferencji naukowej.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, rodzina, zadania publiczne

Abstract:

This review provides an analysis and an evaluation of the monograph entitled: „Implementation and financing of tasks undertaken by local government units for the benefit of the family”, which is an output of the academic conference which was organised in Szczecin.

Keywords: a local government, a family, public tasks

1. W październiku 2016 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego odbyła się konferencja naukowa pt. „Realizacja i finansowanie zadań podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego na rzecz rodziny”. Recenzowana publikacja zawiera szesnaście referatów, których wspólnymi mianownikami są „rodzina” i „samorząd terytorialny”. Wśród autorów są znane i uznane nazwiska przedstawicieli nauki (przede wszystkim z zakresu prawa finansowego i prawa samorządu terytorialnego), młodzi naukowcy, jak również studenci – uczestnicy studenckiego ruchu naukowego. Nie dziwi zatem zróżnicowanie poziomu merytorycznego poszczególnych referatów.

2. Sam pomysł opracowania monograficznego, w którym z różnych perspektyw analizie poddaje się określone zagadnienie, należy ocenić jako niezwykle interesujący. Zgodzić się należy z redaktorem naukowym, który we „Wprowadzeniu” wskazał, że „ochrona rodziny wymaga podejmowania zorganizowanych, instytucjonalnych i wielopłaszczyznowych działań”. Kluczowe pojęcie „rodzina”, jak wskazano również we wstępie, nie ma uniwersalnej ustawowej definicji. Wypada żałować, że we wstępie nie umieszczono szerszych analiz w tym zakresie. Owszem, spowodowałoby to znaczne zwiększenie objętości „Wprowadzenia”, ale zwolniłoby autorów poszczególnych referatów od obowiązku przedstawiania różnych definicji „rodziny”. Tymczasem w monografii w części opracowań zawarto fragmenty o charakterze terminologicznym, definicyjnym związane z „rodziną”. Sprawia to wrażenie, że w tekście – postrzeganym jako całość – są powtórzenia.

3. Większość referatów została napisana w sposób przemyślany, na bardzo dobrym poziomie merytorycznym. Są jednak w monografii opracowania słabsze, niewiele wnoszące do rozwoju nauki. Postrzegając publikację jako całość, jej ocena jest jednak zdecydowanie pozytywna.

Drobnym mankamentem opracowania jest to, że poszczególne referaty nie zostały ujednolicone pod względem konstrukcji wewnętrznej.

nej. Większość napisano wg schematu: uwagi wstępne (wprowadzenie) – zagadnienia merytoryczne – wnioski (podsumowanie). Jednak w kilku opracowaniach próżno szukać jakiegokolwiek podziału prezentowanych treści – wg mnie nie jest to dobre rozwiązanie. Podobnie ma się rzecz z „celem opracowania” – w części referatów ani wprost, ani choćby pośrednio nie wskazano, co jest celem analiz autora, co chce zbadać, wykazać, czy choćby opisać.

4. W opracowaniu monograficznym wieloautorskim problemem do rozstrzygnięcia pozostaje zawsze kolejność prezentowania poszczególnych opracowań. W recenzowanej monografii przyjęto najprostszy z możliwych kluczy, tj. kolejność alfabetyczną autorów. Rozwiązaniu temu nie sposób czegokolwiek zarzucić.

Celem niniejszego artykułu recenzyjnego nie jest opisanie zawartości każdego z szesnastu referatów. Należy jednak do części z nich odnieść się bardziej szczegółowo. Pierwszy z referatów (Anna Antczak, „Prawne aspekty funkcjonowania instytucji asystenta rodziny”) dotyczy niezwykle cennego rozwiązania legislacyjnego, zwłaszcza dla rodzin niezamożnych. Dobrze więc się stało, że autorka podjęła tę tematykę, szkoda tylko, że nie pogłębiła swoich rozważań. Przede wszystkim brakuje prezentacji stanowiska autorki, nie wiadomo, jak ocenia instytucję asystenta rodzina, jakie są w zakresie rozwiązań legislacyjnych jej wnioski *de lege ferenda*¹.

W kolejnym z artykułów w sposób wyraźny został wyartykułowany jego cel. Autorka wskazała, że zamierza poddać analizie regulacje prawne odnoszące się do realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Wskazała także, że podejmie próbę oceny efektywności przeanalizowanych regulacji w kontekście efektywności realizacji zadań podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w zakresie przeciwdziałania-

¹ Na temat instytucji asystenta rodziny zob. szerzej – A. Wdowiarsz, *Asystent rodziny – nowa forma pomocy dla rodzin doświadczających trudności opiekuńczo-wychowawczych*, „Administracja. Teoria – dydaktyka – praktyka” 2016, nr 3 (44), s. 126–139.

nia stosowaniu przemocy w rodzinie. Odrębny punkt został poświęcony wyjaśnieniu pojęcia przemocy w rodzinie – wypada tylko żałować, że poza analizą aktów prawnych autorka nie sięgnęła do dorobku doktryny. Spójne i uporządkowane analizy dokonane przez autorkę wienczy podsumowanie, w którym autorka na szczęście nie stroni od prezentacji własnych ocen.

5. Z subiektywnej perspektywy autora niniejszego artykułu recenzyjnego na szczególną uwagę zasługują te opracowania, które dotyczą zagadnień prawnofinansowych. Spośród tych, które dotyczą tej tematyki, szerzej omówione zostaną artykuły W. Brożka, D. Czesnyka, P. Kledzika, M. Ofiarskiej, Z. Ofiarskiego i K. Święch-Kujawskiej.

W. Brożek zbadał zagadnienia dotyczące finansowania zadań gminy związane z dożywianiem dzieci. Oprócz analizy aktów prawnych autor wykorzystał informacje zawarte w wieloletnim programie wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014-2010, jak również odniósł się do programu realizowanego w latach 2006-2013. Najobszerniejszą częścią ciekawego opracowania jest analiza orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Nie mam wątpliwości, że ten fragment jest wartościowy, jednak wydaje mi się, że w temacie artykułu powinno się znaleźć odwołanie do problematyki dyscypliny finansów publicznych, aby nie było wątpliwości, że rozważania tego dotyczące są „na temat”. Mocną stroną opracowania jest niewątpliwie „Podsumowanie”, w którym autor przedstawił wyniki analiz i wnioski wraz z uzasadnieniem.

Mieszane odczucia wywołuje lektura opracowania D. Czesnyka pt. „Udział gminy w finansowaniu wynagrodzenia opiekuna ustanowionego przez sąd opiekuńczy”. Już we „Wprowadzeniu” autor przykuwa uwagę czytelnika, stwierdzając:

Przedmiotowa publikacja stanowi również analizę faktycznego ponoszenia wydatków na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej przez Skarb Państwa, jak również dywagacje na temat prawnych możliwości dofinansowania zadań zleconych ze środków własnych.

Początek opracowania to analiza materiału normatywnego, chociaż w przypadku części tekstu mamy do czynienia raczej z jego przedstawieniem i to czasami niepotrzebnym. Trudno bowiem przyjąć, że coś odkrywczego autor przedstawił na s. 57 i częściowo na s. 58, cytując treść artykułu 7 ustawy o samorządzie gminy. Ta „wyliczanka” zdecydowanie osłabia wymiar naukowy tekstu. Interesująca jest druga część opracowania – w punkcie pt. „Udział gmin w finansowaniu wynagrodzenia opiekuna” autor przedstawił wyniki badań własnych. Szkoda, że autor nie opisał ich szerzej, bowiem lektura dwóch stron tekstu i tabeli pozostawia u czytelnika niedosyt. Jednak ten fragment pracy, mimo że powinien być obszerniejszy, pozwala na uznanie całego opracowania za wartościowe. Tym bardziej że w kolejnym punkcie („Dofinansowanie zadań zleconych – prawna możliwość czy bezwzględny zakaz”) autor wykorzystał dorobek orzecznicy RIO i WSA. Za cenne uznać także należy sformułowanie przez autora wniosków *de lege ferenda*.

Z kolei opracowanie P. Kledzika („Optymalizacja finansowania zadań na rzecz rodziny w aspekcie problematyki egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych”) dotyczy *de facto* bardzo wąskiej tematyki związanej z egzekucją nienależnie pobieranych świadczeń. Autor ograniczył się w zasadzie do analizy przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Niewątpliwie publikacja byłaby „pełniejsza”, gdyby zostały przedstawione konkretne dane, liczby związane z ustaleniem, jakie znaczenie w praktyce ma egzekucja administracyjna świadczeń pieniężnych.

Na bardzo wysokim poziomie merytorycznym został napisany artykuł autorstwa M. Ofiarskiej pt. „Udzielanie dotacji z budżetu gminy dla rodzinnych ogrodów działkowych”. Rodzinne ogrody działkowe to niezwykle ciekawa instytucja – zarówno na płaszczyźnie finansowej (podatkowej), prawnej czy socjologicznej. Jak zauważyła we wstępie autorka, zasady zakładania, funkcjonowania i likwidacji rodzinnych ogrodów działkowych mają swoją odrębną podstawę normatywną – *Ustawę z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działko-*

wych². Analizując zadania gminy w zakresie rodzinnych ogrodów działkowych, M. Ofiarska doszła do wniosku, że podstawowym celem istnienia rodzinnych ogrodów działkowych jest zaspokajanie potrzeb społeczeństwa, m. in. w zakresie wypoczynku, rekreacji i budowania więzi międzyludzkich. W sposób szczegółowy przeanalizowane zostały także ustawowe zasady dotowania przez gminy rodzinnych ogrodów działkowych. Za bardzo dobry pomysł uznać należy zbadanie treści wybranych uchwał w sprawach dotowania rodzinnych ogrodów działkowych. Przykładowy wniosek, który wynika z przeprowadzonych badań, związany jest z naruszaniem przez gminy zasad technik prawodawczych poprzez powtarzanie („przepisywanie”) w uchwałach definicji ustawowych. O ile ewentualnie można negatywnie oceniać samo istnienie rodzinnych ogrodów działkowych i finansowe zaangażowanie gmin w ich funkcjonowanie, o tyle nie można lekceważyć skali ich funkcjonowania. W „Uwagach końcowych” wskazano bowiem, że aktualnie w Polsce funkcjonuje ponad 5000 rodzinnych ogrodów działkowych, które zajmują powierzchnie ok. 44000 hektarów (wyodrębniono ponad 1 mln działek), a użytkowane są przez ok. 4 mln osób fizycznych (s. 190).

Z kolei Z. Ofiarski podjął się trudu analizy nauczycielskich dodatków mieszkaniowych jako formy pomocy gminy na rzecz rodziny. We „Wprowadzeniu” wskazał:

W polskim ustawodawstwie uregulowano kilka rodzajów dodatków mieszkaniowych, których wspólnym celem jest wspieranie rodziny w zaspokajaniu elementarnych potrzeb mieszkaniowych, w tym związanych z eksploatacją zasiedlonego lokalu mieszkalnego. Zakres wsparcia bezpośrednio lub pośrednio nawiązuje do tzw. kryterium rodzinnego w prawnej konstrukcji dodatków mieszkaniowych. Nie tworzą one jednego i wewnętrznie spójnego systemu, co częściowo jest rezultatem wprowadzania ich do polskiego ustawodawstwa w różnych okresach i z uwzględnieniem odmiennych założeń koncepcyjnych (s. 193).

² W sposób kompleksowy ustawa ta została mówiona w: A. Jakowlew, O. Kuc, *Ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych. Komentarz*, Warszawa 2014.

Według autora szczególnym rodzajem dodatku mieszkaniowego jest nauczycielski dodatek mieszkaniowy. I to temu rodzajowi dodatku Z. Ofiarski poświęcił swoje opracowanie. W sposób szczegółowy została przedstawiona geneza tego dodatku oraz rozwiązania normatywne. Za bardzo cenny uznać należy punkt 4 pt. „Analizy wybranych uchwał rad gmin w sprawach nauczycielskich dodatków mieszkaniowych”. Na potrzeby publikacji Z. Ofiarski zbadał wybrane uchwały podjęte w latach 2015-2017. Przyjmując taki zakres czasowy, kierował się przede wszystkim aktualnością danych. Przedstawione wyniki badań (s. 202–209) są wartościowe i interesujące, wzbogacają w stopniu znacznym część teoretyczną opracowania. W „Uwagach końcowych” autor wskazuje na kilka ciekawych wniosków. M. in. pisze, że w przypadku wystąpienia przesłanek ustawowych (wynikających z Karty Nauczyciela) gmina nie może odstąpić od podjęcia uchwały wprowadzającej regulamin przyznawania i wypłaty nauczycielskich dodatków mieszkaniowych, jednak ustawodawca nie sprecyzował granic tego obowiązku w stosunku do gmin. Odnosząc się do toczących się dyskusji nt. zakresu nowelizacji Karty Nauczyciela (w tym o ewentualnej likwidacji różnych przywilejów), wskazał na kontekst społeczny tego rodzaju zabiegu legislacyjnego. Trafnie (wg mnie) napisał, że „ewentualna likwidacja przywilejów powinna dotyczyć także innych grup zawodowych, np. górników, kolejarzy, policjantów”.

K. Święch-Kujawska swój artykuł poświęciła analizie zasad finansowania przedszkoli publicznych prowadzonych przez gminy³. Bardzo jasno i trafnie wskazany został cel publikacji:

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie zasad finansowania przedszkoli publicznych prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego (s. 241).

Autorka przedstawiła w sposób syntetyczny miejsce przedszkoli publicznych w systemie oświaty oraz formy organizacyjno-prawne

³ Na temat finansowania przedszkoli publicznych i niepublicznych zob.: D. Jurczuk, K. Kułaga, *Finansowanie przez gminy przedszkoli publicznych i niepublicznych – kształcenie, wychowanie i opieka*, „Kontrola Państwa” 2014, nr 6, s. 87–103.

przedszkoli publicznych prowadzonych przez gminy. Punkt 4 opracowania poświęcono aspektom finansowoprawnym związanym z działalnością przedszkoli publicznych. Autorka m. in. przeanalizowała zagadnienia związane z pobieraniem opłat za świadczone usługi edukacyjne oraz z przekazywanymi przez gminy dotacjami celowymi. Sądzę, że niepotrzebnie autorka w ostatnim akapicie na s. 250 odwołała się do słownikowej definicji pojęcia „dotacja”. Wskazała m. in:

Warto zwrócić uwagę, że „dotacja” w tym ujęciu stanowi synonim pojęcia „subwencja”. W literaturze przedmiotu dokonuje się natomiast rozróżnienia tych pojęć.

Oczywiście prawdą jest, że zwłaszcza w publikacjach finansowoprawnych nie utożsamia się dotacji z subwencją, ale dodać trzeba, że jest to wynikiem istnienia regulacji prawnych, zwłaszcza chodzi tu o ustawę o finansach publicznych i ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Interesujące opracowanie kończy się trafnym wnioskiem, że:

(...) na zasady finansowania przedszkoli prowadzonych przez gminy składa się szereg zasad wyrażonych nie tylko w ustawie o systemie oświaty, ale także w ustawie o finansach publicznych oraz ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz przepisach wykonawczych, a także w aktach prawa miejscowego (s. 253).

6. Recenzowaną monografię uznać należy za ważne osiągnięcie naukowe, przede wszystkim w obszarze zagadnień dotyczących rodziny oraz zadań i finansów gmin. Z uwagi na to, że w jej skład wchodzi 16 opracowań, jest oczywiste, że ich poziom merytoryczny jest zróżnicowany. Ocena publikacji – jako całości – jest jednak zdecydowanie pozytywna.

Bibliografia:

Jakowlew A., Kuc O., *Ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych. Komentarz*, Wyd. Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014.

- Jurczuk D., Kułaga K., *Finansowanie przez gminy przedszkoli publicznych i niepublicznych – kształcenie, wychowanie i opieka*, „Kontrola Państwowa” 2014, nr 6.
- Wdowiarz A., *Asystent rodziny – nowa forma pomocy dla rodzin doświadczających trudności opiekuńczo-wychowawczych*, „Administracja. Teoria – dydaktyka – praktyka” 2016, nr 3 (44).