

Sylwia Łakoma

**INSTYTUCJA
RODZIN ZASTĘPCZYCH
W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM**

Stan prawny na 1 stycznia 2014 roku
(uwzględnia zmiany wchodzące w życie 1 stycznia 2015 roku)

Łódź 2014

SYLWIA ŁAKOMA

**INSTYTUCJA
RODZIN
ZASTĘPCZYCH
W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM**



Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej
w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Projekt „Kształcenie kadr dla potrzeb rynku flexicurity i gospodarki opartej
na wiedzy - oferta kierunków nauk humanistyczno-społecznych UE”,
współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego
Funduszu Społecznego.

Redakcja: Head Republic

Copyright by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2014

ISBN: 978-83-934872-3-3

Dystrybucja:
Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji
ul. Kopcińskiego 8/12, 90-232 Łódź

Wydawca:
Head Republic

Łódź, 2014. Wydanie I

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	7
Wstęp	11
Rozdział I	
Wyjaśnienie pojęć: „dziecko” i „dobro dziecka” – „rodzina naturalna” ...19	
1. Pojęcia: „dziecko” i „dobro dziecka”	20
2. Pojęcie „rodzina naturalna”	44
Rozdział II	
Pieczka zastępcza i formy jej realizacji – prawo dziecka do opieki i wychowania w rodzinnych formach pieczy zastępczej a prawo do wychowania w rodzinie naturalnej	72
1. Pieczka zastępcza a opieka zastępcza	73
2. Rodzinne formy pieczy zastępczej i ich delimitacja	91
3. Prawo dziecka do opieki i wychowania w rodzinnych formach pieczy zastępczej a prawo do wychowania w rodzinie naturalnej	97
Rozdział III	
Geneza i ewolucja instytucji rodzin zastępczych – definicja, podział i cechy rodzin zastępczych	118
1. Rodowód i kształtowanie się instytucji rodzin zastępczych	119
2. Definicja, podział i cechy rodzin zastępczych	151
Rozdział IV	
Uzyskanie i utrata statusu prawnego rodziny zastępczej	161
1. Nabór kandydatów i postępowanie kwalifikacyjne przy tworzeniu rodzin zastępczych	162
2. Umieszczanie dzieci w rodzinach zastępczych	195
3. Utrata statusu rodziny zastępczej	214
Rozdział V	
Funkcjonowanie rodzin zastępczych	219
1. Prawa i obowiązki osób pełniących funkcję rodziny zastępczej oraz prawa i obowiązki dziecka umieszczonego w funkcjonującej rodzinie zastępczej	220
2. Wsparcie i pomoc udzielane funkcjonującej rodzinie zastępczej – opieka nad funkcjonującą rodziną zastępczą	232
3. Finansowanie rodzin zastępczych	239
4. Ocena sytuacji dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej – ocena rodziny zastępczej	264
Zakończenie	275
Wykaz literatury	283
Wykaz powołanych orzeczeń	296
Załączniki	307



WYKAZ SKRÓTÓW



Biuletyn nr 4880/VI – Biuletyn nr 4880/VI z dnia 30 marca 2011 r. Komisja Polityki Społecznej i Rodziny /nr 305/, Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Komisje: Polityki Społecznej i Rodziny oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, obradujące pod przewodnictwem posła S. Piechoty (PO), przewodniczącego Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, rozpatrzyły:

– sprawozdanie podkomisji nadzwyczajnej o rządowym projekcie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (druk nr 3378) oraz o poselskim projekcie ustawy o rodzinnej opiece zastępczej (druk nr 628)

Biuletyn nr 4950/VI – Biuletyn nr 4950/VI z dnia 13 kwietnia 2011 r. Komisja Polityki Społecznej i Rodziny /nr 310/, Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej /nr 329/, obradujące pod przewodnictwem S. Piechoty (PO), przewodniczącego Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, zrealizowały:

– rozpatrzenie poprawek zgłoszonych w drugim czytaniu do sprawozdania Komisji o rządowym projekcie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz o poselskim projekcie ustawy o rodzinnej opiece zastępczej (druki nr 3378, 628 i 4042)

Biuletyn nr 5154/VI – Biuletyn nr 5154/VI z dnia 8 czerwca 2011 r. Komisja Polityki Społecznej i Rodziny /nr 320/, Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej /nr 345/. Komisje: Polityki Społecznej i Rodziny oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, obradujące pod przewodnictwem posła S. Piechoty (PO), przewodniczącego Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, zrealizowały następujący porządek obrad:

– rozpatrzenie uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej o stanowisku w sprawie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (druk nr 4264)

Biul. SN – Biuletyn Sądu Najwyższego

Dz. U. – Dziennik Ustaw

Dz. Urz. UE – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej

EKPC – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z późn. zm.)

ETPC (bądź Trybunał) – Europejski Trybunał Praw Człowieka

EKPCz – Europejska Komisja Praw Człowieka

Konwencja – Konwencja o prawach dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych w dniu 20 listopada 1989 r.

(Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526, z późn. zm.)

Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze sprost. i z późn. zm.)

k. c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.)

k. k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.)

k. p. – ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, z późn. zm.)

k. p. a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267)

k. p. c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, z późn. zm.)

k. r. o. – ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 788, z późn. zm.)

M. P. – Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej Monitor Polski

MPPGSIK – Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku w dniu 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169 zał.)

MPPOiP – Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku w dniu 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167 zał.)

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

ONSAiWSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych

OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna

OSNP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych

OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich

OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

OTK/A – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy, Seria A

ustawa o pomocy społecznej z 1990 r. – ustawa o pomocy społecznej z dnia 29 listopada 1990 r. (tekst jedn.: Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414, z późn. zm.)

ustawa o pomocy społecznej z 2004 r. – ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 182, z późn. zm.)

ustawa – ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 135, z późn. zm.)

uzasadnienie – uzasadnienie rządowego projektu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, druk nr 3378 Sejmu VI. kadencji, projekt rozpatrzony wspólnie z innymi projektami

Rekomendacja w sprawie odpowiedzialności rodzicielskiej – Rekomendacja Nr R (84)4 w sprawie odpowiedzialności rodzicielskiej, przyjęta przez Komitet Ministrów Rady Europy dnia 28 lutego 1984 r.

Rekomendacja w sprawie rodzin zastępczych – Rekomendacja Nr R (87) 6 w sprawie rodzin zastępczych, przyjęta przez Komitet Ministrów Rady Europy 20 marca 1987 r.

Rezolucja w sprawie umieszczania dzieci poza rodziną – Rezolucja Nr (77) 33 w sprawie umieszczania dzieci poza rodziną, przyjęta przez Komitet Ministrów Rady Europy 3 listopada 1977 r.

rozporządzenie w sprawie rodzin zastępczych z 2004 r. – rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 18 października 2004 r. w sprawie rodzin zastępczych (Dz. U. Nr 233, poz. 2344, z późn. zm.)

rozporządzenie w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych z 2007 r. – rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 października 2007 r. w sprawie placówek opiekuńczo – wychowawczych (Dz. U. Nr 201, poz. 1455)

rozporządzenie w sprawie rodzin zastępczych z 2010 r. – rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 4 czerwca 2010 r. w sprawie rodzin zastępczych (Dz. U. Nr 110, poz. 733)

rozporządzenie z 2011 r. – Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie szkoleń dla kandydatów do sprawowania pieczy zastępczej (Dz. U. Nr 274, poz. 1620)

RPO – Rzecznik Praw Obywatelskich

RPD – Rzecznik Praw Dziecka

SN – Sąd Najwyższy

TK – Trybunał Konstytucyjny

WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny

wysłuchanie publiczne – wysłuchanie publiczne na posiedzeniu Komisji Polityki Społecznej i Rodziny (Nr 266), Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (Nr 266) z dnia 19 października 2010 r. dotyczące rządowego projektu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (druk nr 3378), [w:] Kancelaria Sejmu Biuro Komisji Sejmowych Biuletyn nr 4236/VI kad.

WSTĘP



„Dzieciństwo to kraina, do której ciągle powraca uparta pamięć”¹. Słowa te potwierdzają, że dzieciństwo to okres, wywierający znaczący wpływ na całe późniejsze życie człowieka. To wtedy powinniśmy zgromadzić swoisty „kapitał”, z którego czerpiemy przez pozostałe lata naszej egzystencji. Doświadczenie i określony sposób postrzegania świata wynosimy przede wszystkim z domu rodzinnego – z rodziny², w jakiej przyszło nam się urodzić, w której żyliśmy i żyjemy. Rodzina naturalna – ulokowana szczególnie w dzieciństwie w centrum naszego zainteresowania – oddziałuje wymiernie na nasze losy. Jej niekwestionowane znaczenie zostało dostrzeżone już dawno, początkowo zwłaszcza w pedagogice i psychologii (wieloletnie doświadczenie i wyniki badań przedstawicieli tych dyscyplin nauki znacząco wpłynęły na kształt obowiązujących regulacji prawnych), a później także w naukach prawnych i w samym prawie³. Znalazło to swoje odzwierciedlenie w szczególności w wyrażeniu prawa dziecka do wychowania w rodzinie naturalnej, a jeśli to niemożliwe w możliwości skorzystania przez dziecko z form pieczy zastępczej, w tym zwłaszcza o charakterze rodzinnym, o ile służy to dobru dziecka.

Pieczą zastępczą, na co wskazuje już jej nazwa, to pieczę zastępująca pieczę rodziców biologicznych. Już w tym miejscu warto zwrócić uwagę na pojawiającą się tu sferę tzw. pogranicza prawa: przede wszystkim wzaajemnego, niezbędnego uzupełniania się prawa administracyjnego i prawa cywilnego. Styk i wspólny obszar tych gałęzi prawa widoczny jest w wielu unormowaniach dotyczących pieczy zastępczej, a w niej instytucji rodzin zastępczych. Problematyka tej instytucji podejmowana była w doktrynie prawa administracyjnego rzadko i jedynie fragmentarycznie. W piśmiennictwie z zakresu prawa administracyjnego nie ma kompleksowego opra-

1 *Wielka Księga Myśli Polskiej*, wybór i opracowanie D. i W. Masłowsky, Warszawa 2007, s. 177.

2 W dalszych rozważaniach zamiennie używam terminów: rodzina (bez bliższego określenia), rodzina naturalna bądź rodzina biologiczna.

3 Zob. m. in.: U. Kusio, *Rodzina zastępcza jako środowisko wychowawcze. Studium socjologiczne na przykładzie Lublina*, Lublin 1998; L. Winogrodzka, *Rodziny zastępcze i ich dzieci*, Lublin 2007; U. Kamińska, *Zarys metodyki pracy opiekuńczo-wychowawczej w rodzinnych i instytucjonalnych formach wychowania*, Katowice 2002; M. Joachimowska, *Rodzicielstwo zastępcze. Idea – Problemy – Analizy – Kompetencje*, Bydgoszcz 2008, a także: M. Saffjan, *Instytucja rodzin zastępczych. Problemy prawno-organizacyjne*, Warszawa 1982; M. Saffjan, *Osamotnione dzieci. Rodziny zastępcze i rodzinne domy dziecka*, Warszawa 1983; M. Andrzejewski, *Prawo dziecka do pieczy zastępczej*, [w:] *Konwencja o prawach dziecka. Analiza i wykładnia*, red. T. Smyczyński, Poznań 1999, s. 167–197.

cowania na ten temat, co obecnie ma niewątpliwie związek z wejściem w życie nowych unormowań prawnych odnoszących się do tej tematyki. W tym stanie rzeczy uznałam, że zajęcie się instytucją rodzin zastępczych jest uzasadnione teoretycznie, i co ważniejsze – jest doniosłe praktycznie. Analiza tej instytucji (koncentrująca się na kwestiach administracyjnoprawnych, choć niepomijająca ściśle związanych z nimi innych aspektów, głównie cywilnoprawnych) pozwala na wysunięcie kilku wiodących tez.

Rodziny zastępcze, będące jedną z form rodzinnej pieczy zastępczej, zajmują i nadal zajmować powinny ugruntowane miejsce w systemie zróżnicowanych instytucji zapewniających opiekę i wychowanie dzieciom pozbawionym opieki rodzicielskiej. Rodziny te – stanowiące element polityki rodzinnej państwa – wkomponowane są obecnie w rozbudowany, zintegrowany system wspierania rodziny i pieczy zastępczej. Tworzą one jeden z niezbędnych jego segmentów ukierunkowanych na zaspokojenie przede wszystkim potrzeb umieszczonego poza rodziną dziecka, ale także rodziców naturalnych, a nadto innych potrzeb jednostkowych, grupowych i wspólnych. Organizacja i zapewnienie sprawnego funkcjonowania rodzin zastępczych należą do obowiązków władzy publicznej (w różnym zakresie do poszczególnych podmiotów tej władzy). Szczególną rolę – zgodnie z zasadą pomocniczości – pełni tu samorząd terytorialny; zwłaszcza gminy i powiaty. Obowiązek ten nie jest jednak możliwy do zrealizowania w szczególności bez udziału osób decydujących się na pełnienie funkcji rodziny zastępczej. Relacje między tymi osobami i podmiotami władzy publicznej muszą opierać się w znacznej mierze na partnerstwie, wzajemnym zaufaniu i poszanowaniu.

Administracyjnoprawne unormowania dotyczące organizacji i funkcjonowania rodzin zastępczych – na przestrzeni lat – podlegały licznym przeobrażeniom. Ich celem było stworzenie instytucji, która – przy danych uwarunkowaniach, w określonym czasie – będzie w sposób optymalny odpowiadać głównie potrzebom dzieci. Obowiązujące obecnie przepisy stanowią kolejną, zapewne nieostatnią próbę uregulowania tych kwestii.

Dziecko ma prawo do opieki i wychowania w rodzinie zastępczej, ale co trzeba mocno podkreślić – ma prawo w pierwszej kolejności do wychowania w swojej naturalnej rodzinie. Tym samym prawo dziecka do opieki i wychowania w rodzinie zastępczej ma charakter wtórny w relacji do prawa dziecka do wychowania w rodzinie biologicznej. Można nawet twierdzić, iż unormowania prawne odnoszące się do rodzinnych form

pieczy zastępczej (choć nie tylko) mają na uwadze w istocie – jeśli jest to tylko możliwe – urzeczywistnienie prawa dziecka do naturalnego środowiska rodzinnego. Gdy rodzina naturalna nie wypełnia swoich funkcji bądź wypełnia je niewłaściwie najpierw należy ją wesprzeć. Jeszcze bardziej zasadne jest podejmowanie działań profilaktycznych przeciwdziałających sytuacjom, gdy rodzina stanie się dysfunkcyjna. Umieszczenie dziecka w jakiegokolwiek formie pieczy zastępczej, w tym w rodzinie zastępczej może nastąpić jako *ultima ratio* – dopiero po wykorzystaniu wszelkich możliwych form wsparcia rodziny naturalnej. Jeżeli mimo udzielonego wsparcia wystąpi konieczność umieszczenia dziecka poza jego rodziną, należy kontynuować jej wspieranie, aby dziecko mogło powrócić do niej najszybciej jak to możliwe.

Kierując się zwłaszcza dobrem dziecka, w sytuacji gdy rodzina naturalna nie jest w stanie zapewnić dziecku opieki i wychowania, a tym samym jego dobro jest zagrożone, ma ono prawo do zastępczego rodzinnego środowiska wychowawczego. Dobór jego właściwej formy musi być podyktowany najlepiej pojętym interesem dziecka. Jeżeli nie istnieją perspektywy na powrót dziecka do rodziny i służy to jego dobru zasadne jest w pierwszym rzędzie pozyskanie rodziny adopcyjnej. W innych przypadkach szczególną rolę przypisać należy rodzinie zastępczej. Dobro dziecka przemawia za przyznaniem priorytetu rodzinnym formom pieczy, w tym rodzinom zastępczym przed wszelkimi instytucjonalnymi postaciami tej pieczy (np. domami dziecka). Nie negując potrzeby zachowania instytucjonalnych form pieczy zastępczej trudno nie zauważyć ich wad. Dzieci przebywające w takich placówkach przez wiele lat – a czasami od urodzenia aż do usamodzielnienia – nierzadko stykają się z licznymi trudnościami adaptacyjnymi po ich opuszczeniu. Zwykle nie wynika to ze złej woli czy nieudolności osób pracujących w domach dziecka, ale ze swoistości tych placówek; panującej tam atmosfery i w wielu wypadkach braku indywidualnego podejścia do dziecka. Niedostatek miłości i ciepła rodzinnego powoduje, że wychowankowie domów dziecka w późniejszych latach często nie radzą sobie z własnymi emocjami i uczuciami. Wielokrotnie też nie jest im łatwo podporządkować się regułom obowiązującym w społeczeństwie.

Rodziny zastępcze są swoistą formą pieczy zastępczej o charakterze rodzinnym, pomocniczym (subsidiarnym) wobec naturalnej i pierwotnej pieczy rodziców biologicznych. Co do zasady, jest to piecza o charakterze czasowym. Jej specyfika sprawia, że ustanowienie i wykonywanie tej

pieczy muszą być obwarowane prawem i to przepisami rangi ustawowej. Właściwemu funkcjonowaniu rodzin zastępczych służą unormowania skonsolidowane, ujęte – w ramach możliwości – w jednym akcie normatywnym regulującym kompleksowe połączone ze sobą nierozdzielnie wspieranie rodziny naturalnej i pieczy zastępczej. Zapewne to zadecydowało o uchwaleniu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁴. Wyłonienie z pomocy społecznej tematyki m. in. rodzin zastępczych i uregulowanie tej instytucji w odrębnym akcie prawnym może przyczynić się też niewątpliwie do wzrostu prestiżu społecznego przypisywanego osobom pełniącym funkcję rodziców zastępczych.

Instytucja rodzin zastępczych musi gwarantować zachowanie podmiotowości dziecka i rodziny. Dziecko nie może stać się przedmiotem opieki. Jest ono pełnoprawnym podmiotem, któremu stworzyć należy szansę zrozumienia i zaakceptowania decyzji podejmowanych w jego sprawie. Ważne jest więc zapewnienie dziecku takiej pieczy zastępczej, która będzie w pełni respektowała jego wszystkie prawa.

Rodziny zastępcze nie mają i nie mogą mieć charakteru jednorodnego. Niejednorodność ta pozwala m. in. na znalezienie dla dziecka rodziny zastępczej odpowiedniej do jego potrzeb, co niewątpliwie sprzyja dobru dziecka. Wprowadzenie odmiennych kategorii rodzin zastępczych zwiększa też motywację do ich tworzenia, zachęcając określone osoby do pełnienia tej funkcji.

Kierując się przede wszystkim wagą przypisywaną naturalnemu środowisku rodzinnemu oraz dobrem dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej i jego indywidualnymi potrzebami zasadne jest promowanie – choć nie w kategoriach absolutnych – rodzin zastępczych spokrewnionych, ale także „profesjonalizacji” rodzin zastępczych. Stworzenie perspektywy uzyskania i podnoszenia kwalifikacji oraz korzystanie ze wsparcia w celu bardziej profesjonalnego sprawowania opieki nad dziećmi zmierza bezsprzecznie do pożądanego podniesienia jakości tej opieki. Unormowania prawa administracyjnego regulują szereg kwestii związanych z organizacją i funkcjonowaniem rodzin zastępczych. Wyznaczają w znacznej mierze status prawny rodzin zastępczych i powierzonych im pieczy dzieci. W istotny też sposób determinują wielopłaszczyznowe, szeroko pojmowane wsparcie tych rodzin. Obok nadzoru sprawowanego

4 Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 135, z późn. zm.), (dalej nazywana też ustawą).

przez sądy powszechne przepisy prawa administracyjnego regulują też zróżnicowane formy i środki monitorowania rodzin zastępczych. Unormowania administracyjne oraz działalność podmiotów administrujących stanowią niezwykle istotne uzupełnienie działalności sądów powszechnych rozstrzygających sprawy dotyczące powierzenia pieczy zastępczej. Prawo, w tym prawo administracyjne jest tylko jednym z instrumentów oddziałujących na właściwą organizację i funkcjonowanie rodzin zastępczych. Bez wątplenia jednak pełni tu ono znaczącą rolę. Staje się niekiedy hamulcem, a innym razem motorem rozwoju tej instytucji.

Niniejsza praca została podzielona na pięć rozdziałów. W rozdziale pierwszym, zatytułowanym: Wyjaśnienie pojęć: „dziecko” i „dobro dziecka” – „rodzina naturalna” przedstawiam podstawowe pojęcia, kluczowe z punktu widzenia prowadzonych dalej rozważań. Obok zaproponowanej definicji pojęcia „dziecko”, zwracam uwagę na różne kategorie osób, które można określić tym mianem. W tym fragmencie podejmuję nadto próbę wyznaczenia – fundamentalnego dla prowadzonych badań terminu – „dobro dziecka”. W rozdziale tym zajmują się też określeniem „rodzina naturalna”. Wskazane pojęcie nie jest jednakowo ujmowane w przepisach prawa i w doktrynie. Jego uściślenie następuje najczęściej poprzez wskazanie kręgu należących do niej osób. Odmiennie pojmowanie terminu „rodzina” implikowane jest w szczególności celem, któremu służy dany akt prawny. Właściwe wypełnianie funkcji przez rodzinę, w tym funkcji opiekuńczo-wychowawczych, gwarantuje dzieciom stabilne i optymalne środowisko opiekuńcze i wychowawcze. Jeśli funkcje te nie są wypełniane bądź są wypełniane niewłaściwie rodzina staje się dysfunkcyjna. Przeciwdziałaniu tego zjawiska służyć ma szeroko zakrojone wsparcie rodziny. W wyjątkowych jednak przypadkach dysfunkcyjność rodziny rodzi potrzebę umieszczenia dziecka w jednej z form pieczy zastępczej.

Drugi rozdział poświęcony jest pieczy zastępczej i formom jej realizacji. Prezentuję w nim także prawo dziecka do opieki i wychowania w rodzinnych formach pieczy zastępczej (w tym przede wszystkim w rodzinie zastępczej) w relacji do prawa dziecka do wychowania w rodzinie naturalnej. Na pojęcie „rodzinne formy pieczy zastępczej” składają się dwie formy tej pieczy, tj. rodziny zastępcze i rodzinne domy dziecka. Rodzinne formy pieczy zastępczej, obok instytucjonalnych form pieczy zastępczej, tworzą obszerną instytucję pieczy zastępczej. W ostatnich latach obserwuje się znaczny wzrost znaczenia nadawanego rodzinnym formom pieczy zastępczej (wcześniej rodzinnym formom opieki zastępczej), w tym rodzi-

nom zastępczym. Wynika to z zauważanych od lat, niezaprzeczalnych ich walorów. Dostrzegł to już przed ponad stu laty m. in. K. Jeżewski, uznawany za jednego z ich propagatorów. Zgodzić się należy z jego poglądami wyrażonymi w słowach: „[...] Dziecko – to mały lecz, cały człowiek, tylko jeszcze bardzo słaby, niedoświadczony, nieoświecony, nieumiejący panować nad sobą. Nietrudno przeto poznać je i zgłębić, ale trzeba chcieć je poznać, aby wiedzieć jak niem pokierować należy. Człowiek cuda stwarza, podpatrując tajniki natury umiejętnie wyzyskując odwieczne prawa przyrody. Jakież cuda moglibyśmy tworzyć w wychowaniu dzieci, gdybyśmy z równą troskliwością, jak ów badacz, śledzili przejawy natury dziecka, tego arcydzieła stworzenia, naszej pieczy powierzono! [...]”²⁵. Wydaje się, że zwłaszcza w rodzinnych formach pieczy zastępczej, w tym w rodzinach zastępczych można w pełni urzeczywistniać powyższe słowa. Spoiwem łączącym formy rodzinnej pieczy zastępczej jest ich rodzinny charakter. Pod względem organizacji i funkcjonowania są one bardzo zbliżone do modelu rodziny naturalnej. Rodzinne formy pieczy zastępczej różnią się między sobą, co skłoniło mnie do dokonania ich klasyfikacji i usytuowania na ich tle – rodzin zastępczych będących podstawowym przedmiotem moich rozważań.

Kolejny, trzeci rozdział obejmuje problematykę genezy i ewolucji rodzin zastępczych, a także wskazania definicji, podziału i cech tych rodzin.

Złożona problematyka naboru kandydatów i postępowania kwalifikacyjnego przy tworzeniu rodzin zastępczych, umieszczania dzieci w tych rodzinach i utraty statusu rodziny zastępczej zaprezentowana została w rozdziale czwartym. Uzyskanie statusu rodziny zastępczej poprzedzone jest naborem i skomplikowaną procedurą kwalifikacyjną, której poddani są kandydaci do pełnienia funkcji rodziny zastępczej. Wymogi, jakie muszą spełnić te osoby są zróżnicowane w zależności od kategorii rodziny zastępczej, którą zamierzają oni utworzyć. Umieszczanie dzieci w rodzinie zastępczej następuje zwykle na podstawie orzeczenia sądu. Unormowania prawne przewidują tu zasługujące na uwagę wyjątki, co jednak nie oznacza, że rezygnuje się tu z nadzoru sprawowanego przez sądy powszechne. Ostatni podrozdział dotyczy utraty statusu rodziny zastępczej. Następuje to w kilku przewidzianych prawem przypadkach.

W ostatnim, piątym rozdziale zajmuję się na początku problematyką

5 K. Jeżewski, *Wzorowe fermy włościańskie, czyli program działalności T. Gniazd Sierocych*, Lwów 1910, s. 23.

praw i obowiązków osób pełniących funkcję rodzin zastępczych oraz prawami i obowiązkami dzieci umieszczonych w rodzinie zastępczej. W dalszych fragmentach pracy przedstawiam kwestie związane ze wsparciem i pomocą udzielanym funkcjonującej rodzinie zastępczej oraz opieką nad taką rodziną. W tym rozdziale uwzględniam także zagadnienia wiążące się z finansowaniem rodzin zastępczych. Właściwe funkcjonowanie rodzin zastępczych nie jest w wielu wypadkach możliwe bez uzyskania świadczeń pieniężnych, w tym ze środków publicznych, które – co do zasady – przysługują w związku z pełnieniem tej funkcji. Ostatnią kwestią ujętą w tym rozdziale jest ocena sytuacji dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej oraz ocena rodziny zastępczej. Specyfika rodzin zastępczych sprawia, że oceny te można uznać za jedną z ważniejszych – uwzględnionych w toku prowadzonych rozważań – postaci sprawowania nadzoru i kontroli nad tymi rodzinami.

Podjęte badania, głównie o charakterze dogmatyczno-prawnym, potwierdzają, że rodzina zastępcza jest zakorzenioną już instytucją prawa i to instytucją szczególnie ważną ze względu na dobro dziecka i rodziny naturalnej. Sięgając do metody historyczno-prawnej starałam się ukazać ewolucję jej kształtu, dającą dobre podstawy do zbudowania obecnie optymalnego jej modelu. Przy opracowaniu tematu posłużyłam się zróżnicowanymi materiałami źródłowymi. Piśmiennictwo przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego okazało się szczególnie cenne przy odwołaniu się do kwestii ogólniejszych. W pracy wykorzystuję też dorobek reprezentantów innych dyscyplin prawa (przede wszystkim prawa cywilnego) i nauk pozaprawnych. Przydatne okazało się także orzecznictwo sądów administracyjnych i powszechnych, jak również orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁶. Wydaje się, iż cennym uzupełnieniem są również przywołane w pracy dane statystyczne oraz inne materiały odnoszące się do organizacji i funkcjonowania rodzin zastępczych w praktyce. Na bieżąco starałam się podsumowywać prowadzone rozważania, wnioski końcowe zawarłam nadto w zakończeniu pracy. W podsumowaniu rozprawy podejmuję również próbę oceny dokonanej analizy z punktu widzenia założonych celów badawczych.

— — —
6 Dalej: ETPC bądź Trybunał.

ROZDZIAŁ I



**WYJAŚNIENIE POJĘĆ: „DZIECKO” I „DOBRO DZIECKA”
– „RODZINA NATURALNA”**

1. Pojęcia: „dziecko” i „dobro dziecka”

Wyznaczenie zakresu znaczeniowego terminu „dziecko” nie jest zadaniem łatwym. Jego sprecyzowanie wbrew pozorom, nastęrczać może wiele trudności. Odmiennie postrzeganie dziecka może wiązać się z tym, że z jednej strony jest ono traktowane jako „owoc” wzajemnej miłości kobiety i mężczyzny, dar Boga czy też przedłużenie rodu i oparcie dla rodziców. Z drugiej strony, dziecko może być pojmowane swoiście instrumentalnie: jako spełnienie osobistych dążeń rodziców, realizacja potrzeby ich macierzyństwa i ojcostwa. Wreszcie – w krańcowych przypadkach – dziecko może być traktowane jako przeszkoda w urzeczywistnianiu własnych celów⁷. Niezależnie jednak od przyjętych poglądów: „Dziecku należy się największe poszanowanie”⁸.

Etymologiczne termin „dziecko” wywodzi się od czasownika „doić” i oznacza tego, który „doi, jest karmiony piersią, oeska”⁹. Według Słownika Języka Polskiego, dzieckiem jest niedorośla istota ludzka do wieku młodzieńczego. Dzieckiem jest też każdy, niezależnie od wieku, potomek w stosunku do swoich rodziców¹⁰. W tym szerokim znaczeniu dzieckiem będzie więc każdy z nas. W Nowej Encyklopedii Powszechnej uznano, że dzieckiem jest człowiek w pierwszym okresie postnatalnego rozwoju osobniczego, od chwili urodzenia do zakończenia procesu wzrastania¹¹. Z kolei w Wielkiej Encyklopedii Prawa wskazano, że dziecko to każda istota ludzka przed uzyskaniem pełnoletności, a więc zwykle przed osiągnięciem 18. roku życia, która powinna pozostawać pod władzą rodzicielską lub opieką¹². Z powyższych definicji wynika, że pojęcie „dziecko” może być pojmowane w aspekcie szerokim (każdy z nas) oraz w ujęciu wąskim. W tym drugim rozumieniu podstawowy problem sprowadza się do ustalenia od, i do jakiego momentu mamy do czynienia z dzieckiem¹³. Pytania o to, czy dzieckiem (człowiekiem) stajemy się już od momentu

7 L. Dyczewski, *Rodzina Społeczeństwo Państwo*, Lublin 1994, s. 35 – 36.

8 *Wielka Księga Myśli Świata*, wybór i opracowanie D. i W. Masłowsky, Warszawa 2007, s. 195.

9 *Słownik etymologiczny języka polskiego*, red. K. Długosz-Kurczabowa, Warszawa 2005, s. 114 – 115.

10 *Słownik Języka Polskiego*, t. II, D-G, red. W. Doroszewski, Warszawa 1960, s. 559.

11 *Nowa Encyklopedia Powszechna*, t. II, D-H, red. B. Petrozolin-Skowrońska, Warszawa 1995, s. 166.

12 E. Holewińska-Łapińska, *Dziecko*, [w:] *Wielka Encyklopedia Prawa*, red. E. Smoktunowicz, Białystok–Warszawa 2000, s. 195.

13 B. Gronowska, C. Jasudowicz, C. Mik, *O prawach dziecka*, Toruń 1994, s. 11.

poczęcia, czy dopiero od chwili urodzenia pojawiają się od dawna¹⁴. Kwestia ta być może nigdy nie doczeka się jednoznacznego rozstrzygnięcia. Zdania na powyższy temat są podzielone. Dominują tu dwa przeciwstawne poglądy. Jeden z nich wyrażany jest przez osoby uznające, że początek życia ludzkiego wyznaczony jest momentem poczęcia¹⁵. Z kolei zwolennicy drugiego stanowiska przyjmują, że chwilą uznawaną za „początek człowieka” są jego narodziny. Reprezentowanie określonych poglądów w tej kwestii może rzutować na sposób widzenia dziecka, także na gruncie prawa, w różnych obszarach jego regulacji. Dyscypliną naukową, która najgłębiej sięga do początków życia ludzkiego jest medycyna, a ściślej rzecz ujmując jeden z jej działów – embriologia. Uznano tu, że rozwój człowieka jest procesem ciągłym i rozpoczyna się od momentu zapłodnienia, a więc połączenia się komórki żeńskiej i męskiej¹⁶. Takie samo podejście do początków życia ludzkiego prezentowane jest w nauce Kościoła Katolickiego i w Karcie Praw Rodziny¹⁷. Zgodnie z jej art. 4, życie ludzkie musi być szanowane i absolutnie chronione od chwili poczęcia. W ten sam sposób życie ludzkie, niezależnie od etapu jego rozwoju, traktowane jest w Instrukcji o szacunku dla rodzącego się życia ludzkiego i o godno-

- 14 Zob. np.: D. Ślęczek-Czahon, *Od kiedy istnieje człowiek? Spór o istotę człowieczeństwa*, [w:] *Problem wartości i jakości życia w sporach bioetycznych*, Katowice 2004, s. 59 – 77; zob. też *W obronie poczętego*, red. R. Landowski, Pelplin 1991.
- 15 Zob. m. in.: B. Chazan, *Ochrona zdrowia dziecka w najwcześniejszym okresie życia*, [w:] *Polska dla dzieci*. Ogólnopolski Szczyt w Sprawach Dzieci Warszawa 23–24 maja 2003 r., materiały i dokumenty, red. M. Kaczmarek, P. Kierenko, Warszawa 2003, s. 183 i n.; D. Kornas-Biela, *Kochać dziecko i towarzyszyć mu od poczęcia*, [w:] Międzynarodowy Kongres „O godność dziecka” Warszawa 18–20 maja 2001 r., red. E. Kowalewska, M. Wyszynska, Gdańsk 2001, s. 285 i n.; J. Willke, B. Willke, *Pokochać ich oboje!*, [w:] *ibidem*, s. 165 i n.; K. Meissner, *Dziecko darem i zadaniem*, [w:] *ibidem*, s. 95 i n.; G. Kowalski, *Warunki dopuszczalności przerywania ciąży a prawna ochrona życia poczętego*, [w:] *Dziecko. Studium interdyscyplinarne*, red. E. Sowińska, E. Szczurko, ks. T. Guz, P. Marzec Lublin 2008, s. 203 i n.; M. Piechowiak, *Konstytucyjna ochrona życia dzieci nienarodzonych. O próbie nowelizacji Konstytucji RP*, [w:] *ibidem*, s. 169 i n. Także w orzecznictwie wyrażono pogląd, że „[...] życie ludzkie staje się wartością chronioną od momentu powstania, co obejmuje również fazę prenatalną. Brak jest bowiem wystarczająco precyzyjnych i uzasadnionych kryteriów, które pozwoliłyby dokonać zróżnicowania wartości życia ludzkiego w zależności od jego fazy rozwojowej [...]”. Orzeczenie TK z dnia 28 maja 1997 r. (K 26/96), OTK 1997/2/19.
- 16 M. Bruska, *Podstawy rozwoju embrionalnego człowieka*, [w:] *Molekularne podstawy rozrodczości człowieka i innych ssaków*, red. M. Kurpisz, Poznań 2002, s. 11.
- 17 Karta Praw Rodziny przedłożona przez Stolicę Apostolską wszystkim osobom, instytucjom i władzom zainteresowanym misją rodziny we współczesnym świecie, 22 października 1983 r., opublikowana, [w:] *Prawa rodziny – Prawa w rodzinie w świetle standardów międzynarodowych*. Materiały Krajowej Konferencji Naukowej, Toruń, 22–23 października 1998 r., red. T. Jasudowicz, Toruń 1999, s. 365 i n.

ści jego przekazywania¹⁸. Bliskie stanowisko wyrażono też w Deklaracji o przerywaniu ciąży, sporządzonej w Watykanie w 1974 r. przez Świętą Kongregację do Spraw Wiary według, której:

„Od momentu w którym jajo zostaje zapłodnione, rozpoczyna się nowe życie, które nie jest życiem ojca lub matki, lecz nowej istoty ludzkiej rozwijającej się niezależnie od nich. Nie stałaby się ona istotą ludzką, jeśliby nią nie była od samego początku [...]”¹⁹.

Nie deprecjonując życia dziecka w okresie prenatalnym, zważywszy na charakter i temat pracy – ze zrozumiałych względów – w dalszej części rozdziału koncentrować się będą przede wszystkim na dziecku od momentu jego narodzin, które pozbawione opieki rodzicielskiej może być umieszczone w jednej z form pieczy zastępczej, np. w rodzinie zastępczej. W tym miejscu poprzestaną jedynie na wskazaniu, że na pojęcie „piecza zastępcza” składają się formy rodzinne oraz instytucjonalne, natomiast termin „rodzinna piecza zastępcza” obejmuje swoim zakresem: wspomniane już rodziny zastępcze oraz rodzinne domy dziecka. Zagadnienia te zostaną szczegółowo omówione w rozdziale drugim pracy.

Wyjaśnienie pojęcia „dziecko”, przy wskazanym powyżej jego zawężeniu, wypada rozpocząć od ustalenia znaczenia tego terminu przyjmowanego w dokumentach międzynarodowych (o zasięgu uniwersalnym i regionalnym). Nielatwo podać tu przykłady dokumentów, które odnosiłyby się do rodzin zastępczych (czy szerzej pojmowanej pieczy zastępczej) i jednocześnie definiowałyby pojęcie „dziecko”. Można natomiast przywołać dokumenty międzynarodowe, które odnosząc się do innych zagadnień, równocześnie podejmują problematykę dziecka pozbawionego opieki rodzicielskiej, uściślając przy tym pojęcie „dziecko”. Jednym z nich jest Konwencja o prawach dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 roku²⁰. W myśl jej art. 1, w rozumieniu niniejszej konwencji dziecko oznacza każdą istotę ludzką w wieku poniżej 18 lat, chyba że zgodnie z prawem odnoszącym się do dziecka uzyska ono wcześniej pełnoletność.

W innych dokumentach międzynarodowych, które nawiązują w swo-

18 *Donum Vitae. Instrukcja o szacunku dla rodzącego się życia ludzkiego i o godności jego przekazywania. Odpowiedzi na niektóre aktualne zagadnienia*, sporządzona w Rzymie dnia 22 lutego 1987 r. przez Kongregację Nauki Wiary, Wrocław 1994, s. 1 – 24.

19 Tekst opublikowany, [w:] *W imieniu dziecka poczętego*, red. J. W. Gałkowski, J. Gula, Rzym–Lublin 1988, s. 178 – 179.

20 Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526, z późn. zm., (dalej określana jako: Konwencja).

jej treści do sytuacji dziecka pozbawionego opieki rodzicielskiej, nie-
zmiernie trudno jest odnaleźć definicję legalną tego terminu, czy nawet
pośredniego jego dookreślenia. Wymienione poniżej dokumenty posłu-
gują się kategorią „dziecko”, ale nie precyzują znaczenia tego terminu.
Wśród nich są m. in.: Amerykańska Karta Praw Człowieka z 22 listopa-
da 1969 r. (pośrednio – art. 19)²¹, Protokół Dodatkowy do Amerykańskiej
Konwencji Praw Człowieka dotyczący Praw Gospodarczych, Socjalnych
i Kulturalnych (Protokół z San Salwador) z 17 listopada 1988 r. (pośred-
nio – art. 16)²², Deklaracja w sprawie Zasad Społecznych i Prawnych do-
tyczających Ochrony i Dobrobytu Dzieci, ze szczególnym uwzględnieniem
Opieki Zastępczej oraz Adopcji Krajowej i Międzynarodowej z 3 grudnia
1986 r.²³ (art. 3), Rezolucja (77) 33 Komitetu Ministrów Rady Europy
w sprawie umieszczania dzieci w placówce, z 3 listopada 1977 r.²⁴ (1. 4.),
Rezolucja Nr (77) 33 w sprawie umieszczania dzieci poza rodziną, przy-
jęta przez Komitet Ministrów Rady Europy 3 listopada 1977 r.²⁵ (1. 4.),
czy wreszcie Rekomendacja Nr R (87)6 w sprawie rodzin zastępczych,
przyjęta przez Komitet Ministrów Rady Europy 20 marca 1987 roku²⁶ (za-
sada 2).

Również w polskich (krajowych) unormowaniach, zwłaszcza do
chwili wejścia w życie Konwencji rzadko decydowano się na sformuło-
wanie definicji legalnej pojęcia „dziecko”. Być może było to związane
z tym, że w przeszłości definicje takie (w ogólności) w tekstach aktów
prawnych traktowane były jako coś wyjątkowego. Obecnie ich zamiesz-
czanie w przepisach prawa jest coraz powszechniejsze, co wynika m.
in. z zasad techniki prawodawczej ustalonych rozporządzeniem Prezesa
Rady Ministrów z dnia 20 kwietnia 2002 r. w sprawie „Zasad techniki
prawodawczej”²⁷. Zwykle przyjmuje się, że definicje legalne znacznie uła-
twiają zrozumienie pojęć, zwłaszcza wówczas, gdy terminom tym można
przypisać różne treści. W doktrynie wymienia się trzy główne powody

21 Tekst zamieszczony, [w:] T. Jasudowicz, *Prawa Rodziny – Prawa w Rodzinie w świetle standardów międzynarodowych*. Zbiór Dokumentów, Toruń 1999, s. 379 i n.

22 *Ibidem*, s. 382 i n.

23 *Ibidem*, s. 113 i n.

24 *Ibidem*, s. 290 i n.

25 Tekst zamieszczony, [w:] *Standardy Prawne Rady Europy*. Teksty i komentarze. Tom I. Prawo Rodzinne, red. M. Safjan, Warszawa 1994, s. 161 i n., (dalej: Rezolucja w sprawie umieszczania dzieci poza rodziną).

26 *Ibidem*, s. 180 i n., (dalej: Rekomendacja w sprawie rodzin zastępczych).

27 Dz. U. Nr 100, poz. 908. Załącznik do rozporządzenia w sprawie *Zasad techniki prawodawczej* (§ 150 i n.).

posługiwania się definicjami legalnymi. Pierwszy z nich łączy się z kreowaniem przez ustawodawcę pewnych podmiotów, przedmiotów i czynności o charakterze konwencyjnym. Tworząc je należy określić kim są, czym są, względnie na czym polegają²⁸. Drugim powodem wprowadzania definicji legalnych jest potrzeba likwidowania wieloznaczności słownikowej zwrotów języka ogólnego. Konieczność ta nie zaistniałaby, gdyby w tekście aktu prawnego posłużono się terminem, który ma jedno ustalone znaczenie w języku ogólnym i znaczenie to jest powszechne, a ponadto uznawane jest za na tyle precyzyjne, iż nie ma potrzeby jego ustalania. Ostatnim powodem wprowadzania definicji legalnych, jest preferowanie w przypadku konkretnego aktu prawnego – nie elastyczności tekstu, ale jego precyzji²⁹.

Na uwzględnienie – z punktu widzenia omawianego zagadnienia – zasługuje także Europejska Konwencja o wykonywaniu praw dzieci, sporządzona w Strasburgu dnia 25 stycznia 1996 roku³⁰. Wprawdzie nie nawiązuje ona w swojej treści do tematyki rodzin zastępczych, niemniej jednak nie można wykluczyć, iż akt ten z uwagi na swoją „uniwersalność” będzie miał tu zastosowanie. Zgodnie z jego art. 1 ust. 1, niniejsza konwencja ma zastosowanie do dzieci, które nie ukończyły 18. roku życia.

Termin „dziecko” występuje często w polskich przepisach prawnych nawiązujących (pośrednio bądź wprost) do sytuacji dziecka pozbawionego opieki rodzicielskiej. Przykładem może tu być już Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.³¹, która w art. 72 ust. 2 stanowi, iż dziecko pozbawione opieki rodzicielskiej ma prawo do opieki i pomocy władz publicznych. Ustawa zasadnicza nie zawiera definicji legalnej pojęcia „dziecko”, chociaż posługuje się tym określeniem w kilku miejscach (np.: art. 48 ust. 1, art. 71 ust. 2).

Pojęciem „dziecko”, bez jego zdefiniowania, posłużono się również w wielu innych unormowaniach prawnych nawiązujących w swojej treści do rodziny zastępczej (czy szerzej ujmowanej pieczy zastępczej). Można tu wymienić m. in.: ustawę z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy³² (np.: art. 112¹ § 1, art. 112³), ustawę z dnia 17 listopada

28 M. Zieliński, *Wykłady prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002, s. 188.

29 *Ibidem*, s. 189 – 190.

30 Dz. U. z 2000 r. Nr 107, poz. 1128.

31 Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze sprost. i z późn. zm., (dalej określana jako: Konstytucja RP).

32 Tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 788, z późn. zm., (dalej określane skrótem: k. r. o.).

1964 r. Kodeks postępowania cywilnego³³ (np.: art. 570¹ § 3, art. 579¹ § 1, art. 579² § 1 pkt 2), ustawę z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych³⁴ (np. art. 7 pkt 2), ustawę z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej³⁵ (np. art. 10 ust. 1), ustawę z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych³⁶ (np. art. 95 ust. 1 pkt 2) oraz ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie³⁷ (np. art. 12a ust. 1) i wiele jeszcze innych.

Kluczową z punktu widzenia tematyki pracy, jest ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Nie ma w niej definicji legalnej pojęcia „dziecko”, chociaż wielokrotnie posłużono się tu tym określeniem (np.: art. 40 ust. 1, art. 42 ust. 4, art. 58 ust. 1 i inne). Z treści unormowań tej ustawy można jednak wywieść, iż dzieckiem w jej rozumieniu jest (co do zasady) każda istota ludzka do ukończenia 18. roku życia³⁸. Ponadto z dzieckiem mamy tu do czynienia od momentu jego narodzin³⁹.

Dla umieszczenia i przebywania dziecka w rodzinie zastępczej istotna jest także górna granica wieku. Z zacytowanej wcześniej definicji pojęcia „dziecko”, zamieszczonej w Konwencji, wynika że przyjęto tu kryterium małoletności w rozumieniu prawa danego państwa. Według tej regulacji, dzieckiem jest każda istota ludzka, która nie ukończyła jeszcze 18. roku życia, tj. wieku uznawanego na ogół za wystarczający do osiągnięcia pełnoletności. Jeżeli według prawa wewnętrznego państwa, osoba uzyska wcześniej pełnoletność, Konwencja nie ma już do niej zastosowania⁴⁰. Stworzenie możliwości elastycznej regulacji górnej granicy wiekowej osoby uznawanej za dziecko jest tu motywowane odmiennością unormowań prawnych obowiązujących w poszczególnych krajach. Najbliższym nam przykładem wskazującym na możliwość uzyskania pełnoletności przed osiągnięciem 18. roku życia, jest regulacja zawarta w art. 10 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁴¹. Zgodnie ze wskazanym

33 Dz. U. Nr 43, poz. 296, z późn. zm., (dalej okreśłany skrótem: k. p. c.).

34 Tekst jedn.: Dz. U. 2013 r. poz. 1456.

35 Tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 182, z późn. zm., (dalej okreśłana jako: ustawa o pomocy społecznej z 2004 r.).

36 Tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, z późn. zm.

37 Dz. U. Nr 180, poz. 1493, z późn. zm.

38 Zob. np.: art. 37 ust. 1 oraz art. 140 ust. 1 – 2 ustawy.

39 Zob. art. 47 ust. 1 pkt 2 lit. a oraz art. 191 ust. 8 pkt 2 ustawy.

40 T. Smoczyński, *Pojęcie i status osobowy dziecka w świetle konwencji praw dziecka i prawa polskiego*, Państwo i Prawo 1991, z. 4, s. 50.

41 Dz. U. Nr 16, poz. 93, z późn. zm., (dalej okreśłany skrótem: k. c.). Zob. też wyrok TK z dnia 11 października 2011 r., K 16/10, OTK-A 2011/8/ 80.

artykułem, przez zawarcie małżeństwa małoletni uzyskuje pełnoletność. Nie traci jej w razie unieważnienia małżeństwa. Z chwilą uzyskania pełnoletności w ten sposób, „dziecko przestaje być dzieckiem” w rozumieniu prawa. Zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy, objęcie dziecka jedną z form pieczy zastępczej następuje na okres nie dłuższy niż do osiągnięcia pełnoletności (z wyjątkami wynikającymi z art. 37 ust. 2 ustawy).

Pojęcie „dziecko” nie jest kategorią jednorodną. Na określenie tego terminu w jego wielorakim rozumieniu używa się niejednokrotnie innych terminów. Odmienne pojmowanie pojęcia „dziecko” implikowane jest przede wszystkim celami poszczególnych regulacji, co determinowane jest m. in. zróżnicowanymi potrzebami dziecka, a także specyficznymi okolicznościami, w których się ono znajduje.

Wśród przepisów prawnych posługujących się terminem „dziecko” z dodatkowym jego wyznacznikiem wskazać można na występujące na gruncie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej sformułowanie „dzieci na podstawie ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich⁴²” (art. 59 ust. 1 pkt 2), oraz „dzieci legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności” (art. 59 ust. 1 pkt 1). Ponadto można też wyróżnić odmienne kategorie dzieci, przy uwzględnieniu kryterium ich wieku, a wśród nich m. in.: „dziecko do ukończenia pierwszego roku życia”⁴³, „dziecko poniżej 10. roku życia”⁴⁴, „dziecko powyżej 10. roku życia”⁴⁵ czy też „dziecko w wieku 6. do 18. roku życia”⁴⁶.

Z porównania wskazanych przykładów wynika, że motywem wyodrębnienia kilku opartych na wieku kategorii dzieci jest przede wszystkim, uwzględnienie przez ustawodawcę odmiennych potrzeb dzieci wyznaczonych, w szczególności: stopniem ich dojrzałości, w tym rozwojem emocjonalnym czy też zmieniającymi się wraz z wiekiem potrzebami dziecka.

Z pojęciem dziecka związane są inne zbliżone terminy, z którymi można się zetknąć w obowiązujących regulacjach prawnych. Należą do nich określenia dziecka charakterystyczne dla danych obszarów prawa. Wśród nich wskazać można terminy: „małoletni”, występujący m. in.

42 Tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 33, poz. 178, z późn. zm.

43 Art. 111 ust. 3 ustawy.

44 Art. 95 ust. 2 ustawy.

45 Art. 58 ust. 2 pkt 2 ustawy.

46 Art. 83 ust. 1 pkt 1 ustawy.

na gruncie k. r. o. (art. 109 § 2 pkt 5), „nieletni”, którym posługuje się powoływana już ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich (art. 26) oraz „małoletni bez opieki” występujące w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP⁴⁷. Zgodnie z art. 2 pkt 9 lit. a tej ustawy, pod pojęciem tym należy rozumieć małoletniego cudzoziemca, który przybywa lub przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bez opieki osób dorosłych, odpowiedzialnych za niego zgodnie z prawem lub zwyczajem. Interesujący termin spotykamy w ustawie z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów⁴⁸. Jej art. 3 ust. 5 pkt 3, stanowi o osobie uprawnionej w pieczy zastępczej. Osoba uprawniona oznacza tu osobę uprawnioną do alimentów od rodzica na podstawie tytułu wykonawczego pochodzącego lub zatwierdzonego przez sąd, jeżeli egzekucja okazała się bezskuteczna (art. 2 pkt 11). Innym przykładem może być powoływana już ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, która w art. 140 ust. 2 posługuje się pojęciem „osoba usamodzielniana”. *Prima facie* mogłoby się wydawać, iż jest to osoba pełnoletnia, a zatem taka, która nie jest już objęta zakresem znaczeniowym terminu „dziecko”. Treść powołanej regulacji skłania jednak do innego wniosku. W myśl wskazanego powyżej artykułu, przez osobę usamodzielnianą rozumie się również osobę, której pobyt w rodzinnej pieczy zastępczej ustał na skutek śmierci osób tworzących rodzinę zastępczą lub osoby prowadzącej rodzinny dom dziecka, w okresie 6 miesięcy przed osiągnięciem przez osobę usamodzielnianą pełnoletności. Przytoczony przykład – będący wyjątkiem – potwierdza, że mamy tu do czynienia z dzieckiem, choć nie w świetle prawa.

Spośród innych określeń, które mieszczą się w zakresie pojęciowym terminu „dziecko” można wymienić określenia: „sierota” lub „pólsiero-

47 Tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 680. Zbliżone w swej istocie do zaprezentowanego, pojęcie występuje także w zaleceniu CM/Rec (2007)9 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie programów pomocy dla małoletnich migrantów bez opieki, przyjętym przez Komitet Ministrów w dniu 12 lipca 2007 r. na 1002. zebraniu Zastępców Ministrów. Zalecenie to dotyczy małoletnich migrantów bez opieki, którzy znajdują się poza swym krajem pochodzenia, bez względu na ich status prawny i przyczyny ich migracji oraz bez względu na to, czy ubiegają się o azyl czy nie. Małoletni pozbawieni opieki to dzieci poniżej 18. roku życia, które zostały oddzielone od obydwojga rodziców i innych krewnych, a powinny pozostawać pod opieką dorosłego, który jest za tę opiekę odpowiedzialny na mocy prawa lub zwyczaju (pkt 4 – 5). Tekst opublikowany, [w:] *Prawa dziecka*. Dokumenty Rady Europy, P. J. Jaros (zbiór i opracowanie), Warszawa 2012, s. 820.

48 Tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1228, z późn. zm.

ta” występujące w art. 47 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy oraz termin „sierota zupełna” (art. 6 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r.). Wyrażenia te odnoszą się m. in. do dziecka pozbawionego opieki rodzicielskiej i w związku z tym umieszczonego w rodzinie zastępczej czy szerzej – pieczy zastępczej.

Podsumowując dotychczasowe rozważania należy zauważyć, że termin „dziecko” jest pojęciem prawnym i prawniczym. Nie został on objęty definicją uniwersalną. Jest to spowodowane odmiennym rozumieniem pojęcia „dziecko”, co determinowane jest przede wszystkim celami, którym służyć mają regulacje prawne odnoszące się do dziecka. Definicje legalne terminu „dziecko” występują relatywnie rzadko, m. in. w Konwencji, a także w Europejskiej Konwencji o wykonywaniu praw dzieci. W licznych regulacjach znajdziemy zróżnicowane kategorie osób określonych mianem „dziecko”. Wieloznaczność i wielorodzajowość kategorii „dziecko” implikowana jest m. in. zróżnicowanymi potrzebami dziecka, wynikającymi chociażby z jego wieku.

Dla potrzeb opracowania pod pojęciem „dziecko” rozumiem każdą istotę ludzką od momentu urodzenia do osiągnięcia pełnoletności. Za takim zdefiniowaniem tego terminu przemawia m. in. wskazywany już art. 37 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Uwzględniając art. 37 ust. 2 ustawy, dostrzegam jednocześnie, że różnymi formami pieczy zastępczej, w tym także pieczą rodziny zastępczej mogą być objęte osoby, które osiągnęły pełnoletność, jeżeli spełniają one chociaż jeden z wymogów wskazanych w przywołanej regulacji⁴⁹. Osoba taka nie jest już w ww. ustawie określana mianem „dziecko”, ale – jest to „osoba, która osiągnęła pełnoletność”.

Analizując kwestie dotyczące pieczy zastępczej na szczególną uwagę zasługuje traktowane priorytetowo dobro dziecka. Wyjaśnienie jego zakresu pojęciowego, zaczynając od uściślenia terminu „dobro”, może narażać niemało trudności. Główne przyczyny tego stanu rzeczy wynikają z wieloznaczności tego pojęcia. Termin ten jest używany bardzo często. Jak słusznie zauważa A. R. Lacey, „nieskończenie wiele rzeczy z nieskoń-

49 Zob. wysłuchanie publiczne na posiedzeniu Komisji Polityki Społecznej i Rodziny (Nr 266), Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (Nr 266) z dnia 19 października 2010 r. dotyczące rządowego projektu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (druk nr 3378), [w:] Kancelaria Sejmu Biuro Komisji Sejmowych Biuletyn nr 4236/VI kad., (dalej: wysłuchanie publiczne), www.sejm.gov.pl z dnia 1 grudnia 2010 r. Wystąpienie M. Gołębiowskiej, [w:] wysłuchanie publiczne, s. 20.

czenie wielu powodów wydaje się pożądane jako dobre⁵⁰. W Słowniku Etymologicznym Języka Polskiego wyjaśniono, że przymiotnik „dobry”, pochodzi od tego samego rdzenia co doba. Pierwotnym zatem jego znaczeniem było: „będący na czasie, odpowiedni, dostosowany”⁵¹. Słownik Języka Polskiego mianem „dobra” obejmuje to, co można ocenić jako pomyślne, pożyteczne, wartościowe. Za „dobro” uznano tu wszelkie wartości potrzebne do rozwoju człowieka i sprzyjające temu rozwojowi. Dobro to interes, pomyślność, pożytek, szczęście, korzyść⁵². Podobnie pojęcie „dobra” ujmuje Słownik Wyrazów Bliskoznacznych także utożsamiając je z: pomyślnością, dobrodziejstwem, korzyścią, pożytkiem, szczęściem i zyskiem⁵³.

Dobro jest jednym z pojęć, którym szczególnie zajmuje się etyka. Dobro jest tu pojmowane w niejednakowy sposób. W koncepcjach etycznych opartych na hedonizmie (epikureizm) dobro jest przedmiotem pragnień i z tego względu utożsamiane jest z przyjemnością lub sumą przyjemności, czyli szczęściem. Według stanowiska monizmu aksjologicznego, dobro jest elementem jednolitej triady występującej obok piękna i prawdy. W systemach pluralistycznych wyróżnia się wiele rodzajów kategorii „dobra” i klasyfikuje się je według rozmaitych kryteriów (dobra duchowe, materialne, moralne). Zgodnie z klasyczną definicją: „Dobro jest tym czego wszystkie byty pożądają”. W filozofii chrześcijańskiej mówi się, że wszelkie działania ludzkie zmierzają do jakiegoś celu – dobra. Celem działania każdego człowieka jest dobro zamierzone przez daną osobę ze względu na nie samo. Dobro pojawia się w aspekcie wszystkich aktów dokonywanych przez człowieka. Wyraża się to w stwierdzeniu, że wszystko cokolwiek istnieje jest dobre. Mówimy, że dobre są czyny dokonywane ze względu na dobre intencje, lecz dobre jest także np. wykształcenie, samochód, mieszkanie czy wreszcie wychowanie, jeśli nie zaniedbuje żadnego z aspektów rozwoju osobowości człowieka⁵⁴.

Współcześnie rozumiane dobro zwykle odnoszone jest do człowieka i jego istnienia. Na tej podstawie można wyróżnić m. in. dobro traktowane jako jedną z wartości naczelných oraz dobro jako kryterium oceny moralnej postępowania człowieka. To ostatnie pojmowanie dobra wiąże się z aktywnością człowieka, która w przeważającej mierze nakierowana

50 A. R. Lacey, *Słownik filozoficzny*. Przekład R. Matuszewski, Poznań 1999, s. 42 – 43.

51 *Słownik Etymologiczny...*, s. 104.

52 *Słownik Języka Polskiego*, t. I, red. M. Szymczak, Warszawa 1993, s. 404.

53 P. Żmigrodzki, *Słownik Wyrazów Bliskoznacznych*, Warszawa 2001, s. 176.

54 Z. Orbik, [w:] *Słownik pojęć*, red. K. Ostrowska, Kraków 2004, s. 14 – 15.

jest na pozyskiwanie określonych dóbr. Dobra te umożliwiają jego godne istnienie i funkcjonowanie. Sposób ich uzyskania niejednokrotnie podlega ocenie moralnej, gdyż w większości przypadków istnieją granice w możliwości pozyskania dóbr. Niemożność ich uzyskania lub niewystarczająca ich ilość może być przez wielu przeżywana jako krzywda. Wydaje się, że to właśnie krzywda, powinna stanowić moralną granicę postępowania człowieka, której nie należy przekraczać w staraniach o własne dobro. W ten sposób dobro jako kryterium oceny moralnej postępowania człowieka ma swój wymiar jednostkowy i zbiorowy. W tym aspekcie dobro może być postrzegane obiektywnie i subiektywnie. Często mówimy: „moje dobro”, „twoje dobro”, „nasze dobro”. W zrozumiałych staraniach o „moje dobro” należy uwzględniać „twoje dobro”, by dochodzić do wspólnego określenia „nasze dobro”. W ostatnich latach coraz częściej dobro człowieka analizuje się z punktu widzenia dobra wspólnego, wręcz dobra całej ludzkości. Trafnie twierdzi A. Kelm, że w obliczu narastających zagrożeń, nieuwzględnienie tego generalnego spojrzenia może postawić pod znakiem zapytania samo istnienie gatunku ludzkiego⁵⁵.

Wysiłki zmierzające do zdefiniowania terminu „dobro” podejmowane były już od najdawniejszych czasów⁵⁶ i trwają do dziś. Trudno nie zgodzić się ze stwierdzeniem J. Tichnera, że: „Dobro jest małowmowne, to zło używa wielu argumentów”⁵⁷. Prawdopodobnie nigdy, nikomu nie uda się sformułować uniwersalnej, ponadczasowej definicji tego terminu. Jest to o tyle zaskakujące, że każdy z nas – myśląc o dobru – potrafi intuicyjnie powiedzieć co jest dobre, a co złe. Można przypuszczać, że trudności w sprecyzowaniu „czym jest dobro?” wynikają m. in. z bogactwa znaczeń, jakie przypisuje się temu określeniu. Bez wątplenia jednak dobro istnieje. To do niego często odwołujemy się mówiąc np. o dobru powszechnym, dobru wspólnym, dobru jednostki czy – co najistotniejsze dla dalszych rozważań – dobru dziecka. Ostatnie ze wskazanych pojęć nie zostało zdefiniowane prawnie. Brak uściślenia tego terminu wiąże się z jego niezwykle szerokim zakresem pojęciowym. Nie jest łatwo osiągnąć *consensus*, co do tego, co należy rozumieć przez dobro dziecka. Czym innym może być ono np. dla matki dziecka, samego dziecka, a czym innym dla osoby obcej dziecku. Nieco inaczej będzie ono też pojmowane

55 A. Kelm, *Węzłowe problemy pedagogiki opiekuńczej*, Warszawa 2000, s. 98 – 101.

56 Zob. np. W. Tatarkiewicz, *Historia filozofii*, t. I, Warszawa 1993, s. 73 – 81.

57 *Wielka Księga Myśli Polskiej*, wybór i opracowanie D. i W. Masłowsky, Warszawa 2007, s. 146.

przez pedagogów czy prawników⁵⁸. Odmienność ta wynika także z faktu, że dobro musi być relatywizowane do konkretnego dziecka. Nie tak samo pojmowane będzie np. dobro noworodka, czy dziecka kilkunastoletniego; dziecka zdrowego i niepełnosprawnego. Inne rozumienie tego terminu może też wypływać z różnic kulturowych, tradycji i zwyczajów panujących w różnych państwach. Jako przykład wyraźnie ilustrujący powyższe stwierdzenie, można podać rozpowszechniony w przeszłości w Chinach, proceder polegający na krępowaniu stóp dziewczynkom po to, aby ich stopy pozostawały małe. Działania te spowodowane były regułami rządzącymi ówczesnym życiem społecznym w Chinach. Reguły te nakazywały, aby kobiety miały małe stopy, gdyż tylko takie uznawane były za atrybut kobiecości. Odstąpienie rodziców od przyjętej normy byłoby więc wyrazem ich braku dbałości o dobro dziecka⁵⁹. W naszym kręgu kulturowym, takie działania nie tylko dziś, ale również w przeszłości byłyby potępiane, jako wręcz zagrażające zdrowiu dziecka, bez wątpienia mieszczącego się w pojęciu jego dobra. Inne przykłady osobliwie rozumianego dobra dziecka można mnożyć. Do dziś w niektórych krajach afrykańskich praktykowany jest zwyczaj okaleczania dziewczynek, przedwczesnego wydawania ich za mąż, czy dyskryminacji w dostępie do nauki, rzekomo dla ich dobra⁶⁰. Nie są odosobnione też przypadki tzw. aborcji selektywnej (np. w Indiach⁶¹) – jak się wydaje – także w części podyktowanej dobrem dziecka. W jej wyniku zabija się nienarodzone dziewczynki. Działania te są tak rozpowszechnione, iż doczekały się nawet stworzenia specjalnego terminu – *DEMARU* (D oznacza córkę (z ang. *daughter*), E oznacza eliminację (z ang. *elimination*), a MARU w języku hindi oznacza zabijanie). Występowanie zjawiska aborcji selektywnej wynika stąd, że w tamtejszej tradycji córkę postrzega się głównie przez pryzmat olbrzymiego posagu, który trzeba będzie wnieść, aby mogła ona wyjść za mąż. Jest to rodzaj odszkodowania, jakie rodzina kobiety musi zapłacić rodzinie jej męża. W przeciwnym razie – i nie są to przypadki odosobnione – panna

58 Zob. np. A. Łukasiewicz, *Widzenia za kratkami nie szkodzą dzieciom*, Rzeczpospolita z 22 stycznia 2007 r., s. C3.

59 W. Domachowski, „Dobro dziecka” jako kategoria w ekspertyzie psychologicznej w sprawach o przemoc w rodzinie, [w:] *Przemoc w rodzinie: diagnoza, orzecznictwo, profilaktyka*, red. J. Stanik, Z. Majchrzyk, Katowice 1998, s. 174. Zob. też A. Nowacka-Isaksson, *Władze w Szwecji coraz częściej chronią dzieci imigrantów przed rodzicami*, Rzeczpospolita z 21 listopada 2006 r., s. A8.

60 Podają za: A. Łopatka, *Dziecko – jego prawa człowieka*, Warszawa 2000, s. 29 – 34.

61 Praktyka tzw. aborcji selektywnej występuje też w krajach europejskich. Ostatnie doniesienia potwierdzają takie praktyki np. w Wielkiej Brytanii.

młoda może zostać spalona⁶². Mniej zamożne rodziny dowiadując się więc, że narodzi się dziewczynka, często decydują się na aborcję. W ten sposób chcą uchronić dziecko, a później osobę dorosłą przed okrutną praktyką. Może to wydawać się nieprawdopodobne, ale rodzicom tych dzieci, z pewnością chodzi o – specyficznie pojmowane w tym przypadku – dobro dziecka. Wszystko to wynika z tradycji zakorzenionej w tamtejszej społeczności, która takie działania uznaje za optymalne również z punktu widzenia dobra dziecka. Działaniem w imię dobra dziecka są też praktyki polegające na pozbawianiu życia dzieci z tzw. wadami letalnymi⁶³, ujawnionymi jeszcze w okresie prenatalnym bądź bezpośrednio po urodzeniu się. Zwolennicy takich praktyk uważają, że błędem natury moralnej jest utrzymywanie przy życiu poważnie chorego dziecka i skazywanie go na życie w męczarniach, gdyż nie służy to ani dobru dziecka ani też dobru jego rodziny. Na szczególną uwagę zasługuje tu tzw. Protokół z Gröningen opracowany przez holenderskich lekarzy ze szpitala dziecięcego Gröningen Academic Hospital. Przyjęto w nim, że eutanazja noworodków – za zgodą jego rodziców – jest dopuszczalna wówczas, gdy zgadzają się na nią lekarze prowadzący i dodatkowo lekarze niezależni, a nie ma nadziei na wyleczenie lub złagodzenie bólu dziecka. Przy czym życie powinno być zakończone zgodnie z medycznymi standardami⁶⁴.

Pojęcie „dobro dziecka” może być też odmiennie rozumiane w zależności od dyscypliny naukowej i podejmowanego przedmiotu badań. Na uwagę zasługuje ujęcie tego dobra zaprezentowane w pedagogice, gdzie uznaje się je za „najważniejszą wartość pedagogiczną – za główny przedmiot troski wychowawczej i jednocześnie ogólny cel zabiegów pedagogicznych [...]”⁶⁵. W specyficzny sposób pojęcie „dobro dziecka” rozumiane jest w antypedagogice (najbardziej radykalnym kierunku w dziejach pedagogiki, zrodzonym na początku lat siedemdziesiątych

62 Podaję za: Harriet D' sa, *Być dziewczynką w Indiach*, [w:] Międzynarodowy Kongres O godność dziecka..., s. 79 – 80.

63 Szerzej T. Dangel, *Wady letalne u płodów i noworodków. Opieka paliatywna jako alternatywa wobec eugenicznej aborcji, eugenicznego dzieciobójstwa i uporczywej terapii*, [w:] *Dziecko...*, s. 443 i n.

64 A. Grzeškowiak, *Ochrona prawna życia dziecka poczętego i nowo narodzonego*, [w:] *Dziecko...*, s. 198 – 199. Zob. też C. Leenen, *Children's Rights and the Dutch Termination of Life on Request and Assisted Suicide (Review Procedures) Act*, [w:] *Development and Autonomy Rights of Children Empowering Children, Caregivers and Communities*, J. C. M. Willems, Antwerpen, Oxford, New York 2002, s. 141 i n.

65 Cytuję za: R. Cichowlas, *Wybrane perspektywy poznawcze pojmowania pojęcia „dobro dziecka”*, *Rocznik Pedagogiczny* 1998, nr 21, s. 149.

w Niemczech i Stanach Zjednoczonych). „Dobro dziecka” w antypedagogice wyraża się w „bezsstresowym” błogostanie i ekspresji uczuć przeżywanych „tu” i „teraz”. „Dobrem dziecka” jest to co uważa ono dla siebie za dobre, co czyni je szczęśliwym⁶⁶. Uwzględniając niedojrzałość psychiczną dziecka, i co się z tym wiąże, nie zawsze właściwe rozeznanie sytuacji, przyjęcie takiego sposobu rozumienia dobra dziecka może być bardzo ryzykowane. Świat w oczach dziecka nie zawsze odzwierciedla rzeczywistość. Zderzenie z realiami życia kształtuje świadomość dziecka. Słusznie podkreśla się niekiedy, że: „Dzieci nie są głupsze od dorosłych, tylko mają mniej doświadczenia”⁶⁷.

Próby uściślenia pojęcia „dobra dziecka” podjęto także w piśmiennictwie prawniczym. Wyrazem tego może być np. definicja sformułowana w latach sześćdziesiątych XX w. przez S. Kołodziejskiego. Autor ten identyfikował dobro dziecka – odnosząc je do dobra wspólnych nieletnich dzieci – „z zespołem wartości, zarówno duchowych jak i materialnych, jakie konieczne są do prawidłowego rozwoju fizycznego dziecka, rozwoju duchowego i to zarówno w aspekcie intelektualnym, jak i moralnym, należytego przygotowania go do pracy dla dobra społeczeństwa”⁶⁸. Nie chodzi w tym przypadku, jak można przypuszczać, o swoiste poddanie dziecka potrzebom kolektywu, ale o stworzenie sytuacji, w której jednostka w przyszłości stanie się rzeczywistym uczestnikiem danej wspólnoty społecznej. Człowiek jako istota społeczna potrzebuje siebie, ale również innych, z którymi wspólnie budować może dobro wspólne wyważone z jego własnym dobrem. W inny sposób postrzega dobro dziecka M. Wawilowa. W jej przekonaniu, jest to szczególnego rodzaju dobro. Zajmuje ono w społecznej skali wartości pozycję nadrzędną⁶⁹. Propozycję definicji tego pojęcia wysunął także J. Marciniak, zdaniem którego, „przez dobro dziecka należy rozumieć przede wszystkim jego interesy osobiste, a więc troskę o jego rozwój fizyczny i duchowy oraz należyte przygotowanie go do pracy odpowiednio do jego uzdolnień i zgodnie z interesem społecznym, jak i interesy majątkowe małoletniego, przejawiające się w prawidłowym zarządzaniu jego majątkiem, właściwym przeznaczeniu płynących z niego dochodów oraz pozostawieniem w miarę możliwości nienaruszonej sub-

66 D. Zalewski, *Antypedagogika, a realne dobro dziecka*, [w:] *Dziecko...*, s. 439.

67 *Wielka Księga Myśli Polskiej...*, s. 178.

68 S. Kołodziejski, *Dobro wspólnych nieletnich dzieci jako przesłanka odmowy orzeczenia rozwodu*, *Palestra* 1965, nr 9, s. 30.

69 M. Wawilowa, *Jeszcze o interesie dziecka w procesie rozwodowym*, *Nowe Prawo* 1954, nr 2, s. 52.

stancji tego majątku⁷⁰. Jedną z najbardziej rozpowszechnionych definicji dobra dziecka zaproponowała W. Stojanowska. W jej przeświadczeniu, „dobre dziecko w rozumieniu przepisów prawa rodzinnego, oznacza zbiór wartości o charakterze niematerialnym i materialnym niezbędnych do zapewnienia prawidłowego rozwoju fizycznego i duchowego dziecka oraz do należytego przygotowania go do pracy odpowiednio do jego uzdolnień, przy czym wartości te są zdeterminowane przez wiele różnorodnych czynników, których struktura zależy od treści stosowanej normy prawnej i konkretnej, aktualnie istniejącej sytuacji dziecka, zakładając zbieżność tak pojętego dobra dziecka z interesem społecznym⁷¹. W orzecznictwie pojęcie „dobre dziecko” rozumiane jest z kolei „[...] jako postulowana w świetle powszechnie akceptowanej doktryny moralnej i bliżej określona w przepisach prawnych (w tym stanowiącej część krajowego porządku prawnego Konwencji o prawach dziecka) i judykaturze sądowej modelowa sytuacja dziecka. Ten idealizacyjny model zakłada, że dziecko wychowuje się w rodzinie – najlepiej naturalnej – w każdym razie w ustalonej sytuacji prawnorodzinnej, w atmosferze miłości, w warunkach pozwalających zaspokoić rozsądnie pojmowane jego potrzeby i najpełniej rozwijać jego talenty i zdolność samodzielnego, twórczego działania oraz kształtować charakter w duchu określonych ideałów. Istotne jest przy tym jego ukierunkowanie nie tylko na aktualną sytuację dziecka, lecz także na jego przyszłość i tej dalszej perspektywie ideału dojrzałego człowieka powinno być przyznane pierwszeństwo w kolizji z wartościami rozpatrywanymi jedynie z punktu widzenia aktualnych potrzeb dziecka⁷².”

Już z powyższych przykładów wynika, że nie jest łatwo znaleźć precyzyjne a zarazem uniwersalne wyjaśnienie terminu „dobre dziecko”. Bez wątplenia jest ono nacechowane aspektami aksjologicznymi⁷³. Dobre dziecko może być wyznaczone w sposób zróżnicowany. Może być ono utożsamiane m. in. z określonymi prawami, zespołem wartości, interesami osobistymi czy szczególnego rodzaju dobrem. Wszystkie z proponowanych ujęć zasługują na uwagę i są trafne. Odmienności w nich występujące wynikają głównie ze skoncentrowania się osób prowadzących badania na wybranych – uznanych przez nich za najistotniejsze – elementach lub

70 J. Marciniak, *Treść i sprawowanie opieki nad małoletnim*, Warszawa 1975, s. 19.

71 Powołuję za: W. Stojanowska, *Dobre dziecko jako instrument wykładni norm konwencji o prawach dziecka oraz prawa polskiego jako dyrektywa jego stosowania*, [w:] *Konwencja o prawach dziecka. Analiza...*, s. 98.

72 Postanowienie SN z dnia 1 grudnia 2000 r., V CKN 1747/00, LEX nr 52467.

73 Z. Radwański, *Pojęcie i funkcja dobra dziecka w polskim prawie rodzinnym i opiekuńczym*, *Studia Cywilistyczne* 1981, t. XXXI, s. 3.

wyróżnikach tego dobra. Biorąc pod uwagę proponowane ujęcia można przyjąć, że dobro dziecka obejmuje wszystko to, co w zobiektywizowanej skali wartości, służy prawidłowemu rozwojowi fizycznemu i psychicznemu dziecka, przy uwzględnieniu zindywidualizowanych jego potrzeb oraz konkretnej sytuacji, w jakiej się ono znajduje. Dobro dziecka jest doniosłe zarówno w sferze prawa publicznego, jak i prywatnego⁷⁴. Jest to pojęcie, które występuje w ramach pogranicza prawa. Jego ochrona jest ważna w wielu obszarach prawa, nie wyłączając prawa administracyjnego.

Definicji legalnej „dobro dziecka” nie znajdziemy w regulacjach międzynarodowych ani też w przepisach krajowego prawa polskiego, chociaż niejednokrotnie posłużono się tam tym terminem. Z jednej strony pociąga to za sobą niebezpieczeństwo polegające na rozbieżnościach w pojmowaniu tego dobra, z drugiej jednak strony rozwiązanie takie – jak słusznie zauważa Z. Radwański – może sprzyjać szerokiemu rozumieniu potrzeb dziecka, a tym samym szukaniu rozwiązań uwzględniających indywidualne sytuacje, co bez wątpienia można poczytywać za zaletę⁷⁵. „Dobro dziecka” jest pojęciem prawnym i prawniczym, należy do zwrotów niedookreślonych⁷⁶. O ile w przypadku definicji legalnych maksymalne sprecyzowanie przez prawodawcę elementów normy, zawęży zakres „swobody” np. stosującego prawo, o tyle zwroty niedookreślone – wprowadzone w sposób zamierzony przez tworzącego prawo – otwierają drogę do interpretacji dającej pewne luzy decyzyjne. Przez niedookreśloność zwrotu M. Zieliński rozumie „taki zwrot będący nazwą, który ma nieokreśloną, niewyraźną treść”. Jak zauważa dalej Autor: „W relacji do jakiejś osoby niewyraźność polega na tym, iż osoba ta nie potrafi wskazać zespołu cech składających się na treść danego zwrotu, a w relacji do języka, co jest tu szczególnie istotne, bo preferowane, niedookreśloność polega na tym, że treść słownikowa danego zwrotu jest niepełna, a nie stanowi zarazem zespołu konstytutywnego cech lub też stanowi zespół cech konstytutywnych, ale któraś z cech tego zespołu jest niediagnostyczna (tj. tak określona, że trudno stwierdzić, czy da się ją przypisać jakiemuś

74 Szerzej o rozgraniczeniu prawa publicznego i prywatnego pisał m. in.: J. Nowacki, *Prawo publiczne – prawo prywatne*, Katowice 1992.

75 Z. Radwański, *Pojęcie...*, s. 21; zob. też Z. Radwański, *Dobro dziecko*, [w:] *Konwencja o prawach dziecka a prawo polskie*. Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej w gmachu Sejmu RP w dniach 19–20 marca 1991 r., red. A. Łopatka, Warszawa 1991, s. 62 – 63.

76 Na temat pojęć niedookreślonych pisała m. in. M. Mincer, *Pojęcia niedookreślone w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Nowe Prawo 1984, nr 7 – 8, s. 95 – 105.

przedmiotowi, czy też nie)⁷⁷. Niedookreśloność może dotyczyć nazw konkretnych, niemniej jednak bardzo często, jak chociażby w przypadku pojęcia „dobro dziecka”, związana bywa z nazwami abstrakcyjnymi i wówczas jest wyjątkowo kłopotliwa, z uwagi na trudność w rozpoznaniu cech, szczególnie gdy są one niediagnostyczne, jak to ma miejsce w przypadku analizowanego pojęcia. Niedookreśloność zwrotów może mieć swoje źródło, m. in. w tym, że określenia słownikowe nierzadko podają nie treść (złożoną z cech), lecz równoznaczniki definiowanych słów i to takie, które są równie niedookreślone⁷⁸. Potwierdzeniem powyższych słów mogą być zaczerpnięte wprawdzie nie ze słowników, ale z piśmiennictwa przedstawicieli doktryny przykłady prób zdefiniowania pojęcia „dobro dziecka”. Pomimo poczynionych przez wielu autorów starań, nadal nie jest łatwo wyjaśnić, co należy rozumieć pod tym pojęciem.

Pomocnym w sprecyzowaniu pojęcia „dobro dziecka” może być art. 3 Konwencji, w powiązaniu z jej preambułą. Zgodnie z jego treścią, we wszystkich działaniach dotyczących dzieci, podejmowanych przez publiczne lub prywatne instytucje opieki społecznej, sądy, władze administracyjne lub ciała ustawodawcze, sprawą nadrzędną będzie najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka⁷⁹. Państwa – Strony działają na rzecz zapewnienia dziecku ochrony i opieki w takim stopniu, w jakim jest to niezbędne dla jego dobra, biorąc pod uwagę prawa i obowiązki jego rodziców, opiekunów prawnych lub innych osób prawnie za nie odpowiedzialnych, i w tym celu będą podejmowały wszelkie właściwe kroki ustawodawcze oraz administracyjne. Państwa – Strony czuwają, aby instytucje, służby oraz inne jednostki odpowiedzialne za opiekę lub ochronę dzieci dostosowały się do norm ustanowionych przez kompetentne władze, w szczególności w dziedzinach bezpieczeństwa, zdrowia, jak również dotyczących właściwego doboru kadr tych instytucji oraz odpowiedniego nadzoru.

Swoiście modelowy opis sytuacji zabezpieczenia dobra dziecka umieszczono w preambule Konwencji. Uznano w niej, że dziecko dla pełnego i harmonijnego rozwoju swojej osobowości powinno wychowywać się w środowisku rodzinnym, w atmosferze szczęścia, miłości i zrozumienia. Zapewnienie dziecku takich warunków z pewnością służy jego dobru⁸⁰.

77 M. Zieliński, *op. cit.*, s. 161.

78 *Ibidem*, s. 164 – 165.

79 Do kwestii tej nawiązano w uchwale SN z dnia 9 grudnia 2010, III CZP 99/10, LEX nr 622229.

80 W. Stojanowska, *op. cit.*, s. 83.

Definicji dobra dziecka nie znajdziemy również w Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet⁸¹, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 18 grudnia 1979 r., chociaż w akcie tym posłużono się takim określeniem (art. 5, art. 16 ust. 1). Uściślenia dobra dziecka nie zawiera też Europejska Konwencja o uznawaniu i wykonywaniu orzeczeń dotyczących pieczy nad dzieckiem oraz o przywracaniu pieczy nad dzieckiem⁸², sporządzonej w Luksemburgu dnia 20 maja 1980 roku. W swojej treści ogranicza się ona do nakazu uwzględniania dobra dziecka przy podejmowaniu decyzji dotyczących dziecka. Na zdefiniowanie terminu „dobra dziecka” nie zdecydowano się także w cytowanej już Europejskiej Konwencji o wykonywaniu praw dzieci. Stosownie jednak do art. 1 ust. 2 tej Konwencji, jej celem jest promowanie – dla dobra dzieci – ich praw. Nie ulega zatem wątpliwości, iż dobru dziecka służy promowanie, a następnie respektowanie praw dziecka, w znaczeniu ich realizacji, co niewątpliwie będzie służyło szeroko pojmowanemu dobru dziecka. Określeniem „dobra dziecka”, bez bliższego wyjaśnienia posłużono się ponadto w Europejskiej konwencji o przysposobieniu dzieci⁸³, sporządzonej w Strasburgu dnia 24 kwietnia 1967 r. (art. 8) oraz w Protokole nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁸⁴, sporządzonym w Strasburgu dnia 22 listopada 1984 roku. Według art. 5 tego Protokołu, małżonkom przysługują równe prawa i obowiązki o charakterze cywilnoprawnym w stosunkach wynikających z małżeństwa, tak pomiędzy nimi, jak i w stosunkach z ich dziećmi, w trakcie trwania małżeństwa i w związku z jego rozwiązaniem. Artykuł ten nie stoi jednak na przeszkodzie podjęcia przez państwo środków koniecznych do zabezpieczenia dobra dziecka.

Na gruncie przepisów prawa polskiego (krajowego) termin „dobra dziecka” występuje m. in. w ustawie: z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach⁸⁵ (art. 74 ust. 1), z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela⁸⁶ (art. 83 ust. 1a), z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka⁸⁷ (art. 1 ust. 3), k. r. o. (art. 95 § 3, art. 120), z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks

81 Dz. U. z 1982 r. Nr 10, poz. 71 zał.

82 Dz. U. z 1996 r. Nr 31, poz. 134 ze sprost.

83 Dz. U. z 1999 r. Nr 99, poz. 1157.

84 Dz. U. z 2003 r. Nr 42, poz. 365.

85 Tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573, z późn. zm.

86 Tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, z późn. zm.

87 Dz. U. Nr 6, poz. 69, z późn. zm., (dalej określana jako: ustawa o RPD; Rzecznik Praw Dziecka, dalej określany skrótem: RPD).

pracy⁸⁸ (art. 304⁵ § 5, pkt 6). Analiza tych aktów prawnych pozwala przyjąć, że we wszystkich sprawach, w których podmiotem jest dziecko należy przede wszystkim kierować się jego dobrem. Obok przepisów *expressis verbis* powołujących się na „dobro dziecka” są i takie, które pośrednio nawiązują do tej kategorii. Wśród nich wskazać można np. Konstytucję RP, w tym jej art. 18 oraz art. 71, odnoszące się do ochrony rodziny (dobro rodziny), a więc również dziecka pozostającego w jej kręgu. Unormowania te znajdują swoje rozwinięcie w aktach prawnych, na podstawie których udziela się wsparcia rodzinom tego potrzebującym⁸⁹. Dzięki temu, rodziny te mogą prawidłowo wypełniać swoje funkcje, w tym przede wszystkim wobec dziecka, sprawując nad nim opiekę.

Obok pojęcia „dobro dziecka”, w dokumentach międzynarodowych pojawia się też bardzo bliskie mu określenie „interes dziecka”. Termin „interes dziecka” bez jego uściślenia, występuje m. in. w: Konwencji o ochronie dzieci i współpracy w dziedzinie przysposobienia międzynarodowego, sporządzonej w Hadze dnia 29 maja 1993 r.⁹⁰ (art. 1), Konwencji dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę, sporządzonej w Hadze dnia 25 października 1980 r.⁹¹ (preambuła), Europejskiej Konwencji o uznawaniu i wykonywaniu orzeczeń dotyczących pieczy nad dzieckiem oraz o przywracaniu pieczy nad dzieckiem (art. 5), a także Rezolucji w sprawie umieszczania dzieci poza rodziną. Wyrażenie „interes dziecka” pojawia się też w Rezolucji nr 2 Rady Europy, w sprawie nadrzędności interesu dziecka w dziedzinie prawa prywatnego⁹². W tym ostatnim dokumencie brak uściślenia tego terminu wydaje się tym bardziej zaskakujący, że tytuł tej Rezolucji sugeruje, że to właśnie tam powinno się znaleźć wyjaśnienie tego pojęcia. Termin „interes dziecka” występuje również w dyrektywie Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wniosków ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona)⁹³ (art. 23 ust. 1 – 2 i art. 24 ust. 1) oraz w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 604/2013 z dnia 26

88 Tekst jedn.: Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, z późn. zm., (dalej określony skrótem: k. p.).

89 Zob. np.: ustawę o pomocy społecznej z 2004 r., ustawę o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz ustawę o świadczeniach rodzinnych.

90 Dz. U. z 2000 r. Nr 39, poz. 448 ze sprost.

91 Dz. U. z 1995 r. Nr 108, poz. 528 ze sprost.

92 Tekst zamieszczony, [w:] *Standardy prawne Rady Europy...*, s. 267 i n.

93 Dz. Urz. UE L 180 z 29.06.2013, s. 96.

czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona)⁹⁴ (art. 6 ust. 1 – 4).

Analiza wskazanych powyżej regulacji skłania do stwierdzenia, że terminy „dobro dziecka” i „interes dziecka” zawierają bardzo zbliżone, jeżeli nie tożsame treści. Taki wniosek wynika w szczególności z faktu, iż niejednokrotnie oba te terminy występują równocześnie w jednym dokumencie, a kontekst w jakim zostają one użyte pozwala przyjąć, iż określeń tych używa się zamiennie. Przykłady tego można wskazać w powoływanej już: Konwencji (art. 3, art. 9), Rekomendacji w sprawie rodzin zastępczych (zasada 1, zasada 2), Rekomendacji Nr R (91) 9 w sprawie środków nadzwyczajnych dotyczących rodziny⁹⁵, przyjętej przez Komitet Ministrów Rady Europy dnia 9 września 1991 r. (preambuła, zasada 1), Rekomendacji Nr R (84) 4 w sprawie odpowiedzialności rodzicielskiej⁹⁶, przyjętej przez Komitet Ministrów Rady Europy dnia 28 lutego 1984 r. (zasada 1, zasada 4). O zbieżności znaczeń przypisywanych dobru i interesowi dziecka świadczy też orzecznictwo sądów⁹⁷. Biorąc powyższe pod uwagę, w toku dalszych rozważań będę zamiennie posługiwała się tymi terminami.

Pojęcie „dobro dziecka” – jak już sygnalizowano – nie zostało zdefiniowane prawnie. W związku z powyższym, zasadne wydaje się uściślenie jego zakresu znaczeniowego. Ukazanie elementów składających się na treść dobra dziecka ułatwi objęcie dziecka właściwą ochroną prawną. Analizując w szczególności unormowania prawne można przyjąć, iż na termin „dobro dziecka” składają się m. in.:

1. godność dziecka (łączona z godnymi warunkami życia odpowiadającymi, co najmniej niezbędnym potrzebom dziecka)⁹⁸,

94 Dz. Urz. UE L 180 z 29.06.2013, s. 31.

95 Tekst zamieszczony, [w:] *Standardy prawne Rady Europy...*, s. 234 i n.

96 *Ibidem*, s. 201 i n.

97 Zob. np.: postanowienie SN z dnia 12 grudnia 2000 r., V CKN 1805/00, LEX nr 52400; postanowienie SN z dnia 5 lipca 2006 r., IV CSK 127/06, LEX nr 232819; wyrok NSA z dnia 9 marca 2012 r., II OSK 2528/10, LEX nr 1251968.

98 Akty prawne, które w swojej treści nawiązują do godności człowieka, w tym dziecka, to m. in.: Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169 zał.; dalej określane skrótem: MPPGSiK), Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167 zał.; dalej określane skrótem:

MPPOiP), Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 10 grudnia 1989 r. (Dz. U. z 1989 r. Nr 63, poz. 378 zał.), Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z późn. zm.; dalej określana skrótem: EKPC), Konwencja (art. 23 ust. 1, art. 28 ust. 2, art. 39). Kwestie ochrony godności i wynikłych z niej praw i wolności znalazły swój wyraz także w Konstytucji RP (art. 30). Groźba naruszenia godności człowieka, w tym dziecka oraz konieczność zapewnienia jej poszanowania i ochrony pojawia się przede wszystkim wtedy, gdy dziecko znajduje się w trudnej dla siebie sytuacji. To powoduje, że właśnie wtedy obowiązek respektowania, strzeżenia i ochrony godności nabiera szczególnego znaczenia. Z taką sytuacją mamy niewątpliwie do czynienia m. in. gdy mają zastosowanie przepisy ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Obowiązek respektowania godności uwydatnił się tu w związku z trudnym położeniem życiowym, w jakim znalazło się dziecko pozbawione opieki rodzicielskiej. W myśl art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy, rodzina zastępcza oraz rodzinny dom dziecka zapewniają dziecku całodobową opiekę i wychowanie, w szczególności traktują dziecko w sposób sprzyjający poczuciu godności i wartości osobowej. Na nieco inny aspekt zwrócono uwagę w art. 33 pkt 2 lit. a ustawy stanowiącym, że szeroko rozumiana piecza zastępcza zapewnia przygotowanie dziecka do godnego, samodzielnego i odpowiedzialnego życia. Konieczność zapewnienia dzieciom godnych warunków życia, odpowiadających co najmniej niezbędnym potrzebom dziecka zaakcentowano też w Konwencji (art. 26, art. 27 ust. 1 – 3). Uwzględniając powyższe warto nadmienić, iż dostrzegając nasilające się zjawisko ubóstwa, decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej rok 2010 ogłoszono Europejskim Rokiem Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym. Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 1098/2008/WE z dnia 22 października 2008 r. w sprawie Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym (2010), (Dz. Urz. UE L 298 z 7.11.2008, s. 20). Z decyzji tej wynika, że 78 mln osób w Unii Europejskiej zagrożonych jest ubóstwem, z czego 19 mln to dzieci. Jednocześnie decyzją tą – co warto podkreślić – przyznano, że walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym jest jednym z głównych zobowiązań Unii Europejskiej i jej państw członkowskich. Wskazany dokument nie jest jedynym podejmującym kwestię ubóstwa i wykluczenia społecznego w Unii Europejskiej. Na uwagę zasługuje tu także zalecenie Komisji Europejskiej z dnia 21 października 2011 r. w sprawie inicjatywy w zakresie wspólnego planowania badań naukowych „Europa zurbanizowana – globalne wyzwania dla miast, wspólne rozwiązania europejskie” (Dz. Urz. UE C 312 z 25.10.2011, s. 1). Stwierdzono w nim m. in., iż celem Unii Europejskiej jest ograniczenie o 20 mln liczby osób narażonych na ubóstwo i wykluczenie społeczne do roku 2020. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego, w biedzie, czyli w sytuacji, gdy osiągalne dochody nie pozwalają na zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych, żyje w Polsce około 17 % rodzin z dziećmi, a około 18,6% dzieci w wieku do 14 lat pochodzi z rodzin, w których dochód na osobę nie przekracza kwoty uprawniającej do korzystania z pomocy społecznej. Życie w biedzie ma określone negatywne konsekwencje dla funkcjonowania rodziny, które niejednokrotnie prowadzą do konieczności umieszczenia dziecka w jednej z form pieczy zastępczej. Polska ma najwyższy poziom zagrożenia ubóstwem wśród dzieci w całej Unii Europejskiej – zagrożone ubóstwem jest 26% dzieci poniżej 15. roku życia, a 20% rodzin z dzieckiem w wieku poniżej 6. roku życia żyje na granicy ubóstwa. Opinia merytoryczna do rządowego projektu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej z dnia 17 listopada 2010 r. – druk nr 3378, www.sejm.gov.pl z dnia 7 kwietnia 2011 r.

2. życie i zdrowie dziecka (w tym życie wolne od przemocy psychicznej, fizycznej, wyzysku, a także wykorzystania w celach seksualnych)⁹⁹,
3. wychowanie w rodzinie naturalnej, a w razie konieczności wychowania dziecka poza rodziną – do opieki i wychowania w rodzinnych formach pieczy zastępczej, jeśli jest to zgodne z dobrem dziecka¹⁰⁰,
4. edukacja dziecka¹⁰¹,

99 Przykładem są tu: MPPOiP (art. 6 ust. 1), MPPGSiK (art. 12 ust. 1). Spośród innych aktów międzynarodowych wskazać można, w szczególności: EKPC (art. 2 ust. 1), Konwencję (art. 6 ust. 1, art. 19, art. 23, art. 24 ust. 1 - 3, art. 36, art. 39). Wśród przepisów krajowego porządku prawnego odnoszących się do życia i zdrowia każdego, a więc także dziecka przywołać należy: Konstytucję RP (art. 38, art. 39, art. 68 ust. 3) oraz ustawę z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (Dz. U. Nr 17, poz. 78, z późn. zm.). Ten ostatni akt bez wątpienia służy ochronie życia (także zdrowia) człowieka w najwcześniejszym etapie jego rozwoju. Analiza przesłanek dopuszczalności przerwania ciąży, wskazuje na traktowanie zabiegu aborcji jako działania wyjątkowego (art. 4a ust. 1). Pośród innych aktów prawnych podejmujących wskazaną tematykę wymienić można: ustawę z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 277, poz. 1634, z późn. zm.) (art. 25 ust. 2 i 3), a także ustawę z dnia 1 lipca 2005 r. o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów (Dz. U. Nr 169, poz. 1411, z późn. zm.) (art. 12 ust. 2 - 4). W ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, wielokrotnie nawiązuje się do konieczności zaspokojenia potrzeb zdrowotnych dzieci. Godnymi uwagi są m. in.: art. 33 pkt 3, art. 40 ust. 1 pkt 2, art. 93 ust. 4 pkt 1, 6, 7 tego aktu. Odnoszą się one do rodzinnej i instytucjonalnej pieczy zastępczej, a wynika z nich, iż dziecko ma mieć w szczególności zapewniony dostęp do przysługujących mu świadczeń zdrowotnych. Wiodącą rolę odgrywają tu rodziny zastępcze zawodowe specjalistyczne, w których umieszcza się, nie wdając się w szczegóły, m. in. dzieci chore, wymagające w związku z tym wzmożonej opieki. Istnienie tej kategorii rodzin zastępczych (mających odpowiednie przygotowanie) jest wyrazem respektowania przez ustawodawcę specyficznych potrzeb dziecka chorego (art. 59 ust. 1 pkt 1). Analogiczny wniosek należy wysnuć z treści art. 105 ust. 1 ustawy, odnoszący się do placówek opiekuńczo-wychowawczych typu specjalistyczno-terapeutycznego oraz art. 109 ust. 1 ustawy, stanowiącego o regionalnych placówkach opiekuńczo-terapeutycznych. W kwestii ochrony dziecka przed przemocą, na uwagę zasługują: art. 40 oraz 72 ust. 1 Konstytucji RP, a także art. 96¹ k. r. o. Godnym przywołania jest też art. 3 ust. 3 ustawy o RPD, w myśl którego RPD podejmuje działania zmierzające do ochrony dziecka m. in. przed przemocą, wyzyskiem oraz demoralizacją. Wydaje się, że grupą dzieci szczególnie narażonych na przemoc i wykorzystywanie mogą być dzieci objęte jedną z form pieczy zastępczej, nie wyłączając rodzin zastępczych.

100 Zob. m. in.: art. 3 ust. 2, art. 7 ust. 1, art. 9 ust. 1, art. 27 ust. 2 oraz art. 20 Konwencji, art. 8 EKPC, art. 72 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 4 pkt 1 ustawy.

101 Np.: art. 13 MPPGSiK, art. 28 – 29 Konwencji, art. 70 ust. 1 Konstytucji RP, art. 14 ust. 3, art. 15 ust. 2, art. 71b ust. 1 – 1a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.) oraz art. 33 pkt

5. umożliwienie dziecku wyrażania własnych poglądów, w tym swobody wypowiedzi, myśli, sumienia i wyznania¹⁰²,
6. korzystanie przez dziecko z wypoczynku i czasu wolnego¹⁰³,
7. zapewnienie dziecku udziału w szeroko rozumianym życiu społecznym, w tym także w życiu kulturalnym¹⁰⁴.

3, art. 40 ust. 1 pkt 3 – 4, art. 93 ust. 4 pkt 5 ustawy.

102 W szczególności: art. 18 – 19 MPPOiP. Podobnie w: EKPC (art. 9 – 10), Konwencji (art. 12 – 14, art. 30), Konstytucji RP (art. 48 ust. 1) oraz ustawie (art. 4 pkt 8 i 10).

103 Zob. np.: art. 31 Konwencji, art. 1 pkt 15 oraz art. 2 pkt 3 powoływanej ustawy o systemie oświaty.

104 Obowiązujące unormowania prawne stwarzają możliwość uczestniczenia dziecka w szeroko rozumianym życiu społecznym już od najmłodszych lat jego życia; nawet od ukończenia przez nie 20. tygodnia życia, kiedy to dziecko może zostać umieszczona w żłobku bądź od ukończenia przez nie 1. roku życia, gdy może ono uczęszczać do klubu dziecięcego. Takie możliwości przewiduje art. 7 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi do lat 3 (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1457). Obie wymienione instytucje nie ograniczają się wyłącznie do zapewnienia opieki przebywającym tam dzieciom. Prowadzone w ich ramach zajęcia zabawowe – z elementami edukacji – niewątpliwie sprzyjają już na tak wczesnym etapie życia dziecka – jego socjalizacji m. in. z grupą rówieśników (art. 10). Dodatkowym atutem tych instytucji jest to, iż opiekunowie dzieci – posiadający odpowiednie kwalifikacje – współpracują z rodzicami dzieci uczęszczających na zajęcia, w szczególności przez prowadzenie konsultacji i udzielanie porad rodzicom w zakresie pracy z dzieckiem, przez co – dzięki wskazówkom udzielonym przez wyspecjalizowany personel – rodzice mogą w większym stopniu wpływać m. in. na rozwój społeczny swojego dziecka (art. 19). Podobnym celem (obok celów podstawowych właściwych dla tych instytucji) zdają się służyć także przedszkola, szkoły i inne specjalistyczne placówki publiczne. Wśród tych ostatnich na uwagę zasługują placówki wychowania pozaszkolnego. Realizują one zadania edukacyjne, wychowawcze, opiekuńcze, kulturalne, profilaktyczne, prozdrowotne i rekreacyjne. Wskazane zadania są wykonywane przede wszystkim przez: prowadzenie zajęć mających na celu przygotowanie dzieci do aktywnego uczestniczenia w życiu kulturalnym, kształtowanie umiejętności spędzania czasu wolnego, rozwijanie zainteresowań oraz uzdolnień. Zob. § 3 ust. 1 – 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 maja 2011 r. w sprawie rodzajów i szczegółowych zasad działania placówek publicznych, warunków pobytu dzieci i młodzieży w tych placówkach oraz wysokości i zasad odpłatności wnoszonej przez rodziców za pobyt ich dzieci w tych placówkach (Dz. U. Nr 109, poz. 631). Poza wymienionymi przykładami, zapewnienie dziecku udziału w życiu społecznym jest możliwe chociażby przez relatywną dostępność wszelkich instytucji kultury. Zob. § 1 pkt 1, § 2 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z 10 czerwca 2008 r. w sprawie określenia grup osób, którym przysługuje ulga w opłacie lub zwolnienie z opłaty za wstęp do muzeów państwowych, oraz rodzaje dokumentów potwierdzających ich uprawnienia, Dz. U. Nr 160, poz. 994). Wskazanemu celowi wydaje się sprzyjać także możliwość korzystania przez dzieci z bibliotek, które – co do zasady – są ogólnie dostępne i bezpłatne (art. 14 ust. 1). Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 642, z późn. zm.). W jednym z wyroków potwierdzono, że: „[...] Pojęcie dobra dziecka obejmuje [...] jego stan i potrzeby emocjonalne, psychiczne”. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 28 października 2010 r., I ACA 458/10, LEX nr 784436.

Wymienione powyżej składniki wyznaczające treść dobra dziecka, ukazują ich mnogość i zróżnicowanie. Są one relewantne prawnie, wiążąc się z fundamentalnymi prawami dziecka. Umożliwia to m. in. przeciwdziałanie ich naruszeniom ze strony instytucji publicznych oraz osób prywatnych, nie wyłączając rodziny naturalnej dziecka. Wszystkie z tych elementów z osobna, ale przede wszystkim łącznie, bez wątpienia spełniają fundamentalną rolę dla prawidłowego rozwoju dziecka, służąc jego szeroko pojmowanemu dobru – dobru, które ze względu na jego wagę musi być otoczone wzmoczoną ochroną prawną. Wieloaspektowo pojmowane dobro dziecka, podlega szczególnej, rozbudowanej ochronie prawnej. Jest to zrozumiałe zważywszy, że dziecko znajduje się w specyficznej sytuacji, odmiennej i w pewnym sensie słabszej, od tej w jakiej znajdują się osoby dorosłe. Rolą m. in. prawodawcy jest zagwarantowanie dziecku niezbędnych dla niego praw i stworzenia warunków ich faktycznej realizacji. Zasadą jest, że dobro dziecka odgrywa pierwszoplanową rolę. Nie oznacza to jednak, że jego ochrona ma wymiar absolutny. Zdarza się, że dobro dziecka musi ustąpić przed innym chronionym prawnie dobrem (np. dobrem jego rodziców, rodzeństwa czy też dobrem innych osób spoza tego kręgu, jak również interesem społecznym). Należy wówczas kierować się kryteriami obiektywnymi, stwarzającymi możliwość właściwego wyważenia tych dóbr. Co do zasady jednak, co godne jest podkreślenia, dobro dziecka traktowane jest nadrzędnie¹⁰⁵. Przykłady odstępstw od tego są nieliczne i mają charakter wyjątkowy. Ochrona dobra dziecka – co już sygnalizowano – wyraża się w szczególności w przyznaniu dziecku, a następnie respektowaniu szeregu jego praw, poprzez m. in. stworzenie warunków pozwalających na ich urzeczywistnianie. Wniosek taki wysnuć można z cytowanego już art. 1 ust. 2 Konwencji o wykonywaniu praw dzieci, z którego można wywieść, iż właściwe podejście do praw dziecka służy jego dobru. Konieczność respektowania praw dziecka zauważono już przed wielu laty. Nawet w tak tragicznym dla Polski okresie, jakim była II wojna światowa podejmowano wysiłki zmierzające do urzeczywistniania praw dziecka. Szczególne zasługi przypisać tu należy m. in. Januszowi Korczakowi. Dostrzegając to, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej podjął w dniu 16 września 2011 r. uchwałę w sprawie ustanowienia roku 2012 Rokiem Janusza Korczaka¹⁰⁶. Z inicjatywą ogłoszenia Roku 2012 – Rokiem Janusza Korczaka wyszedł RPD. Pomysł ten zyskał poparcie

105 Zob. np. wyrok TK z dnia 28 kwietnia 2003 r., K 18/02, OTK-A 2003/4/32 z glosą aprobującą: Z. Krzemiński, Glosa do wyroku TK z dnia 28 kwietnia 2003 r., K 18/02.

106 M. P. Nr 87, poz. 905.

i akceptację środowiska organizacji pozarządowych i instytucji państwowych w Polsce i za granicą¹⁰⁷. W uzasadnieniu projektu uchwały napisano m. in.: „[...] Ten wspomniały Polak był [...] twórcą i głównym propagatorem koncepcji bazującej na przekonaniu, że dziecko jest autonomiczną osobą, która posiada własne zainteresowania, potrzeby i prawa oraz że jest nie tylko przedmiotem opieki i troski lecz także podmiotem, którego prawa i interesy powinny być respektowane [...]”¹⁰⁸. Projektodawcy założyli, że w 2012 r. będzie miało miejsce szereg ważnych wydarzeń związanych z ochroną praw dziecka, m.in.:

- otwarcie do podpisu Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach dziecka, ustanawiającego mechanizm skargowy,
- wdrożenie nowego programu Rady Europy dotyczącego praw dziecka (na lata 2012-2015),
- ratyfikacja przez Polskę Konwencji Rady Europy o ochronie dzieci przed seksualnym wykorzystaniem i niegodziwym traktowaniem w celach seksualnych (Konwencja z Lanzarote),
- upowszechnianie Wytycznych Rady Europy w sprawie sądownictwa przyjaznego dzieciom¹⁰⁹.

Twórcy uchwały założyli, że Rok Janusza Korczaka przyczyni się do promocji najszlachetniejszych idei polskiej myśli pedagogicznej, medycznej i prawnej, ponadto podkreśli wkład Polski w międzynarodowym dziele ochrony praw człowieka, a także uwypukli najbardziej pozytywne aspekty integracji społeczeństwa polskiego i społeczności międzynarodowej wobec wypracowanych już koncepcji¹¹⁰.

2. Pojęcie „rodzina naturalna”

Nie ulega wątpliwości, że dobrze funkcjonująca rodzina naturalna jest dla dziecka najlepszym miejscem, gdzie ma ono zapewnioną opiekę i wychowanie. Zdefiniowanie terminu „rodzina” może przysparzać trudności. Wprawdzie wszyscy intuicyjnie wiemy, czym jest rodzina, niemniej jednak z podaniem – w miarę powszechnie akceptowalnej – definicji tego

— — —
107 Uzasadnienie projektu uchwały, druk nr 4613, www.sejm.gov.pl z dnia 1 stycznia 2012 r.

108 *Ibidem*.

109 *Ibidem*.

110 *Ibidem*.

terminu, możemy mieć problemy¹¹¹. Bariery przy jej sformułowaniu wynikają m. in. z analizowania pojęcia „rodzina” w różnych dziedzinach nauki, w odmiennym aspekcie. W zależności od obszaru badań, eksponowane są rozmaite czynniki. Inaczej rodzina pojmowana jest przez psychologów, pedagogów, socjologów a jeszcze inaczej przez prawników.

W języku potocznym pojęcie „rodzina” odnosi się najczęściej do małżeństwa posiadającego dzieci. W szerokim rozumieniu tego słowa, do rodziny zalicza się dodatkowo innych jej członków. Podobnie definiuje rodzinę Słownik Języka Polskiego, włączając do jej kręgu: małżonków i ich dzieci; a także osoby związane pokrewieństwem, powinowactwem¹¹².

W psychologii, w najbardziej ścisłym tego słowa znaczeniu, rodzina odnoszona jest do podstawowej jednostki pokrewieństwa. W minimalnej postaci składa się ona z matki, ojca oraz potomstwa. W szerszym rozumieniu, termin ten może obejmować swoim zakresem również dziadków czy kuzynów. Są to więc wszystkie osoby funkcjonujące w ramach dającej się zidentyfikować podstawowej jednostki społecznej¹¹³. Pedagodzy mówią o rodzinie jako o grupie społecznej i wychowawczej (czasem społeczno-wychowawczej), upatrując w niej małą zbiorowość, grupę pierwotną i grupę odniesienia. Jest ona najczęściej oparta na podstawach naturalnych (pokrewieństwa) bądź adopcji i stanowi mniej lub bardziej zorganizowaną (formalną i nieformalną zarazem) formę zbiorowości. Zbiorowość tę kreują jej członkowie wypełniający specyficzne role (rodziców – ojca bądź matki, dzieci – syna lub córki, innych krewnych) w procesach wychowawczych¹¹⁴.

Na gruncie socjologii rodzina uznana została za mikrostrukturę, tzn. małą grupę społeczną. Jej członkowie połączeni są małżeństwem, więzami pokrewieństwa, siecią wzajemnych zależności i stosunków społecznych. Prowadzą oni wspólne gospodarstwo domowe oraz pełnią w niej odpowiednie role społeczne: matki, ojca, współmałżonka, dziecka, dziadka czy innego krewnego lub powinowatego. Za rodzinę w najwęższym, tego słowa rozumieniu, socjologia uznaje kobietę i mężczyznę oraz ich dzieci

111 Zob. *Rodzina – jej współczesne znaczenie i rozumienie*. Komunikat z badań, opracował Rafał Boguszewski, Warszawa 2013, www.cbos.pl z dnia 20 sierpnia 2013 r.

112 *Słownik języka polskiego*, t. III, red. M. Szymczak, Warszawa 1993, s. 64.

113 B. Janasiewicz-Kruszyńska, *Rodzina*, [w:] *Słownik Psychologii*, red. J. Kurcz, K. Skarżyska, Warszawa 2002, s. 627.

114 S. Kawula, A. W. Janke, *Polimorficzność i komplementarność badań nad współczesną rodziną*, [w:] *Pedagogika rodziny. Obszary i panorama problematyki*, red. S. Kawula, J. Brągiel, A. W. Janke, Toruń 2005, s. 29.

zamieszkujące „pod wspólnym dachem”. Jest to tzw. rodzina nuklearna, nazywana niekiedy rodziną małą. Innym typem rodziny jest rodzina rozszerzona, zwana też wielką, do której obok heteroseksualnej pary i jej potomstwa należą inni krewni oraz rozgałęziona rzesza powinowatych¹¹⁵.

Interesujące, znajdujące swe źródło w wierze katolickiej, podejście do pojęcia „rodzina” proponuje powoływana już Karta Praw Rodziny. Wynika z niej, że rodzina zbudowana jest na małżeństwie. Rodzina jako związek naturalny, pierwotny w stosunku do państwa lub jakiegokolwiek wspólnoty – posiada swoje własne, niezbywalne prawa. Wreszcie rodzina jest miejscem spotkania różnych pokoleń, które pomagają sobie nawzajem w osiągnięciu pełniejszej mądrości życiowej, jak również w godzeniu praw poszczególnych osób z wymaganiami życia społecznego. Karta ujmuje rodzinę w kontekście społecznym, przez pryzmat stosunków rodzinnych. Rodzina jest tu rozpatrywana jako zbiór jednostek ludzkich, zorganizowanych w system społeczny stanowiący część wielkiego systemu. Zdaniem S. L. Stadniczeńko, Karta prezentuje stanowisko, zgodnie z którym społeczeństwo wpływa na rodzinę, ale i rodzina wpływa na społeczeństwo poprzez powiązania, które mogą mieć charakter instytucjonalny i personalny¹¹⁶. Według postanowień Karty małżonkowie mają niezbywalne prawo do założenia rodziny oraz do decydowania o liczbie i czasie narodzin dzieci. Żadne władze publiczne ani inne organizacje nie mają prawa wywierać wpływu na ich decyzję w tej kwestii.

Przedstawiciele psychologii, pedagogiki i socjologii opowiadają się przeważnie za tradycyjnym podejściem do pojęcia „rodzina”. Rodzinę tworzą tu najczęściej małżonkowie i ich naturalne dzieci. Poszczególne członkowie rodziny wypełniają określone role społeczne: matki, ojca, żony, męża, dziecka. W definicjach tych akcentuje się pierwotność rodziny w stosunku do społeczeństwa i państwa. Takie klasyczne pojmowanie rodziny wydaje się być korzystne, zwłaszcza w aspekcie dobra przebywającego w niej dziecka, ale i dobra rodziny.

Rodzina jest też podmiotem zainteresowania ze strony prawa. Pojęcie „rodzina” występuje w licznych dokumentach międzynarodowych (o zasięgu uniwersalnym i regionalnym). Artykuł 16 Powszechnej Deklaracji

115 T. Szlendak, *Rodzina*, [w:] *Encyklopedia Socjologii O-R*, (3), red. H. Domański, W. Morawski, J. Mucha, M. Ofierska, J. Szacki, M. Ziółkowski, Warszawa 2000, s. 313. Zob. też J. Szczepański, *Elementarne pojęcia socjologii*, Warszawa 1970, s. 300; F. Adamski, *Socjologia małżeństwa i rodziny*. Wprowadzenie, Warszawa 1984, s. 14.

116 S. L. Stadniczeńko, *Rodzina i jej prawa w świetle Karty Praw Rodziny 1983*, [w:] *Prawa rodziny – Prawa w rodzinie w świetle standardów międzynarodowych. Materiały...*, s. 24.

Praw Człowieka¹¹⁷ stanowi, że rodzina jest naturalną i podstawową komórką społeczeństwa i jest uprawniona do ochrony ze strony społeczeństwa i państwa. Pełnoletni mężczyźni i kobiety, bez jakichkolwiek ograniczeń ze względu na rasę, narodowość lub religię, mają prawo do zawierania związku małżeńskiego i zakładania rodziny. Mężczyźni i kobiety korzystają z równych praw co do zawarcia małżeństwa, a także w czasie jego trwania i po jego rozwiązaniu. Małżeństwo może być zawarte wyłącznie na podstawie dobrowolnej i pełnej zgody przyszłych małżonków. Dokument powyższy stał się punktem wyjścia do przygotowania wielu paktów i konwencji międzynarodowych odnoszących się do wskazanej materii. Wśród nich wymienić należy MPPOiP oraz MPPGSiK. Art. 23 ust. 1 pierwszego z tych aktów, stanowi iż rodzina jest naturalną i podstawową komórką społeczeństwa, ma prawo do ochrony ze strony społeczeństwa i państwa. Z kolei w drugim z nich napisano, że należy udzielić jak najszerzej ochrony i pomocy rodzinie jako naturalnej oraz podstawowej komórce społeczeństwa i państwa, w szczególności przy jej zakładaniu i w okresie trwania odpowiedzialności rodziny za opiekę i wychowanie dzieci pozostających na jej utrzymaniu (art. 10 ust. 1). Spośród innych aktów nie sposób pominąć Konwencji, która dodatkowo uznaje rodzinę za naturalne środowisko rozwoju i dobra wszystkich jej członków, a w szczególności dzieci (preambuła).

Z kolei w Afrykańskiej Karcie Praw Człowieka i Ludów, rodzinę określa się mianem naturalnej i podstawowej komórki społeczeństwa. Jest ona strażnikiem moralności i tradycyjnych wartości uznanych przez wspólnotę. Rodzina ma być chroniona przez państwo (art. 18)¹¹⁸. Podstawową komórką społeczeństwa nazwano też rodzinę w Arabskiej Karcie Praw Człowieka (art. 38)¹¹⁹. Podobnie czyni też Europejska Karta Społeczna. Jej art. 16 stanowi, iż rodzina jako podstawowa komórka społeczeństwa, ma prawo do odpowiedniej ochrony społecznej, prawnej i ekonomicznej dla zapewnienia jej pełnego rozwoju.

Przepisy EKPC nie definiują pojęcia „rodzina”. Istotne znaczenie przy próbie jego doprecyzowania wydaje się odgrywać art. 12. Stanowi on, że mężczyźni i kobiety w wieku małżeńskim mają prawo do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny, zgodnie z ustawami krajowymi regulującymi

— — —
117 *Prawa człowieka*. Wybór dokumentów międzynarodowych. Opracowanie i przekład B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik, Toruń 1999, s. 11 i n.

118 A. Łopátka, *Jednostka. Jej prawa człowieka*, Warszawa 2002, s. 153.

119 *Ibidem*, s. 153 – 154.

korzystanie z tego prawa¹²⁰. Z brzmienia tego artykułu – podobnie jak z dokumentów wskazanych wcześniej – wynika, że zawarcie małżeństwa konstituuje rodzinę. Można dodać, że chodzi tu o małżeństwo w tradycyjnym rozumieniu tego słowa, tzn. między osobami przeciwnej płci biologicznej. EKPC wskazuje wyraźnie na prawo mężczyzny i kobiety do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny. Fakt, że niektóre państwa mogą w swoim prawie zezwalać i nazywać małżeństwem pewne formy związków między osobami tej samej płci, nie oznacza, że mamy do czynienia z małżeństwem w rozumieniu art. 12 EKPC¹²¹. Podobne stanowisko zajmował A. Łopatka twierdząc, że homoseksualne związki partnerskie nie stanowią rodziny. Zdaniem tego Autora – związki par osób homoseksualnych nie są w stanie wypełnić szeregu funkcji, które wypełnia tradycyjna rodzina, w szczególności funkcji prokreacyjnej i wychowawczej¹²². Stanowisko powyższe zostało wyrażone już kilka lat temu. Od tamtej pory wiele się zmieniło. Pogląd ten nie jest przyjmowany powszechnie w dzisiejszej rzeczywistości. Nie uwzględnia on m. in. osiągnięć medycyny, zwłaszcza w aspekcie tzw. wspomaganey prokreacji (co może mieć znaczenie zwłaszcza w przypadku związków homoseksualnych). Kolejne państwa odchodzą od tradycyjnego modelu rodziny. Dostrzegając te przeobrażenia także ETPC w jednym z ostatnich wyroków odstąpił od prezentowanego niegdyś stanowiska. Przyjął on, że: „[...] znaczna liczba Państw członkowskich [Rady Europy] uznaje prawnie związki osób tej samej płci. Niektóre przepisy prawa Unii Europejskiej odzwierciedlają rosnącą tendencję do uwzględniania pod pojęciem „rodziny” związków osób tej samej płci. Wobec tej ewolucji należy uznać, iż sztuczne jest podtrzymywanie poglądu, że w przeciwieństwie do pary różnopłciowej, para jedнопłciowa nie może korzystać z „życia rodzinnego” dla celów art. 8. W konsekwencji związek [...] zamieszkującej wspólnie pary jedнопłciowej, będącej w stałym, faktycznym związku partnerskim, wchodzi w zakres pojęcia „życia rodzinnego”, tak samo, jak wchodziłby w zakres stosowania tego pojęcia

120 Prawo to potwierdzono także w orzecznictwie strasburskim. Zob. np.: wyrok ETPC Jeremowicz v. Polska z dnia 5 stycznia 2010 r., 24023/03, LEX nr 534230; wyrok ETPC Frasier v. Polska z dnia 5 stycznia 2010 r., 22933/02, LEX nr 534227; wyrok ETPC O'Donoghue i inni v. Wielka Brytania z dnia 14 grudnia 2010 r., 34848/07, LEX nr 672821. Zob. także T. Jasudowicz, *Prawo do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny*, [w:] *Prawa człowieka i ich ochrona*. Podręcznik dla studentów prawa i administracji, B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, Toruń 2005, s. 363 – 372.

121 S. Hambura, M. Muszyński, *Karta praw podstawowych z komentarzem*, Bielsko-Biała 2001, s. 73 – 74.

122 A. Łopatka, *Jednostka...*, s. 154.

związek osób o różnej płci, znajdujący się w identycznej sytuacji [...]”¹²³. Według Trybunału: „[...] pary jedнопłciowe mogą tak samo, jak pary różнопłciowe wchodzić w stałe i wierne związki. W konsekwencji związku osób tej samej płci znajdują się w istotnie podobnym położeniu co pary różнопłciowe, jeżeli chodzi o potrzebę prawnego uznawania i ochrony prawnej takiego związku [...]”¹²⁴. W tym miejscu zasadne jest nawiązanie do orzeczenia ETPC z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie Kozak przeciwko Polsce¹²⁵. Sprawa ta dotyczyła sukcesji prawa do najmu mieszkania komunalnego po zmarłym partnerze, z którym skarżący pozostawał w związku homoseksualnym. Organy administracji i sądy cywilne obu instancji odmówiły tego prawa. W tej sytuacji ETPC uznał, że czynnikiem decydującym o takim, a nie innym rozstrzygnięciu tej sprawy był charakter związku łączącego partnerów. W orzeczeniu podkreślono, że: „[...] państwo może chronić tradycyjnie pojmowaną rodzinę, ale powinno też uwzględniać zmiany zachodzące w społeczeństwie, gdyż nie istnieje obecnie tylko jedna droga realizacji prawa, w szczególności do życia rodzinnego [...]”. Jest to wyraźne odejście od wcześniejszej linii orzeczniczej. Przez lata „[...] Trybunał uznawał jedynie, iż emocjonalny i płciowy związek par jedнопłciowych stanowi „życie osobiste [...]”¹²⁶. Powołany w wyroku art. 8 EKPCz stanowi, iż: „Każdy ma prawo do poszanowania swojego [...] życia rodzinnego [...]. Niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa, z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób”.

Warto podkreślić, że w orzecznictwie ETPC pojęcia „rodzina” nie ograniczono wyłącznie do małżeństwa, chociaż co do zasady małżeństwo statuuje rodzinę¹²⁷. Termin „rodzina” może obejmować także inne faktycz-

123 Wyrok ETPC P.B. I J. S. V Austria z dnia 22 lipca 2010 r., 18984/02, LEX nr 590368.

124 Wyrok ETPC Schalk i Kopf v. Austria z dnia 24 czerwca 2010 r., 30141/04, LEX nr 584459.

125 Wyrok ETPC Kozak przeciwko Polsce z dnia 2 marca 2010 r., skarga 13102/02, www.ms.gov.pl z dnia 22 października 2011 r.

126 Wyrok ETPC P.B. I J.S. V Austria z dnia 22 lipca 2010 r., 18984/02, LEX nr 590368. Zob. też wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2006 r., V SA/Wa 2/06, LEX nr 220909; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18 listopada 2008, II SA/Bd 600/08, LEX nr 555681; wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 sierpnia 2009 r., V SA/Wa 183/09, LEX nr 562865.

127 Wyrok ETPC Cossey v. Wielka Brytania z dnia 27 września 1990 r., 10843/84, LEX nr 81114.

ne związki, w których ludzie żyją ze sobą razem poza małżeństwem¹²⁸, przy czym dziecko urodzone w takim związku staje się *ipso iure* częścią tej rodziny od chwili i na skutek narodzin¹²⁹. W orzecznictwie tym samotną kobietę i jej dziecko uznawano za jedną z form rodziny, w takim samym stopniu, jak inne jej formy¹³⁰. Na uwypuklenie zasługuje też wyrok, w którym stwierdzono: „[...] rodzina to nie jedynie społeczne, moralne czy kulturowe powiązania, składają się na nią także interesy o charakterze materialnym”¹³¹. Takie szeroko rozumiane pojęcia „rodzina” z pewnością sprzyja zapewnieniu jej rozbudowanej ochrony prawnej, co służy jej dobru, a także dobru przebywającego w tej rodzinie dziecka.

Bliskim na gruncie EKPC pojęciu „rodzina”, jest termin „życie rodzinne”. Bogate orzecznictwo strasburskie, odnoszące się do wskazanego pojęcia zdaje się potwierdzać powyższą tezę. W jednym z orzeczeń ETPC podkreślono, że gwarantując prawo do poszanowania życia rodzinnego – art. 8 EKPC zakłada istnienie rodziny, co nie oznacza, że „planowane” życie rodzinne nie jest objęte zakresem tego przepisu¹³². „[...] życie rodzinne nie jest ograniczone jedynie do związków opartych na małżeństwie i może obejmować inne faktyczne więzy rodzinne, gdy strony żyją ze sobą poza małżeństwem. Choć co do zasady, wspólne życie może być wymogiem takiego związku, wyjątkowo inne czynniki także mogą służyć okazaniu, że związek ma wystarczającą trwałość, by zbudować *de facto* więzy rodzinne”¹³³. Przy podejmowaniu decyzji, czy zwią-

128 Wyrok ETPC Lebbink v. Holandia z dnia 1 czerwca 2004 r., 45582/99, LEX nr 133534. „[...] Chociaż pod pewnymi względami związku faktyczne są obecnie uznawane, cały czas istnieje szereg różnic pomiędzy parami pozostającymi w związku małżeńskim i poza nim, zwłaszcza różnic w statusie prawnym i skutkach prawnych. Małżeństwo cały czas cechuje korpus praw i obowiązków, który odróżnia je znacząco od sytuacji mężczyzny i kobiety, którzy żyją w konkubinacie [...]”. Zob. decyzję EKPCz Pan L. i Pani L. v. Wielka Brytania z dnia 11 listopada 1986 r., 11089/84, LEX nr 116723.

129 Wyrok ETPC Gül v. Szwajcaria z dnia 19 lutego 1996 r., 23218/94, LEX nr 79965; decyzja ETPC T. C. v. Polska z dnia 13 listopada 2003 r., 73865/01, LEX nr 81432.

130 Wyrok ETPC Marckx v. Belgia z dnia 13 czerwca 1979 r., 6833/74, LEX nr 80813.

131 Wyrok ETPC Pla i Puncernau v. Andora z dnia 13 lipca 2004 r., 69498/01, LEX nr 139369.

132 Wyrok ETPC Abdulaziz, Cabales i Balkiali v. Wielka Brytania z dnia 28 maja 1985 r., 9214/80, LEX nr 80994.

133 Wyrok ETPC Koron i inni v. Holandia z dnia 27 października 1994 r., 18535/91, LEX nr 75624; wyrok ETPC Anayo v. Niemcy z dnia 21 grudnia 2010 r., 20578/07, LEX nr 675439; zob. też wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 października 2007 r., V SA/Wa 1218/07, LEX nr 420153; wyrok WSA w Łodzi z dnia 24 kwietnia 2008 r., III SA/Łd 8/08, LEX nr 488319.

zek dwojga osób można uznać za życie rodzinne, znaczenie może mieć szereg okoliczności, włącznie z tym czy dwoje ludzi mieszkało razem, jak długo trwał ich związek oraz czy okazali oni swoje oddanie względem siebie, poprzez posiadanie wspólnego potomstwa lub w jakiś inny sposób¹³⁴. Podstawowym elementem życia rodzinnego jest obcowanie rodziców z dziećmi. Między tymi osobami istnieje więź oznaczająca życie rodzinne¹³⁵. Dzieje się tak nawet w sytuacji, gdy w chwili urodzenia dziecka związek rodziców już nie istnieje¹³⁶. Ochronie na podstawie art. 8 EKPC podlegają więzi rodzinne pomiędzy dzieckiem i ojcem, nawet wówczas gdy łączy ich jedynie węzeł biologiczny a nie prawny, pod warunkiem, że istniejące pomiędzy nimi stosunki wskazują na istnienie rzeczywistych więzi rodzinnych¹³⁷. Utrzymywanie wzajemnego kontaktu między rodzicami i dziećmi stanowi podstawowy element życia rodzinnego¹³⁸. „Życie rodzinne” nie wymaga, aby członkowie rodziny żyli razem, wystarczą regularne kontakty i pewien stopień zależności między nimi. Na okoliczności, które winny być brane pod uwagę składają się m. in. charakter relacji pomiędzy rodzicami i dzieckiem oraz stopień zainteresowania i zaangażowania z ich strony okazywane dziecku przed i po urodzeniu¹³⁹. „Wykonywanie władzy rodzicielskiej i wzajemne cieszenie się z własnego towarzystwa przez rodzica i dziecko stanowią podstawowe elementy życia rodzinnego. Poza tym, naturalnych stosunków rodzinnych nie rozwiązuje fakt, że dziecko zostało zabrane pod opiekę publiczną”¹⁴⁰.

— — —

134 Wyrok ETPC Al. – Nasif v. Bułgaria z dnia 20 czerwca 2002 r., 50963/99, LEX nr 75624; wyrok ETPC Genovese v. Malta z dnia 11 października 2011 r., 53124/09, LEX nr 951055; wyrok ETPC Ahrens v. Niemcy z dnia 22 marca 2012 r., 45071/09, LEX nr 1130621; wyrok ETPC Van der Heijden v. Holandia z dnia 3 kwietnia 2012 r., 42857/05, LEX nr 1130645.

135 Decyzja EKPCz Thorbergssoon v. Islandia z dnia 1 stycznia 1994 r., 22597/93, LEX nr 116631.

136 Wyrok ETPC Ciliz v. Holandia z dnia 11 lipca 2000 r., 29192/95, LEX nr 76758.

137 Zob. decyzję EKPCz J. R. M. v. Holandia z dnia 8 lutego 1993 r., 16944/90, LEX nr 109122 oraz wyrok NSA z dnia 30 listopada 2005 r. II OSK 1148/05, LEX 196754.

138 Zob. decyzję ETPC A. Schultz i M. Schultz v. Polska z dnia 8 stycznia 2002 r., 50510/99, LEX nr 50239, a także: wyrok NSA z dnia 30 czerwca 2005 r. II OSK 554/05, ONSAiWSA 2006/4/114; wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2008 r., II OSK 227/07, LEX nr 505278; wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 lipca 2007 r. V SA/Wa 561/07, LEX nr 364675; wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 października 2007 r. V SA/Wa 1986/06, LEX nr 420125; wyrok WSA w Łodzi dnia 7 listopada 2007 r. III SA/Łd 587/07, LEX nr 516636.

139 Decyzja ETPC Różański v. Polska z dnia 10 marca 2005 r., 55339/00, LEX nr 148869.

140 Cytuję za: A. Śledzińska-Simon, A. Bodnar, *Kontakty między rodzicami a dzieć-*

W odniesieniu do stałych związków homoseksualnych – ETPC uznał – że nie wchodzi one w zakres do poszanowania życia rodzinnego, w rozumieniu art. 8 EKPC. Związek pary homoseksualnej stanowi materię dotyczącą sfery życia prywatnego zaangażowanych w nie osób¹⁴¹. Sprawując władzę rodzicielską nad dzieckiem – para homoseksualna – nie może być zrównana z mężczyzną i kobietą żyjącymi razem¹⁴². Dwa ostatnie orzeczenia – jak już sygnalizowano – wydane zostały kilka lat temu. W ostatnim czasie stosunek do par homoseksualnych w wielu krajach świata bardzo się zmienił¹⁴³. Dostrzegając tę tendencję, także stanowisko ETPC we wskazanej kwestii uległo zmianie¹⁴⁴.

Powyższe uwagi potwierdzają, że pomiędzy terminami „rodzina” i „życie rodzinne” występuje wiele podobieństw. Podstawowa różnica pojawiająca się między nimi wyraża się w tym, że termin „rodzina” to po-

mi w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz innych instrumentów międzynarodowych, [w:] *Władza rodzicielska i kontakty z dzieckiem*, red. J. Ignaczewski, Wydawnictwo C. H. Beck 2010, s. 495.

141 Fretté przeciwko Francji – orzeczenie z dnia 26 lutego 2002 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 3651597, opublikowane, [w:] *Nowy Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 1999–2004*, opracował M. A. Nowicki, Kraków 2005, s. 853 i n.

142 Decyzja EKPCz Kerkhoven, A. Hinke i S. Hinke v. Holandia z dnia 19 maja 1992 r., 15666/89, LEX nr 109128.

143 M. Tryc-Ostrowska, *Żona swojej żony*, Rzeczpospolita z 23 maja 2006 r., s. 8 i n. (dodatek Nowa rodzina); P. Zychowicz, *Szkoci kontra homofobia*, Rzeczpospolita z 20 lutego 2007 r., s. A7.

144 Zob. wyrok ETPC Vejdeland v. Szwecja z dnia 9 lutego 2012 r., 1813/07, LEX nr 1107791, a także: wyrok ETPC Dudgeon v. Wielka Brytania z dnia 22 października 1981 r., 7525/76, LEX nr 80824; wyrok ETPC Yigit v. Turcja z dnia 20 stycznia 2009 r., 3976/05, LEX nr 478595; wyrok ETPC P.B. I.J. S. V Austria z dnia 22 lipca 2010 r., 18984/02, LEX nr 590368, w którym powołano się na inną sprawę Karner przeciwko Austrii z dnia 24 lipca 2003; wyrok ETPC H. v. Finlandia z dnia 13 listopada 2012 r., 37359/09, LEX nr 1226384. Warto w tym miejscu nawiązać także do rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 17 lutego 2011 r. w sprawie Ugandy: zabójstwo Davida Kato (Dz. Urz. UE C 188E z 28.06.2012, s. 62). W dokumencie tym Parlament Europejski potępia m. in. wszelkie próby nawoływania do nienawiści i zalecania przemocy, w tym ze względu na płeć lub orientację seksualną oraz wzywa Unię Europejską i państwa członkowskie do wykorzystania narzędzi służących promowaniu i ochronie wszystkich praw człowieka przysługujących lesbijkom, gejom, biseksualistom i transgenderystom (LGBH). W rezolucji tej zwrócono uwagę, iż w Afryce homoseksualizm legalny jest jedynie w 13 krajach, a w 38 stanowi przestępstwo, za które może grozić kara śmierci bądź dożywotniego pozbawienia wolności. W rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 28 września 2011 r. w sprawie praw człowieka, orientacji seksualnej i tożsamości płciowej w państwach członkowskich Organizacji Narodów Zjednoczonych (Dz. Urz. UE C 56E z 26.02.2013, s. 100), wśród priorytetów wskazuje się na konieczność podjęcia działań w celu depenalizacji homoseksualizmu na świecie.

jęcie statyczne (podmiotowe), a „życie rodzinne” to pojęcie dynamiczne.

Powracając do zasadniczego nurtu rozważań, pojęcie „rodzina” jest dookreślone w wielu aktach prawnych stanowionych przez organy Unii Europejskiej. Zwykle czyni się to poprzez wskazanie, kto uważany jest za członków rodziny; najczęściej są to małżonkowie i ich dzieci. Dostrzegalna jest tendencja, aby za członków rodziny uznawać osoby pozostające jedynie w stałym związku (przy spełnieniu przez nie dodatkowych wymogów)¹⁴⁵. Pośrednio można zauważyć, że za członków rodziny uznaje się również osoby, które zawarły zarejestrowany związek partnerski¹⁴⁶. Doniosłe znaczenie rodziny jest wielokrotnie akcentowane, przez traktowanie jej jako naturalnej i podstawowej, niejednorodnej w swym kształcie, komórki społeczeństwa. W większości przyjmuje się, iż rodzina oparta jest na małżeństwie zawartym między mężczyzną i kobietą w wieku małżeńskim, za ich swobodną i pełną zgodą.

W unormowaniach krajowego prawa polskiego spotykamy się wielokrotnie z określeniem „rodzina”. Pojęcie to jest różnie ujmowane. Jego uściślenie następuje najczęściej poprzez wskazanie kręgu osób należących do rodziny. Odmienne rozumienie tego terminu implikowane jest w szczególności przedmiotem i celem konkretnej regulacji prawnej.

Z pojęciem „rodzina” spotykamy się m. in. na gruncie Konstytucji RP¹⁴⁷ oraz k. r. o. W pierwszym z tych aktów, pomimo licznych nawiązań do terminu „rodzina”, ustrojodawca polski nie zdecydował się na zdefiniowanie tego pojęcia. Art. 18 Konstytucji RP stanowi, że: „Małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej”. Małżeństwo usytuowane jest tu obok określenia „rodzina”. Można więc przyjąć,

— — —

145 Zob. np. art. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona) (Dz. Urz. UE L 180 z 29.06.2013, s. 96).

146 Zob. załącznik II rozporządzenia Komisji (UE) nr 1083/2012 z dnia 19 listopada 2012 r. w sprawie wykonania rozporządzenia (WE) nr 808/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego statystyk Wspólnoty w sprawie społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. UE L 321 z 20.11.2012, s. 33).

147 Zob. E. Łętowska, J. Woleński, *Instytucjonalizacja związków partnerskich a Konstytucja RP z 1997 r.*, Państwo i Prawo 2013, nr 6, s. 15 – 40; M. Gołkowiń, *Rodzina jako wartość chroniona w konstytucji na tle europejskich standardów praw człowieka*, [w:] *Polska wobec europejskich standardów praw człowieka*. Materiały konferencji naukowej doktorantów i studentów UMK. „W 50-lecie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i 10-lecia Katedry Praw Człowieka i Prawa Europejskiego UMK”, Toruń, dnia 6 listopada 2000 r., red. T. Jasudowicz, Toruń 2001, s. 89 – 120.

że rodzina oparta jest na małżeństwie, zawartym między kobietą i mężczyzną. Takie unormowanie podyktowane jest, jak można przypuszczać, wzorowaniem się ustrojodawcy polskiego na dokumentach międzynarodowych, w których wielokrotnie wskazuje się na prawo mężczyzny i kobiety do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny. Poza wskazanym art. 18, w ustawie zasadniczej „rodzina”, bądź pojęcia jej bliskie¹⁴⁸ pojawiają się m. in. w art. 71 ust.1 oraz art. 41 ust. 2. Wobec braku konstytucyjnej definicji terminu „rodzina”, podejmowane są próby ustalenia jego znaczenia. Zdaniem P. Winczorka, „rodzina” na gruncie ustawy zasadniczej pokrywa się z rodziną nuklearną (obejmującą rodziców i dzieci), a dodatkowo obejmuje ono także matkę lub ojca samotnie wychowujących dzieci oraz dziadków żyjących we wspólnocie domowej z wnukami i ich rodzicami¹⁴⁹. Nieco inne ujęcie rodziny proponuje T. Smoczyński. Definiuje on rodzinę jako podstawową i najstarszą grupę społeczną, istniejącą powszechnie od najdawniejszych czasów, będącą naturalnym i niezastąpionym elementem struktury społecznej, nazywanej często podstawową komórką społeczną. Według tego Autora, szczególna rola rodziny wynika m. in. stąd, iż jest ona naturalnym środowiskiem narodzin i rozwoju człowieka; to w rodzinie zarówno dziecko, jak również człowiek dojrzały zaspakajają swoje podstawowe potrzeby, w rodzinie przekazuje się nowym pokoleniom dziedzictwo kulturalne. Wszystko to sprawia, że rodzina jest nie tylko ważnym elementem ładu społecznego, ale i porządku prawnego¹⁵⁰.

K. r. o. także nie precyzuje pojęcia „rodzina”, choć jest to ustawa wiążąca w problematyce prawnorodzinnej. Analiza jej unormowań pozwala na wysunięcie wniosku, iż z reguły termin „rodzina” używany jest w tej ustawie w znaczeniu tzw. rodziny małej. Należą do niej małżonkowie oraz ich wspólne dzieci, ale tylko małoletnie, a spośród pełnoletnich te, które się jeszcze nie usamodzielniały¹⁵¹. Z przepisów k. r. o. można też wyprowadzić, iż rodzinę tworzą już sami małżonkowie (bezdzietni) od chwili

148 Np. życie rodzinne – art. 47 Konstytucji RP.

149 P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 54 – 55.

150 T. Smoczyński, *Rodzina i prawo rodzinne w świetle nowej Konstytucji*, Państwo i Prawo 1997, z. 11–12, s. 185.

151 J. Ignatowicz, *Prawo rodzinne*, Warszawa 2001, s. 17 – 18. Na równi ze wspólnymi dziećmi małżonków, traktowane są dzieci przysposobione przez małżonków, które również zaliczane są do kręgu rodziny. W piśmiennictwie można zetknąć się z kontrowersyjnym stanowiskiem, w myśl którego do rodziny nie są zaliczane dzieci jednego z małżonków, nawet jeśli są wychowywane w rodzinie, lecz nie zostały przysposobione przez drugiego z małżonków (tzw. wychowańcy). *Ibidem*, s. 18.

zawarcia małżeństwa¹⁵².

Nie wchodząc w szczegółowe wywody na temat definicji pojęcia „rodzina”, należy zauważyć, że we wskazanych aktach normatywnych polskiego systemu prawa mają one nie zawsze identyczne znaczenie. Pod pojęcie „rodzina” podpada nie tylko rodzina pełna (rodzice będący małżeństwem i dziecko/dzieci), ale także rodzina niepełna (jedno z rodziców z dzieckiem, małżonkowie bez dzieci), o czym świadczy np. art. 71 ust. 1 Konstytucji RP oraz w szczególności art. 23 zd. 2 k. r. o.¹⁵³.

Pojęciem „rodzina” posługują się liczne, inne przepisy, zwłaszcza z zakresu prawa administracyjnego. Ich adresatem jest rodzina lub jej członkowie. W wielu wypadkach niezbędne staje się doprecyzowanie tego pojęcia, co wiąże się chociażby z przyznaniem członkom rodziny określonych praw czy też nałożeniem na nich obowiązków.

Wydaje się, że wiodące miejsce w unormowaniach administracyjno-prawnych odnoszących się do rodziny zajmują zwłaszcza ustawa o pomocy społecznej z 2004 r. oraz ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. *Ratio legis* tych unormowań w swej istocie jest tożsama – mają one urzeczywistnić prawo rodziny do ochrony i opieki. Zgodnie z art. 6 pkt 14 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r. przyjęto, że rodziną są osoby spokrewnione lub niespokrewnione pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące. Takie sformułowanie pozwala na wyprowadzenie kilku konkluzji. Po pierwsze, rodzinę tworzą małżonkowie, niezależnie od tego czy posiadają, czy też nie posiadają dzieci. Po drugie, jedną z przesłanek uprawniających do posłużenia się pojęciem „rodzina” jest pokrewieństwo. Ponadto należy podkreślić, iż także inne niż małżeństwo i pokrewieństwo więzi okazują się doniosłe prawnie na gruncie ww. ustawy. Już istnienie związku faktycznego stwarza podstawy ku temu, aby dana wspólnota została uznana za rodzinę¹⁵⁴. Ww. ustawa nie precyzuje, co należy rozumieć pod pojęciem „związek faktyczny”. Zwykle przyjmuje się, że termin ten odnosi się konkubinatu. Pojęcie to – zdaniem J. Strzebińczyka – stosowane jest dla faktycznego tylko, trwałego pożycia kobiety i mężczyzny, charakteryzującego się występowaniem takich więzi, jakie cechują harmonijne pożycie małżonków, bez formalizowania tego związku poprzez zawarcie małżeństwa¹⁵⁵.

— — —

152 *Ibidem*, s. 17. Zob. art. 23 i 27 k. r. o.

153 Postanowienie SN z dnia 17 listopada 1998 r., II CKN 893/97, OSP 2001/3/46.

154 A. Guziejewska, *Pojęcie rodziny w świetle ustawy o pomocy społecznej i ustawy o świadczeniach rodzinnych*, Przegląd Prawa Publicznego 2011, nr 4, s. 8 – 9.

155 J. Strzebińczyk, *Prawo rodzinne*, Kraków 2002, s. 30. Zob. także wyrok Sądu

Na oznaczenie konkubinatu używa się niekiedy innych sformułowań, np. „związek kohabitacyjny”¹⁵⁶, „faktyczne pożycie”¹⁵⁷ czy też „wspólne pożycie”¹⁵⁸. Konkubinatu opiera się przede wszystkim na świadomym wyborze tej formy przez osoby zainteresowane. Niekiedy może być on efektem niemożności zawarcia małżeństwa¹⁵⁹. Konkubinatu nie jest kompleksowo uregulowany w przepisach prawa¹⁶⁰. Takie rozwiązanie wynika m. in. z preferowania przez polskiego ustawodawcę związków formalnych, gwarantujących zazwyczaj większą stabilność stosunków rodzinnych¹⁶¹. Relacje między konkubentami nie mają charakteru prawnorodzinnego, co jednak nie wyłącza stosunku prawnorodzinnego między dziećmi zrodzonymi w konkubinacie, a ich rodzicami. Związek ten staje się źródłem rodziny, w wyniku urodzenia się z niego dziecka¹⁶².

Wśród konkluzji płynących z powyższych rozważań, jedna wydaje się szczególnie ważna. Łączy się ona z pojmowaniem konkubinatu, jako

— — —

Okręgowego w Warszawie z dnia 20 listopada 2012 r., V Ca 2228/12, www.orzeczenia.ms.gov.pl z dnia 12 września 2013 r. oraz wyrok Sądu Rejonowego Wrocław Śródmieście we Wrocławiu z dnia 26 lutego 2013 r., I C 1304/12, www.orzeczenia.ms.gov.pl z dnia 12 września 2013 r.

156 Zob. np. załącznik nr 1 rozporządzenia Komisji (UE) Nr 823/2010 z dnia 17 września 2010 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 452/2008 dotyczące tworzenia i rozwoju statystyk z dziedziny edukacji i uczenia się przez całe życie, w odniesieniu do statystyk dotyczących udziału dorosłych w procesie uczenia się przez całe życie (Dz. Urz. UE L 246 z 18. 09. 2010, s. 33).

157 Zob. art. 111 § 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 749, z późn. zm.), art. 162 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 907, z późn. zm.).

158 Zob. np.: art. 115 § 11 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.), (dalej określane skrótem: k. k.), § 15 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 stycznia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania konkursu na prezesa regionalnej izby obrachunkowej (Dz. U. Nr 10, poz. 93) oraz § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2010 r. w sprawie przeprowadzania kontroli organizacji pożytku publicznego (Dz. U. Nr 173, poz. 1172).

159 Zob. *Społeczne oceny alternatyw życia małżeńskiego*, Komunikat z badań, opracowała N. Hipsz, Warszawa 2013, www.cbos.pl z dnia 20 sierpnia 2013 r.

160 Pomimo tego wiele aktów prawnych przypisuje określone znaczenie prawne pojęciu pozostawania we wspólnym pożyciu. Zob. uzasadnienie projektu ustawy o związkach partnerskich (projekt nieaktualny, Sejm RP VII kadencji, nr druku 552), w którym dokonano wyciszczenia aktów prawnych zarówno rangi ustawowej, jak i podstawowej, w których nawiązano do wspomnianej kategorii.

161 J. Strzebińczyk, *op. cit.*, s. 30.

162 Tak J. St. Piątownski, [w:] *System prawa rodzinnego i opiekuńczego*. Część 1, red. J. St. Piątownski, Wrocław 1985, s. 227.

związku kobiety i mężczyzny. Potwierdzeniem tych słów może być m. in. wyrok SN z dnia 6 grudnia 2007 r., (IV CSK 301/07, OSNC 2009/2/29)¹⁶³. Stwierdzono w nim, że: „[...] Wobec braku prawnej regulacji pozamałżeńskiej wspólnoty osobisto-majątkowej, w orzecznictwie i piśmiennictwie zostały wypracowane pewne sposoby ujmowania i traktowania takiej wspólnoty, określanej mianem konkubinatu. Do kryteriów konkubinatu zalicza się z reguły brak formalnej podstawy pożycia partnerów oraz ograniczeń zakończenia związku, jego stabilność, istnienie osobisto-majątkowej wspólnoty życiowej oraz odmienność płci partnerów. Wypracowane w doktrynie i judykaturze pojęcie konkubinatu traktuje odmienność płci konkubentów jako jedną z jego cech istotnych. Przeciw objęciu pojęciem konkubinatu wspólnot osób tej samej płci, zorganizowanych na wzór związków heteroseksualnych, przemawia ugruntowana tradycja, także językowa. Jak trafnie akcentuje się w piśmiennictwie, argumentem przeciwnym jest nadto ujmowanie cech wspólnot konkubenckich w nawiązaniu do modelu wspólnot małżeńskich, a więc dotyczących wyłącznie związków osób różnej płci. Warto przy tym dodać, że wyraźne odróżnienie związków osób odmiennej i związków osób tej samej płci utrzymuje się w większości krajów Unii Europejskiej. Jest ono przyjmowane i uwzględniane również w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości [...]”. Warto zwrócić uwagę, iż inne stanowisko w sprawie płci osób pozostających w związku kohabitacyjnym zaprezentowano we wcześniejszym wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 23 lutego 2007 r., (I ACa 590/06, OSAB 2007/1/10). „Pod pojęciem konkubinatu należy rozumieć stabilną, faktyczną wspólnotę osobisto-majątkową dwojga osób. Bez znaczenia we wspomnianym aspekcie jest płeć. Nie ma podstaw do stosowania odmiennych zasad przy rozliczaniu konkubinatu homoseksualnego niż te, które mają zastosowanie odnośnie konkubinatu heteroseksualnego”.

Analizując definicję pojęcia „rodzina” przyjętą w ustawie o pomocy społecznej z 2004 r., wypada uwypuklić, że położono w niej nacisk na tworzenie wspólnoty życiowej wyrażającej się wspólnym zamieszaniem i gospodarowaniem; przesłanki te mają być spełnione kumulatywnie. W orzecznictwie sądów administracyjnych zwrócono uwagę,

— — —

163 Z głosem krytyczną: T. Jasiakiewicz, Głos do wyroku SN z dnia 6 grudnia 2007 r., IV CSK 301/07 oraz z głosem aprobującą: W. Robaczyński, Głos do wyroku SN z dnia 6 grudnia 2007 r., IV CSK 301/07. Zob. także postanowienie SN z dnia 7 lipca 2004 r., II KK 176/04, LEX nr 121668 oraz uchwałę SN z dnia 20 listopada 2009 r., III CZP 99/09, Biul. SN 2010/5/74.

iz samo wspólne zamieszkiwanie nie przesądza jeszcze o byciu rodziną w rozumieniu regulacji art. 6 pkt 14 ustawy o pomocy społecznej z 2004 roku¹⁶⁴. Według Słownika Języka Polskiego wyraz „wspólnie” oznacza „wraz z kimś drugim, razem, łącznie z innymi”¹⁶⁵. Ustalając znaczenie pojęcia „zamieszkanie” należy – wobec braku definicji legalnej tego pojęcia w ustawie o pomocy społecznej z 2004 r. – odwołać się do przepisów k. c. (art. 25)¹⁶⁶.

Drugie z pojęć składających się na definicję pojęcia „rodzina” zamieszczone w ustawie o pomocy społecznej z 2004 r., to „wspólne gospodarowanie”. W orzecznictwie wyrażono pogląd, iż: „Osobami wspólnie gospodarującymi są osoby prowadzące wspólne gospodarstwo domowe [...]”¹⁶⁷. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 2 lutego 1996 r. stwierdził, że: „[...] Cechami charakterystycznymi dla prowadzenia wspólnego gospodarstwa domowego może być udział i wzajemna ścisła współpraca w załatwianiu codziennych spraw związanych z prowadzeniem domu, niezarobkowanie i pozostawanie w związku z tym na całkowitym lub częściowym utrzymaniu osoby, z którą się gospodarstwo domowe prowadzi, a wszystko to dodatkowo uzupełnione cechami stałości, które tego typu sytuację charakteryzują [...]”¹⁶⁸. Pojęcie „wspólne gospodarowanie” nie oznacza więc wyłącznie przyczyniania się do funkcjonowania wspólnoty, poprzez wykonywanie na jej rzecz jakichkolwiek czynności, jak również współdecydowanie o przeznaczeniu dochodu rodziny oraz wykonywanie czynności związanych z codziennymi zajęciami (jak pranie, sprzątanie, gotowanie). Istotną cechą wspólnego gospodarowania jest też pozostawanie na utrzymaniu osoby, z którą takie gospodarstwo się tworzy¹⁶⁹. Nie ulega jednak wątpliwości, iż w wielu wypadkach wspólne gospodarowanie rozumiane będzie przede wszystkim jako wspólne pokrywanie kosztów, np. czynszu za mieszkanie, energię elektryczną, wodę, żywność i inne niezbędne koszty utrzymania, a także wspólne decydowanie o wydatkach bieżących, remontach i inwestycjach oraz o zaspokojeniu

164 Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 8 lutego 2012 r., II SA/Rz 1113/11, LEX nr 1116477.

165 *Słownik Języka Polskiego*, t. III..., s. 766.

166 Szerzej na ten temat zob. Z. Gawlik, A. Janiak, A. Jedliński, K. Kopaczyńska-Pieczniak, E. Niezbecka, T. Sokołowski, *Komentarz do art. 25 Kodeksu cywilnego*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I Część ogólna*, red. A. Kidyba. Opublikowano: LEX, 2012.

167 Wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2011 r., I OSK 2096/10, LEX nr 990221.

168 Wyrok SN z dnia 2 lutego 1996 r., II URN 56/95, OSNP 1996/16/240.

169 Wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2011 r., I OSK 2096/10, LEX nr 990221. Tak też w wyroku NSA z dnia 27 czerwca 2012 r., I OSK 66/12, LEX nr 1218891.

potrzeb rodziny¹⁷⁰.

Definicja rodziny w ustawie pomocy społecznej z 2004 r., jest – jak można zauważyć – bardzo pojemna. Wynika to ze specyfiki i charakteru pomocy społecznej – instytucji, która powinna gwarantować możliwość objęcia swoimi ramami jak największej liczby zróżnicowanych przypadków. Prawodawca próbując doprecyzować pojęcie „rodzina” skupia się przede wszystkim na ukazaniu kręgu osób włączonych do rodziny. W ten sposób uwaga koncentrowana jest bardziej na tym, kto przynależy do rodziny, niż na tym czym jest rodzina. Dlatego też przy próbie uściślenia pojęcia „rodzina” należy odwołać się także do innych, bliskich mu kategorii, np. „członek rodziny”¹⁷¹.

W większości przypadków przepisy prawa precyzują osoby uznane za członków rodziny. Krąg ten jest zróżnicowany, na co wpływ – analogicznie jak w przypadku pojęcia „rodzina” – wydaje się mieć przede wszystkim cel, któremu służy dany akt prawny. Z tego powodu wyznaczenie osób uznanych za członków rodziny jest doniosłe zwykle tylko dla danego aktu. Przykładem może tu być ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie¹⁷². Zgodnie z jej art. 2 pkt 1, ilekroć w ustawie jest mowa o członku rodziny, należy przez to rozumieć osobę najbliższą w rozumieniu art. 115 § 11 ustawy k. k., a także inną osobę wspólnie zamieszkującą lub gospodarującą. Osobą najbliższą w rozumieniu wskazanego artykułu jest: małżonek, wstępny, zstępny, rodzeństwo, powinowaty w tej samej linii lub stopniu, osoba pozostająca w stosunku przysposobienia oraz jej małżonek, a także osoba pozostająca we wspólnym pożyciu. Jak można zauważyć, w przeciwieństwie do ustawy o pomocy społecznej z 2004 r., gdzie ustawodawca zawarł wymóg „wspólnego zamieszkiwania” i „wspólnego gospodarowania” (przesłanki te mają być spełnione łącznie), w przypadku ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie wystarczające jest, aby był spełniony tylko jeden z nich. Objęcie pojęciem „członek rodziny” tak szerokiego kręgu osób wynika przypuszczalnie stąd, iż intencją ustawodawcy było objęcie definicją „członek rodziny” osób, które nie są ze sobą spokrewnione ani spowinowacane, nie pozostają we wspólnym pożyciu, lecz np. wspólnie zamieszkują, co może dotyczyć np. rozwiedzionych małżonków, zajmujących wspólnie lokal mieszkalny, lecz nieprowadzących wspólnego gospodarstwa.

— — —

170 Wyrok WSA w Lublinie z dnia 6 marca 2012 r., II SA/Lu 997/11, LEX nr 1138648.

171 Zob. np.: art. 2 pkt 12 powoływanej już ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

172 Dz. U. Nr 180, poz. 1493, z późn. zm.

W razie przemocy w rodzinie, wszystkie te osoby będą traktowane jako członkowie rodziny¹⁷³. W moim przekonaniu, jest to korzystne rozwiązanie, dobrze odpowiadające roli, jaką pełnić ma ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

Obok określenia „członek rodziny”, w unormowaniach prawnych występują też terminy: „najbliższy członek rodziny”¹⁷⁴, „osoba bliska”¹⁷⁵, wspomniana już „osoba najbliższa”, „najbliższa rodzina”¹⁷⁶ czy „domownik”¹⁷⁷. Tylko nieliczne akty prawne precyzują te pojęcia. Również i w tym przypadku – podobnie jak to miało miejsce wcześniej – odmienne ich rozumienie podyktowane jest racją prawną ustanowienia danej regulacji prawnej.

Jak można zauważyć, prawodawca, obok określenia „rodzina” posługuje się też innymi terminami. Niezależnie od użytego określenia zwykle chodzi o wyznaczenie grupy osób zaliczanych do rodziny. Brak jednej uniwersalnej definicji pojęcia „rodzina” podyktowane jest koniecznością różnego pojmowania tego terminu, co implikowane jest często potrzebami danego aktu prawnego. Odmienne ujmowanie pojęcia „rodzina” można poczytywać za zaletę, świadczącą o elastyczności i adekwatno-

173 S. Spurek, *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie*. Komentarz. Opublikowano: LEX, 2012.

174 Np. zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 29 marca 2004 r. w sprawie udzielania urlopów żołnierzom zawodowym i żołnierzom pełniącym służbę kandydacką w razie ogłoszenia mobilizacji, ogłoszenia stanu wojennego i w czasie wojny (Dz. U. Nr 66, poz. 612), najbliższym członkiem rodziny jest małżonek, rodzice, rodzeństwo, rodzice i rodzeństwo małżonka, dzieci żołnierza, dzieci przysposobione, pasierbowie oraz dzieci przyjęte na utrzymanie i wychowanie na podstawie orzeczenia sądu.

175 Np. w myśl art. 40a ust. 5 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59, z późn. zm.), przez osobę bliską rozumie się małżonków oraz wstępnych i zstępnych, a także osoby przysposobione.

176 Stosowanie do art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 53, poz. 532, z późn. zm.), przez najbliższą rodzinę repatrianta rozumie się małżonka repatrianta i małoletniego pozostającego pod władzą rodzicielską co najmniej jednego z małżonków.

177 W doktrynie przyjmuje się, że domownikiem jest ten, kto zostaje faktycznie przyjęty do wspólnoty domowej. Najczęściej jest to bliski krewny, ale może to być osoba zupełnie obca. Domownikiem może być np. dziecko umieszczone w rodzinie zastępczej. Szczególnym skutkiem prawnym statusu domownika, jest to, iż ma on prawo do wspólnego zamieszkiwania z osobą u której przebywa. J. Ignatowicz, *Prawo rodzinne*..., s. 22. Pojęciem tym posłużono się np. w ustawie z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1443). Zgodnie z jej art. 156 § 2, za domownika członka uważa się każdego członka jego rodziny, a także inne osoby, jeżeli zamieszkują z nim wspólnie i prowadzą z nim wspólne gospodarstwo domowe.

ści prawa. W wielu przypadkach, akty prawne posługują się określeniem „rodzina”, obejmującym swoim zakresem małżonków oraz ich dzieci. Nierzadko krąg osób zaliczanych do rodziny jest znacznie szerszy. Pojęcie „rodzina” budowane jest na podstawie kilku wyznaczników m. in.: pokrewieństwa, małżeństwa, przysposobienia, powinowactwa, ale także rodziny zastępczej, pozostawania we wspólnym gospodarstwie domowym¹⁷⁸. Pokrewieństwo jest najczęściej kluczowym, chociaż nie jedynym miernikiem wykorzystywanym przy konstruowaniu analizowanego terminu. Wyznacznikiem rodziny są nadto czynniki zrywające z tradycyjnym jej pojmowaniem (osoby złączone więziami krwi). Istotną rolę przy precyzowaniu pojęcia „rodzina”, odgrywają np. kryteria wspólnoty ekonomicznej, określanej jako: „pozostawanie we wspólnym gospodarstwie domowym”¹⁷⁹, powoływane już: „wspólne pożycie” i „faktyczne pożycie” czy „faktyczny związek”¹⁸⁰. Ma to swoje źródło w przeobrażeniach cywilizacyjnych, ustrojowych, gospodarczych i kulturowych¹⁸¹. W ten sposób chociażby konkubinaty znalazł swoje trwałe miejsce w systemie norm prawnych formułujących szeroko pojmowaną kategorię „rodzina”.

Mając na względzie temat pracy, przy pojęciu rodzina naturalna zestawionym z pieczą zastępczą chodzi – co do zasady – o rodziców (rodzica) tj. osoby, którym przysługuje albo przysługiwała władza rodzicielska i dzieci, chociaż może się zdarzyć, że będą to sami rodzice (rodzic), którym w szczególności udziela się wsparcia mając na względzie pożądaną powrót dziecka do rodziny naturalnej. Argumentów przemawiających za takim rozwiązaniem dostarcza ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, gdzie obok terminu „rodzina”, występuje też określenie „rodzice”. Przykładem może tu być jej art. 2 ust. 2, art. 4 pkt 3, art. 32 ust. 1, art. 35 ust. 2, art. 193 ust. 2. Warto przy tym zaznaczyć, iż ww. ustawa nie definiuje pojęcia „rodzina”, a jedynie w preambule stanowi, że rodzina jest podstawową komórką społeczeństwa oraz naturalnym środowiskiem rozwoju, i dobra wszystkich jej członków, a w szczególności dzieci.

178 Zob. wyrok SN z dnia 13 kwietnia 2005 r., IV CK 648/04, OSNC 2006/ 3/ 54.

179 Zob. np.: art. 104 ust. 13 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 627, z późn. zm.) oraz art. 10e ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. w sprawie rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, z późn. zm.).

180 Zob. np.: § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne (Dz. U. Nr 141, poz. 1365) oraz art. 157a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1112, z późn. zm.).

181 Wyrok SN z dnia 13 kwietnia 2005 r., IV CK 648/04, OSNC 2006/ 3/54.

Jednocześnie, co już sygnalizowano, w pracy obok pojęcia „rodzina” zamiennie pojawiają się określenia: „rodzina naturalna” oraz „rodzina biologiczna”. Pierwszy z wymienionych terminów występuje m. in. w art. 161 ust. 1 pkt 1 lit. d ustawy¹⁸². Z kolei termin „rodzina biologiczna” został użyty w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie szkoleń dla kandydatów do sprawowania pieczy zastępczej¹⁸³ (§ 2 ust. 1 pkt 11). Wprowadzenie przez prawodawcę odmiennych określeń prowadzić powinno do wniosku, że mamy do czynienia z różnymi kategoriami prawnymi. W tym jednak przypadku miejsce i kontekst, w jakim zostały one użyte, pozwalają sądzić, że są to terminy bardzo bliskie sobie, jeśli nie tożsame, stąd można traktować je synonimicznie.

Rodzina, o ile prawidłowo wypełnia swoje funkcje opiekuńczo-wychowawcze, o tyle służy dobru dziecka, nie doprowadzając do sytuacji, w której dziecko zostałoby umieszczone w jednej z form pieczy zastępczej. Nie ulega wątpliwości, że właściwemu funkcjonowaniu rodziny sprzyjają w szczególności odpowiednie unormowania prawne, potwierdzające doniosłość rodziny oraz potrzebę jej ochrony i konieczność udzielania pomocy w sytuacjach, gdy tego potrzebuje. Zwrócono na to uwagę m. in. w zaleceniu CM/Rec (2006) 19 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie strategii wspierania pozytywnego rodzicielstwa, przyjętej przez Komitet Ministrów w dniu 13 grudnia 2006 r. na 983. zebraniu Zastępców Ministrów¹⁸⁴. W dokumencie tym zalecono „[...] aby rządy państw członkowskich:

- uznały kluczową rolę rodziny i rodziców oraz stworzyły warunki niezbędne do pozytywnego rodzicielstwa z myślą o najlepszym interesie dziecka;
- podjęły wszelkie prawne, administracyjne, finansowe i inne działania [...]”¹⁸⁵.

182 Pojęcie to znalazło się też w poselskim projekcie ustawy o rodzinnej opiece zastępczej, w którym występuje również określenie „rodzina biologiczna”. Poselski projekt ustawy o rodzinnej opiece zastępczej wraz z uzasadnieniem, druk nr 628, www.sejm.gov.pl z dnia 8 kwietnia 2011 r.

183 Dz. U. Nr 274, poz. 1620, (dalej: rozporządzenie z 2011 r.). Z kolei § 2 ust. 1 pkt 4 lit. a wskazanego rozporządzenia stanowi o rodzinie naturalnej.

184 Termin „pozytywne rodzicielstwo”: odnosi się do postępowania rodziców opierającego się na najlepszym interesie dziecka, postępowania opiekuńczego, inspirującego, pozbawionego przemocy oraz zapewniającego uznanie i pomoc, łącznie z wyznaczeniem granic, tak aby umożliwić dziecku jego pełny rozwój. Tekst opublikowany, [w:] *Prawa dziecka. Dokumenty...*, s. 373.

185 *Ibidem*, s. 372.

Z dokumentu tego wynika, ponadto, że: „[...] Rządy powinny organizować politykę i programy pozytywnego rodzicielstwa z myślą o osiągnięciu następujących trzech typów celów:

- I. stworzeniu warunków do pozytywnego rodzicielstwa, poprzez zapewnienie, że wszyscy ci, którzy wychowują dzieci mają dostęp do stosowanych zasobów odpowiednio zróżnicowanych i w odpowiednim stopniu (materialnych, psychologicznych, społecznych i kulturalnych), oraz że szeroko pojęte nastawienie społeczne i przeważające modele życia są otwarte na potrzeby rodzin z dziećmi, a także rodziców;
- II. usunięcie barier dla pozytywnego rodzicielstwa, jakkolwiek by była ich przyczyna. Polityka pracy powinna w szczególności umożliwić lepsze godzenie życia rodzinnego i pracy;
- III. promowanie pozytywnego rodzicielstwa poprzez podnoszenie świadomości na jego temat oraz podejmowanie wszelkich niezbędnych kroków, by stało się ono rzeczywistością. Aby polityka wspierająca pozytywne rodzicielstwo była skuteczna, władze publiczne powinny popierać inicjatywy zmierzające do propagowania wartości i znaczenia pozytywnego rodzicielstwa [...]. Celem tej polityki i środków powinien być harmonijny rozwój (we wszystkich wymiarach) i odpowiednie traktowanie dzieci, z należyтым uwzględnieniem ich podstawowych praw i poszanowaniem godności. Należy priorytetowo traktować działanie na rzecz eliminacji wszelkich przejawów zaniedbania lub wykorzystywania dzieci, przemocy fizycznej lub psychicznej [...]. Jest także niezwykle ważne, by wdrażać i dalej rozwijać odpowiednią politykę mającą na celu zmianę nastawienia społecznego i wzorców życia, tak by lepiej dostosować je do potrzeb dzieci, rodziców i rodzin, a zwłaszcza by propagować przyjazne rodzinie środowisko pracy i usług [...]”¹⁸⁶.

Także z zacytowanego wcześniej art. 18 Konstytucji RP wypływają nałożone na władze publiczne obowiązki zabezpieczenia małżeństwa, rodziny, macierzyństwa i rodzicielstwa przed wszelkimi zagrożeniami dla ich właściwego funkcjonowania. Obowiązki te – według B. Banaszaka – obejmują nie tylko odpieranie zagrożeń ze strony podmiotów zewnętrznych względem rodziny, ale także podejmowanie odpowiednich działań w sferze społecznej oraz gospodarczej, co służy szeroko pojmo-

— — —

186 *Ibidem*, s. 374 – 375.

wanemu dobru rodziny, a tym samym dobru dziecka. Obowiązki władz publicznych obejmują każde małżeństwo i każdą rodzinę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, także rodziny cudzoziemców. Należy przy tym pamiętać, że działania władz publicznych powinny opierać się na zasadzie pomocniczości wyrażonej już w preambule Konstytucji RP.¹⁸⁷ W doktrynie zasada ta łączy się z bliską jej zasadą subsydiarności, której istota – według E. Popławskiej – sprowadza się do „dwu podstawowych postulatów odnoszących się do relacji: jednostka-społeczeństwo-państwo:

- Tyle wolności, ile można; tyle uspołecznienia, ile koniecznie trzeba,
- Tyle społeczeństwa, ile można; tyle państwa, ile koniecznie trzeba¹⁸⁸.

Na uwagę zasługuje tu także wskazywany wcześniej art. 71 ust. 1 Konstytucji RP, w którym nacisk położono na dobro rodziny¹⁸⁹. Zgodnie z nim, „Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych”.

W przekonaniu B. Banaszaka, z art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze, nie można wyprowadzić żadnego prawa podmiotowego. Określa ono jedynie cele państwa. Nie oznacza to jednak swobody decyzyjnej organów w ustalaniu i prowadzeniu polityki społecznej i gospodarczej w sferze, w której odnosi się ona do rodziny. Organy te muszą uwzględniać nakazy płynące z art. 18 Konstytucji RP i w prowadzonej przez siebie działalności (zarówno stanowienie, jak i stosowanie prawa) chronić trwałość rodziny i zapewniać jej opiekę. Na ustawodawcy spoczywa także zadanie okre-

187 B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Komentarz, Warszawa 2009, s. 121 – 122.

188 E. Popławska, *Wpływ zasady subsydiarności na przemiany ustrojowe w Polsce*, [w:] *Subsidiarność*, red. D. Milczarek, Warszawa 1998, s. 139.

189 Pojęcie „dobro rodziny” nie zostało zdefiniowane w Konstytucji RP. Na uwagę zasługuje, w związku z tym, określone rozumienie tego terminu w orzecznictwie. Zob. np.: wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 5 grudnia 2012 r., I ACa 589/12, LEX nr 1254506; wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 stycznia 2013 r., II SA/Łd 937/12, LEX nr 1270518; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 stycznia 2013 r., III SA/Gd 670/12, LEX nr 1292050; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 lutego 2013 r., II SA/Po 1082/12, LEX nr 1287016; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 27 lutego 2013 r., I SA/Sz 998/12, LEX nr 1312399; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 marca 2013 r., II SA/Po 884/12, LEX nr 1303572; wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 czerwca 2013 r., III SA/Kr 1205/12, LEX nr 1339271. Analiza przywołanych orzeczeń pozwala na konkluzję, iż pojęcie „dobro rodziny” jest różnie pojmowane, co zależne jest w szczególności od indywidualnej sytuacji rodziny.

ślenia kryteriów służących ustaleniu, które rodziny znajdują się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Kierując się doświadczeniem, ustawodawca wskazuje na możliwość wystąpienia tej sytuacji w przypadku rodzin wielodzietnych i niepełnych¹⁹⁰. Używając w art. 71 ust. 1 zdanie drugie, zwrotu „prawo do”, ustrojodawca przyznał rodzinom tam wskazanym prawo podmiotowe do szczególnej pomocy władz publicznych, gdy znajdują się one w trudnej sytuacji materialnej i społecznej¹⁹¹. W orzecznictwie TK potwierdzono, że pomoc ta ma mieć charakter „[...] wykraczający poza zwykłą pomoc dla osób utrzymujących dzieci albo pomoc świadczoną innym osobom [...]”¹⁹².

Powyższe unormowania, wynikające z Konstytucji RP, znajdują swoje rozwinięcie w licznych przywołanych już (i nie tylko) aktach prawnych, biorących pod uwagę dobro rodziny, a zwłaszcza dobro dzieci tam przebywającym. Jednym z takich aktów prawnych jest ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Jej celem – poprzez stosowanie adekwatnych do potrzeb instrumentów prawnych – jest przywrócenie rodzinie zdolności do wypełniania funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Nie jest nim ani umieszczenie dziecka poza rodziną (w jednej z form

— — —

190 B. Banaszak, *op. cit.*, s. 364.

191 *Ibidem*, s. 365.

192 Wyrok TK z dnia 15 listopada 2005 r., P3/05, OTK-A 2005/10/115. Dostrzegając doniosłą rolę rodziny, warto zauważyć, że w dniu 13 lutego 2013 r. wpłynął do Sejmu poselski projekt uchwały w sprawie ustanowienia roku 2014 Rokiem Rodziny. W uzasadnieniu projektu tej uchwały nawiązano do rezolucji nr 44/82 Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych, które podejmując ją ustanowiło rok 1994 Światowym Rokiem Rodziny. Przyjęty dokument świadczył o tym, jak istotna jest sprawa losu rodziny dla wszystkich społeczeństw i państw wchodzących w skład ONZ. W uzasadnieniu napisano m. in., że: „[...] Rodzina i jej prawa są podmiotem licznych ustaw, uchwał i przepisów wykonawczych, a także różnorodnych działań samorządów terytorialnych, stowarzyszeń, fundacji, kościołów i związków wyznaniowych oraz innych osób prawnych i fizycznych. Powszechnie funkcjonujący model rodziny ukształtowany przez wieki i wynikający z natury człowieka jest uznawany przez przytłaczającą większość obywateli Rzeczypospolitej Polskiej. W badaniach socjologicznych rodzina wskazywana jest najczęściej jako najwyższe dobro zarówno przez osoby pochodzące z rodziny wielopokoleniowej, jednopokoleniowej, pełnej, niepełnej, jak i zastępczej. Stanowienie odpowiedniego prawa i jego respektowanie jest powinnością państwa w imię dobra obywateli i całej ludzkości. Ustanowienie roku 2014 Rokiem Rodziny, z pewnością pobudzi różne środowiska do podejmowania działań na rzecz rodziny, jak również będzie przejawem docenienia rodziny jako podmiotu będącego fundamentem bytu państwa i podwaliną jego rozwoju. Celem jest także uaktywnienie samych rodzin w dążeniu do pełnego wykonania swych zadań i do łączenia się między sobą dla obrony i umacniania swych praw [...]”. Z uzasadnienia poselskiego projektu uchwały w sprawie ustanowienia roku 2014 Rokiem Rodziny, druk nr 1133, www.sejm.gov.pl z dnia 5 listopada 2013 r.

pieczy zastępczej), ani też jego przysposobienie¹⁹³. Stąd też rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych udzielić należy niezbędnego wsparcia. Dobro rodziny, a zwłaszcza dobro przebywającego w niej dziecka sprawiają, że właściwe rozeznanie przyczyn tego stanu rzeczy i podjęcie optymalnych działań odgrywa bardzo istotną rolę. Działania te mają wyeliminować zagrożenie zabrania dziecka z rodziny albo umożliwić szybki powrót do niej dziecku, które ze względu na jego dobro czasowo musiało zostać umieszczone poza rodziną. Postępowanie takie zgodne jest z zaleceniem Komisji Europejskiej z dnia 20 lutego 2013 r. Inwestowanie w dzieci: przerwanie cyklu marginalizacji¹⁹⁴. W dokumencie tym zaleca się, aby państwa członkowskie przygotowywały i wprowadzały w życie strategie polityczne, których celem jest w szczególności rozwiązanie problemu ubóstwa wśród dzieci oraz ich społecznego wykluczenia. W tym celu zaleca się opracowanie zintegrowanych strategii opartych na trzech kluczowych zasadach. Według pierwszej z nich, należy umożliwić dostęp do odpowiednich zasobów (a w ramach tego wspierać aktywność zawodową rodziców, z uwagi na istotny związek między aktywnością zawodową rodziców a warunkami życia dzieci). Według drugiej zasady, koniecznym jest umożliwienie dostępu do usług wysokiej jakości i po przystępnych cenach (w tym: zmniejszenie nierówności w młodym wieku poprzez inwestowanie we wczesną edukację i opiekę nad dziećmi, reagowanie w ramach systemów ochrony zdrowia na potrzeby marginalizowanych dzieci, zapewnienie dzieciom bezpiecznych i odpowiednich warunków mieszkaniowych oraz bytowych, zwiększenie wsparcia dla rodzin oraz podniesienie jakości alternatywnych sposobów sprawowania opieki nad dziećmi). W świetle trzeciej zasady niezbędne jest urzeczywistnienie prawa dzieci do udziału w różnych zajęciach (w szczególności: rekreacyjnych, sportowych, kulturalnych oraz wprowadzenie mechanizmów promujących udział dzieci w procesie podejmowania decyzji mających wpływ na ich życie).

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy, wspieranie rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych to zespół planowych działań mających na celu przywrócenie rodzinie zdolności do wypełniania tych funkcji. Wsparcie to polega – po uprzednim przeprowadzeniu analizy sytuacji rodziny i środowiska rodzinnego oraz przyczyn

193 K. Tryniszewska, *Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*. Komentarz, Warszawa 2012, s. 17.

194 Dz. Urz. UE L 59 z 2.03.2013, s. 5.

kryzysu w rodzinie – w szczególności na: wzmocnieniu roli i funkcji rodziny, rozwijaniu jej funkcji opiekuńczo-wychowawczych, przeciwdziałaniu marginalizacji i degradacji społecznej rodziny, a także dążeniu do jej reintegracji. Wspieranie rodziny jest prowadzone za jej zgodą i aktywnym udziałem, z uwzględnieniem zasobów własnych oraz źródeł wsparcia zewnętrznego. Wspieranie rodziny jest prowadzone w formie pracy z rodziną oraz pomocy w opiece i wychowaniu dziecka.

Pracę z rodziną organizuje gmina lub podmiot, któremu gmina zleciła realizację tego zadania. Podmiotami tymi – zgodnie z art. 190 ustawy – mogą być organizacje pozarządowe prowadzące działalność w zakresie wspierania rodziny, pieczy zastępczej lub pomocy społecznej, jak również osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancji wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej lub pomocy społecznej. Do zlecenia realizacji zadań stosuje się ustawę z dnia 23 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁹⁵. Gdy wyznaczonym podmiotem jest ośrodek pomocy społecznej, w ośrodku tym można utworzyć zespół do spraw asysty rodzinnej. Praca z rodziną jest prowadzona w szczególności w formie: konsultacji i poradnictwa specjalistycznego, terapii i mediacji, pomocy prawnej, szczególnie w zakresie prawa rodzinnego, a także usług dla rodzin z dziećmi, w tym opiekuńczych i specjalistycznych. Jest ona prowadzona także w przypadku czasowego umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej, o ma swoje uzasadnione powody.

W przypadku, gdy ośrodek pomocy społecznej poweźmie informację o rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, pracownik socjalny przeprowadza w tej rodzinie wywiad środowiskowy, na zasadach określonych w ustawie o pomocy społecznej z 2004 roku. Po jego przeprowadzeniu dokonuje on analizy sytuacji rodziny. Jeżeli z analizy tej wynika konieczność przydzielenia rodzinie asystenta rodziny, pracownik socjalny występuje do kierownika ośrodka pomocy społecznej z wnioskiem o jego przydzielenie. Zgodnie z art. 232a ustawy, przydzielenie rodzinie asystenta rodziny do dnia 31 grudnia 2014 r. ma charakter fakultatywny. Sytuacja ta zmieni się

— — —

195 Tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536, z późn. zm.

od 1 stycznia 2015 r., kiedy to kierownik ośrodka pomocy społecznej będzie zobligowany do przydzielenia rodzinie asystenta rodziny.

Asystenta rodziny zatrudnia kierownik jednostki organizacyjnej gminy, która organizuje pracę z rodziną, lub podmiot, któremu gmina na podstawie art. 190 zleciła organizację pracy z rodziną¹⁹⁶. Ustawa wprowadza wymóg posiadania przez asystenta rodziny odpowiednich kwalifikacji (art. 12)¹⁹⁷. Celem pracy asystenta rodziny jest osiągnięcie przez rodzinę pewnego poziomu stabilizacji życiowej, która umożliwi jej wychowanie dziecka. Zadania asystenta rodziny – ujęte w katalogu otwartym – wskazane zostały w art. 15 ustawy. Wśród nich wymienia się: pomoc rodzinom w poprawie ich sytuacji życiowej, w tym w zdobywaniu umiejętności prawidłowego prowadzenia gospodarstwa domowego, motywowanie członków rodziny do podnoszenia kwalifikacji zawodowych, udzielanie pomocy w poszukiwaniu, podejmowaniu i utrzymywaniu pracy zawodowej, a także pomoc w rozwiązywaniu problemów socjalnych, psychologicznych oraz wychowawczych z dziećmi. Aby praca asystenta rodziny przynosiła zakładane efekty, liczba rodzin, z którymi może on w tym samym czasie prowadzić pracę, jest uzależniona od stopnia trudności wykonywanych zadań, jednak nie może przekroczyć 20. Asystent rodziny prowadzi pracę z rodziną w miejscu jej zamieszkania lub w miejscu wskazanym przez rodzinę.

W ramach wsparcia rodziny – obok pracy z rodziną – przewidziano też pomoc w opiece i wychowaniu dziecka. W celu wsparcia rodziny dziecko może zostać objęte opieką i wychowaniem w placówce wsparcia dziennego¹⁹⁸. Placówka wsparcia dziennego współpracuje z rodzicami

196 Z danych sprawozdawczych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej wynika, że na dzień 31 grudnia 2012 r., na terenie Polski zatrudnionych było 2 105 asystentów rodziny, w tym 1 068 (tj. ok 50,7%) na podstawie umowy o pracę w systemie zadaniowego czasu pracy oraz 1 037 (tj. ok 49,3%) na podstawie umów o świadczenie usług. Ogółem z usług asystentów rodziny skorzystało w 2012 r. – 18 947 rodzin (w tym 693 rodziny były zobowiązane do współpracy z asystentem przez sąd). Spośród tych 18 947 rodzin, dla 5 491 z nich (co stanowi 29%) współpraca ta zakończyła się w 2012 r., w tym w połowie przypadków nastąpiło to w związku z osiągnięciem założonych celów. Informacja Rady Ministrów o realizacji w roku 2012 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 135, z późn. zm.), Warszawa 2013 r., www.mpips.gov.pl z dnia 5 września 2013 r.

197 Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie szkoleń na asystenta rodziny (Dz. U. Nr 272, poz. 1608).

198 W 2012 r. na obszarze Polski działało ogółem 1 357 placówek wsparcia dziennego, w tym 587 (43,3% ogółu) publicznych placówek prowadzonych przez gminy oraz 770 (56,7% ogółu) placówek niepublicznych prowadzonych przez inne podmioty. W 2012 r. do placówek wsparcia dziennego uczęszczało około 31 737 dzieci. Infor-

lub opiekunami dziecka, a także z placówkami oświatowymi i podmiotami leczniczymi. Pobyt dziecka w tej placówce jest nieodpłatny i co do zasady – dobrowolny.

W celu wspierania rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych może ona zostać objęta pomocą rodziny wspierającej¹⁹⁹. Rodzina wspierająca, przy współpracy asystenta rodziny, pomaga rodzinie przeżywającej trudności w:

1. opiece i wychowaniu dziecka;
2. prowadzeniu gospodarstwa domowego;
3. kształtowaniu i wypełnianiu podstawowych ról społecznych.

Pełnienie funkcji rodziny wspierającej może być powierzone osobom z bezpośredniego otoczenia dziecka, np. środowiska sąsiedzkiego czy też środowiska rodzinnego. Rodzinę tę ustanawia wójt właściwy ze względu na miejsce zamieszkania rodziny wspieranej, po uzyskaniu pozytywnej opinii kierownika ośrodka pomocy społecznej wydanej na podstawie przeprowadzonego rodzinnego wywiadu środowiskowego. Z rodziną wspierającą wskazany wójt zawiera umowę, która określa zasady zwrotu kosztów związanych z udzielaniem pomocy.

Z badań przeprowadzonych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej na temat przyczyn umieszczania dzieci w pieczy zastępczej w 2012 r. wynika, że głównymi powodami były:

- ✦ uzależnienie rodziców – 39,62%;
- ✦ bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych – 25,17%;
- ✦ pólsieroctwo – 8,52%;
- ✦ sieroctwo – 4,46 %;
- ✦ przemoc w rodzinie – 3,63%;
- ✦ niepełnosprawność co najmniej jednego z rodziców – 3,24%;
- ✦ długotrwała lub ciężka choroba co najmniej jednego z rodziców – 3,04%;

— — —
macja Rady Ministrów...

199 W pierwszym roku obowiązywania ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej rodzina wspierająca jako nowa forma wsparcia rodziny nie była jeszcze stosowana na szeroką skalę. W 2012 r. zostały powołane 44 rodziny wspierające, z których wsparcia korzystały 43 rodziny. Informacja Rady Ministrów...


- pobyt za granicą co najmniej jednego z rodziców (praca zarobkowa) – 2,98%;
- ubóstwo – 1%;
- nieodpowiednie warunki mieszkaniowe – 0,90% ogółu dzieci;
- bezrobocie – 0,46% ogółu dzieci.

Badania te przeprowadzono na próbie 77 440 dzieci, przebywających w rodzinach zastępczych i placówkach opiekuńczo-wychowawczych, co stanowiło 98,5% tej populacji. Dane dotyczące przyczyn umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej w sposób jednoznaczny podkreślają wagę działań profilaktycznych i pracy z rodziną w działaniach na rzecz ograniczania liczby dzieci umieszczanych poza rodziną²⁰⁰. Można mieć nadzieję, że działania podejmowane na podstawie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej w kolejnych latach, realnie przyczynią się do zmniejszenia się liczby dzieci umieszczanych w pieczy zastępczej.

Na koniec warto zasygnalizować, że ustawa formułuje obszerny, enumeratywny katalog podmiotów, do których stosuje się jej przepisy. W myśl jej art. 5 ust. 1, ustawę stosuje się do: osób posiadających obywatelstwo polskie, mających miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; mających miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej oraz członków ich rodzin w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin²⁰¹ posiadających prawo pobytu lub prawo stałego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; cudzoziemców mających miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie: a) zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich, b) uzyskania w Rzeczypospolitej Polskiej statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej; cudzoziemców mających miejsce zamieszkania i przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie: a) zezwolenia na osiedlenie się, b) zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony udzielonego w związku

— — —
200 Informacja Rady Ministrów...

201 Dz. U. Nr 144, poz.1043, z późn. zm.



z okolicznością, o której mowa w art. 53 ust. 1 pkt 13 ustawy o cudzoziemcach. Ponadto, co warto zaznaczyć osoba, o której mowa w ust. 1 pkt 1 – 3, nie traci uprawnień określonych w dziale IV – regulującym pomoc dla osób usamodzielnianych – w przypadku podjęcia nauki poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Dodatkowo przepisy działu III – odnoszące się do pieczy zastępczej – stosuje się także do małoletniego cudzoziemca niewymienionego w ust. 1 pkt 2 – 4, przebywającego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

ROZDZIAŁ II



PIECZA ZASTĘPCZA I FORMY JEJ REALIZACJI – PRAWO DZIECKA DO OPIEKI I WYCHOWANIA W RODZINNYCH FORMACH PIECZY ZASTĘPCZEJ A PRAWO DO WYCHOWANIA W RODZINIE NATURALNEJ

1. Piecza zastępcza a opieka zastępcza

Na pojęcie „piecza zastępcza” składają się dwa wyrazy: „piecza” oraz przymiotnik dookreślający „zastępcza”. Pierwsze ze wskazanych określeń intuicyjnie kojarzy się z troszczeniem się o kogoś, dbaniem o kogoś, pielęgnowaniem czy pilnowaniem. Zbliżone ujęcie – do potocznego – jego pojmowania odnajdujemy w leksykografii. Słownik Języka Polskiego identyfikuje pieczę „z dbaniem, dbałością o kogoś lub coś, opieką nad kimś, nad czymś, troskliwością, staraniem”²⁰². Jak można zauważyć, „piecza” utożsamiana jest tu m. in. z opieką. Dla dalszych rozważań będzie to miało istotne znaczenie, zwłaszcza przy odwoływaniu się do regulacji prawnych ujmowanych retrospektywnie. Drugi element składający się na termin „piecza zastępcza”, to przymiotnik „zastępcza”. W Słowniku Języka Polskiego, pojęcie to oznacza „zastępujący kogoś albo coś, występujący w zastępstwie kogoś lub czegoś, używany zamiast czegoś lub wyrównujący komuś brak czegoś”²⁰³.

W dokumentach międzynarodowych nie odnalazłam definicji pojęcia „piecza zastępcza”. Termin ten nie został wyznaczony nawet w kluczowej dla omawianych kwestii – Konwencji. Dokumenty te nie tylko nie definiują terminu „piecza zastępcza”, ale również posługują się nim w ograniczonym zakresie²⁰⁴, stosując raczej inne terminy, które w pewnym stopniu, nawiązują do pojęcia „piecza zastępcza”²⁰⁵. Do niedawna termin „piecza zastępcza” nie występował w zasadzie w polskim krajowym systemie prawnym²⁰⁶. Jednym z niewielu wyjątków był art. 100 § 1 k. r. o., w którym pojęcie to pojawiło się stosunkowo niedawno, na

202 *Słownik Języka Polskiego*, t. II, red. M. Szymczak, Warszawa 1993, s. 648.

203 *Słownik Języka Polskiego*, t. III..., s. 961.

204 Jednym z niewielu dokumentów międzynarodowych, w którym użyto tego określenia jest powoływana już Deklaracja w sprawie Zasad Społecznych i Prawnych dotyczących Ochrony i Dobrobytu Dzieci, ze szczególnym uwzględnieniem Opieki Zastępczej oraz Adopcji Krajowej i Międzynarodowej. Obok pojęcia „opieka zastępcza” posłużono się tam określeniem „piecza zastępcza” (np. preambuła). Treść tej Deklaracji wskazuje, że pojęcia te są tam traktowane w sposób zbliżony do siebie, jeśli nie tożsame. Analogicznie postąpiono w Rezolucji w sprawie umieszczania dzieci w placówce, (2.13. – 2.14.).

205 Np. określenie „opieka zastępcza” zamieszczone w art. 20 ust. 2 Konwencji.

206 Nieliczni posługiwali się nim także w doktrynie. Zob. w szczególności: M. Andrzejewski, *Ochrona praw dziecka w rodzinie dysfunkcyjnej (Dziecko-Rodzina-Państwo)*, Kraków 2003 oraz inne publikacje tego Autora powołane w niniejszej pracy; także *Standardy prawne Rady Europy...*, s. 174; I. Sierpowska, *Ustawa o pomocy społecznej*. Komentarz, ABC 2009. Opublikowano: LEX.

skutek jego nowelizacji w 2008 roku²⁰⁷. W myśl powołanego artykułu, sąd opiekuńczy i inne organy władzy publicznej są obowiązane udzielać pomocy rodzicom, jeżeli jest ona potrzebna do należytego wykonywania władzy rodzicielskiej. W szczególności każde z rodziców może zwrócić się do sądu opiekuńczego o odebranie dziecka od osoby nieuprawnionej, a także zwrócić się do sądu opiekuńczego lub innego właściwego organu władzy publicznej o zapewnienie dziecku pieczy zastępczej. Jak wynika z uzasadnienia projektu tej ustawy, celem zmiany art. 100 „[...]” jest wyeksponowanie idei wspierania rodziców przez instytucję pieczy zastępczej. Sprzyjałoby to modyfikacji praktyki sądowej, w której art. 100 nie był dotychczas wykorzystywany w sposób dostateczny. Piecza zastępcza nie powinna bowiem być postrzegana wyłącznie jako forma ingerencji w sferę władzy rodzicielskiej, lecz także jako istotne wsparcie naturalnej rodziny dziecka [...]”²⁰⁸.

Aktualnie, w przepisach prawa polskiego, pojęcie „piecza zastępcza” pojawia się wielokrotnie w rozmaitych aktach prawnych. Analizując ich treść można wyróżnić co najmniej dwa sposoby posłużenia się tym zwrotem. Pierwszy z nich polega na bezpośrednim użyciu przez ustawodawcę terminu „piecza zastępcza”²⁰⁹ – bez bliższego jego sprecyzowania. Drugi z kolei sprowadza się do wyszczególnienia przez prawodawcę poszczególnych form składających się na pieczę zastępczą²¹⁰. Doprecyzowania znaczenia tego pojęcia dokonano w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. W myśl jej art. 34, piecza zastępcza jest sprawowana w dwóch formach: rodzinnej oraz instytucjonalnej. Analizując unormowania prawne odnoszące się do pieczy zastępczej można przyjąć, iż „piecza zastępcza” sprowadza się do czasowego powierzenia sprawowania opieki nad dzieckiem osobom innym niż jego rodzice. Takie pojmowanie pieczy zastępczej znalazło swoje odbicie w art. 2 ust. 2 oraz art. 32 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Według pierwszego

207 Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 220, poz. 1431).

208 Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw, druk nr 888, www.sejm.gov.pl z dnia 22 października 2011 r.

209 Zob. np.: art. 112³ k. r. o., art. 112⁴ k. r. o., art. 113¹ § 2 k. r. o., art. 579¹ § 2 i 3 k. p. c., art. 7 pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, art. 53 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r.

210 Zob. np.: art. 12a ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, art. 88 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r., art. 6 pkt 11 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, art. 582 ¹ § 2 pkt 2 k. p. c., a także art. 112² k. r. o.

z nich – który stanowi o „systemie pieczy zastępczej” – system ten, to zespół osób, instytucji i działań mających na celu zapewnienie czasowej opieki i wychowania dzieciom w przypadkach niemożności sprawowania opieki i wychowania przez rodziców. W drugim ze wskazanych artykułów napisano, że piecza zastępcza jest sprawowana w przypadku niemożności zapewnienia opieki i wychowania przez rodziców. W obu wskazanych przykładach położono nacisk na kwestie najistotniejsze. Można do nich zaliczyć:

- zwrócenie uwagi na zinstytucjonalizowany i czasowy charakter pieczy zastępczej;
- pośrednie ukazanie priorytetu rodziców w sprawowaniu opieki nad dzieckiem, co nastąpiło poprzez przyjęcie ogólnej formuły, dzięki której o pieczy zastępczej mowa jest dopiero w przypadku niemożności sprawowania opieki i wychowania przez rodziców;
- wskazanie, iż piecza zastępcza sprawowana jest przez osoby inne niż rodzice dziecka.

Bliskie pojęciu „piecza zastępcza” – akcentujące udział władz publicznych w organizowaniu tej pieczy – jest przywołane w orzecznictwie ETPC²¹¹ pojęcie „opieka publiczna”²¹². Określenie „opieka publiczna” pojawia się tam, bez bliższego jednak doprecyzowania²¹³. Analiza orzeczeń pozwala wnioskować, iż wyrażenie to odpowiada w swojej istocie treści pojęcia „piecza zastępcza”, obejmując przy tym swoim zakresem zarówno rodzinne²¹⁴, jak i instytucjonalne jej formy²¹⁵. W szeregu wyrokach pojęcie „opieka

211 Także w orzecznictwie ETPC trudno odnaleźć określenie „piecza zastępcza”. Zwykle pojawia się tam samodzielny termin „piecza”, który odnieść należy do pieczy sprawowanej przez rodziców bądź rodzica. Zob. np. wyrok ETPC Eberhard i M. v. Słowenia z dnia 1 grudnia 2009 r., 8673/05, LEX nr 530160.

212 Pojęcie to pojawiło się też w wyroku NSA z dnia 12 września 2007 r., II OSK 1706/06, LEX nr 384287.

213 Zob. wyrok ETPC Haase v. Niemcy z dnia 8 kwietnia 2004 r., 11057/02, LEX nr 125857; wyrok ETPC Zawadka v. Polska z dnia 23 czerwca 2005 r., 48542/99, LEX nr 153414.

214 Zob. np.: wyrok ETPC Olsson v. Szwecja (2) z dnia 27 listopada 1992 r., 13441/87, LEX nr 81265; wyrok ETPC (Wielka Izba) Scozzari i Giunta v. Włochy z dnia 13 lipca 2000 r., 39221/98, LEX nr 76745.

215 Zob. np.: Buscemi przeciwko Włochom – orzeczenie z dnia 16 września 1999 r., Izba (Sekcja II), raport Europejskiej Komisji Praw Człowieka z dnia 27 października 1998 r., skarga nr 29569/95, opublikowane [w:] *Nowy Europejski...*, s. 766 i n.; K. i T. przeciwko Finlandii – orzeczenie z dnia 27 kwietnia 2000 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 25702/94, [w:] *ibidem*, s. 789 i n.; wyrok ETPC Kurochkin v. Ukraina z dnia 20 maja 2010 r., 42276/08, LEX nr 578476.

publiczna nad dzieckiem” powiązane jest z opieką sprawowaną w formach instytucjonalnych. Mniej jest orzeczeń wiążących możliwość świadczenia opieki publicznej w formach rodzinnych, w tym zwłaszcza w rodzinach zastępczych. Należy też zauważyć, że terminem „opieka publiczna” objęto zwłaszcza rodziny zastępcze zawodowe. Wynika to z aktualnej tendencji zmierzającej do profesjonalizacji pieczy zastępczej. Można przypuszczać, że w niedalekiej przyszłości rodziny zastępcze zawodowe, profesjonalnie przygotowane do sprawowania pieczy zastępczej nad dziećmi będą miały coraz większy w niej udział²¹⁶. W orzecznictwie ETPC przyjmuje się, że opieka publiczna nad dzieckiem pozbawionym opieki rodzicielskiej powinna mieć charakter czasowy. Jej udzielania należy zaprzestać, gdy dziecko będzie mogło powrócić do swojej rodziny naturalnej²¹⁷.

Pieczka zastępcza – jak już sygnalizowano – jest sprawowana w formie rodzinnej oraz instytucjonalnej. Pojęcie „rodzinne formy pieczy zastępczej”, nie jest – analogicznie, jak termin „pieczka zastępcza” – zdefiniowany w regulacjach międzynarodowych. Trudno też wskazać tam przykłady jego użycia. W przepisach prawa polskiego określenie to jest terminem prawnym, występującym obok określenia „rodzinna pieczka zastępcza”. Można wyodrębnić regulacje prawne, które bezpośrednio posługują się zwrotem „rodzinna pieczka zastępcza”²¹⁸, jak również regulacje, które pośrednio przywołują to pojęcie, wskazując na konkretne formy tej pieczy²¹⁹. Problematyka rodzinnych form pieczy zastępczej ujęta została w dziale III zatytułowanym „Pieczka zastępcza”, w rozdziale 2 „Rodzin-

216 W rozporządzeniu Rady (WE) Nr 2201/2003 z dnia 27 listopada 2003 r. dotyczącym jurysdykcji oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach małżeńskich oraz w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej, uchylające rozporządzenie (WE) nr 1347/2000 posłużono się określeniami: „rodzina zastępcza” oraz „placówka opiekuńcza” (art. 1 ust. 2d, art. 56 ust. 1). Potwierdzono w nim, iż ma ono zastosowanie, bez względu na rodzaj sądu, w sprawach cywilnych dotyczących przyznawania, wykonywania, przekazywania, pełnego lub czasowego pozbawienia odpowiedzialności rodzicielskiej. Sprawy te dotyczą w szczególności umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej lub w placówce opiekuńczej (Dz. Urz. UE L 338 z 23.12.2003, s. 1, z późn. zm.) (art. 1 ust. 1b, art. 1 ust. 2d).

217 Zob. np. wyrok ETPC K. A. v. Finlandia z dnia 14 stycznia 2003 r., 27751/95, LEX nr 75689.

218 Np.: art. 112⁷ § 1 k. r. o., art. 570¹ § 3 oraz art. 579² § 1 pkt 2 k. p. c.

219 Zob. np.: art. 10 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r. („w rodzinie zastępczej lub rodzinnym domu dziecka”), tak samo w art. 21 ust. 1 pkt 24 ustawy z dnia 26 lipca 1991 o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 361, z późn. zm.) oraz w art. 67 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1440, z późn. zm.).

na piecza zastępcza” ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Ustawodawca ograniczył się tu do wskazania form tej pieczy. Zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy, formami rodzinnej pieczy zastępczej są: rodzina zastępcza spokrewniona, rodzina zastępcza niezawodowa, rodzina zastępcza zawodowa, w tym zawodowa pełniąca funkcję pogotowia rodzinnego i zawodowa specjalistyczna oraz rodzinne domy dziecka²²⁰. Jak można zauważyć odrębną od rodzin zastępczych²²¹ kategorią są rodzinne domy dziecka, które jednakże mieszczą się w pojęciu „rodzinne formy pieczy zastępczej”. Rodzinną pieczę zastępczą odróżnić należy od instytucjonalnej pieczy zastępczej²²². Jest ona – zgodnie z art. 93 ust. 1 w związku z art. 101 ust. 1 ustawy – sprawowana w formie: placówek opiekuńczo-wychowawczych (typu: socjalizacyjnego, interwencyjnego, specjalistyczno-terapeutycznego, rodzinnego), regionalnych placówek opiekuńczo-terapeutycznych oraz interwencyjnych ośrodków preadopcyjnych²²³.

To, że rodzinne formy pieczy zastępczej nie mają charakteru instytucjonalnych form pieczy zastępczej w rozumieniu ustawy, nie budzi wątpliwości. Dyskusyjną kwestią jest natomiast zakwalifikowanie adopcji do jednej z rodzinnych form pieczy zastępczej zwłaszcza, że w przepisach ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej pojawiają się

220 Na temat rodzinnych domów dziecka pisali m. in.: L. Telka, *Rodzinne domy dziecka*. Zarys monograficzny. Acta Universitatis Lodziensis. Folia Paedagogica 4, Łódź 2000; *Odzyskane domy rodzinne*. Z doświadczeń rodzinnych domów dziecka w Polsce Ludowej, red. A. Kelm, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne (brak daty wydania).

221 Wskazując na rodziny zastępcze, jako jedną z form rodzinnej pieczy zastępczej, ustawodawca nie zdefiniował tego pojęcia. W przeszłości jednak termin ten był objęty definicją legalną. Zgodnie z art. 2a pkt 10 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, ilekroć w dalszych przepisach ustawy jest mowa o rodzinie zastępczej – oznacza to rodzinę, w której umieszcza się małoletnie dziecko, w celu sprawowania nad nim opieki i jego wychowania, w wypadku, gdy rodzice nie spełniają swojej funkcji (tekst jedn.: Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414, z późn. zm.), (dalej określana jako: ustawa o pomocy społecznej z 1990 r.).

222 W sposób zbliżony do pojęcia „rodzinne formy pieczy zastępczej”, także w przypadku określenia „instytucjonalne formy pieczy zastępczej” („instytucjonalna piecza zastępcza”), ustawodawca posługuje się tym terminem w poszczególnych regulacjach prawnych. Bezpośrednio użyty – bez bliższego jednak określenia, ostatni ze wskazanych terminów występuje m. in.: w art. 109 § 2 pkt 5 k. r. o., a także w art. 74 § 3 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich. Z kolei pośrednie wskazanie na instytucjonalne formy pieczy zastępczej, poprzez wyróżnienie poszczególnych jej form następuje, w szczególności w: art. 30 § 5 ustawy o postępowaniach w sprawach nieletnich oraz art. 33a ust. 2 pkt 3 lit. a powoływanej już ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

223 Zob. rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie instytucjonalnej pieczy zastępczej (Dz. U. Nr 292, poz. 1720).

zagadnienia odnoszące się do przysposobienia. Przeważający pogląd o odrębności instytucji adopcji i rodzinnych form pieczy zastępczej wydaje się znajdować potwierdzenie m. in. na gruncie wskazanej ustawy, w której dział III zatytułowano „Piecza zastępcza” (obejmuje on zagadnienia odnoszące się m. in. do rodzinnych form pieczy zastępczej), a niezależnie od niego wyodrębniono dział V – „Postępowanie adopcyjne”. Systematyka i treść ww. ustawy daje podstawy do rozróżnienia tych dwóch instytucji prawnych, których nie można objąć wspólnym terminem: „rodzinna piecza zastępcza”. Analogiczne wnioski (o odrębności tych instytucji) wynikają także z treści powoływanej już Rekomendacji w sprawie rodzin zastępczych, Rezolucji w sprawie umieszczania dzieci poza rodziną oraz Rezolucji w sprawie umieszczania dzieci w placówce (1. 6.).

W praktyce może się okazać, iż obok adopcji, także inne przypadki korzystania przez dziecko z opieki innych niż rodzice osób czy instytucji może wywoływać wątpliwości, co do jej charakteru. Warto w tym miejscu odwołać się do poglądów wyrażonych w tej kwestii przez M. Andrzejewskiego. Jego zdaniem, o tym czy o konkretnej formie sprawowania pieczy możemy powiedzieć, iż jest to piecza zastępcza, w tym także rodzinna forma pieczy zastępczej rozstrzyga przyczyna umieszczenia tam dziecka. Nie każdą z form sprawowania opieki nad dzieckiem przez instytucje czy osoby inne niż rodzice, można określić tym mianem. O pieczy zastępczej, w tym o rodzinnych jej formach można mówić dopiero wówczas, gdy konieczne jest zastąpienie rodziców, którzy nie mogą lub w danej sytuacji – ze względu na dobro dziecka – nie powinni sprawować bezpośredniej opieki nad dzieckiem. O rodzinnej formie pieczy zastępczej nie ma mowy np. w przypadku nieformalnego powierzenia dziecka osobom zaprzyjaźnionym czy chociażby najbliższej rodzinie, w celu sprawowania nad nim czasowej opieki. Podobnie pieczą zastępczą nie jest umieszczenie dziecka niepełnosprawnego w domu dziennego pobytu, jego pobyt w szpitalu, sanatorium czy wyjazd kolonijny²²⁴.

Dla potrzeb opracowania pod pojęciem „rodzinne formy pieczy zastępczej”, rozumiem wyszczególnione w ustawie – subsydiarne wobec opieki sprawowanej przez rodziców biologicznych, ustanowione w wyznaczonym ustawą trybie – rodziny zastępcze oraz rodzinne domy dziecka.

224 M. Andrzejewski, *Pieczka zastępcza*, [w:] System Prawa Prywatnego. Tom 12. *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, red. T. Smoczyński, Warszawa 2011, s. 394.

Pieczca zastępcza łączy się z innym bliskim jej pojęciem „opieka zastępcza”. Posługiwano się nim od lat w unormowaniach prawnych. Obecnie wraz z wejściem w życie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, zostało ono zastąpione terminem „pieczca zastępcza”²²⁵. Dalej jednak zwrot „opieka zastępcza” występuje w niektórych uregulowaniach prawnych²²⁶. „Opieka” – w powszechnym tego słowa znaczeniu – jest najczęściej rozumiana jako działanie, które ma na celu ochronę, pomoc, wspieranie, pielęgnację czy wreszcie obronę²²⁷. Działanie to podejmowanie jest zwykle wobec osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, wynikającej na przykład z ich niepełnosprawności czy choroby. Według Słownika Wyrazów Bliskoźnacznych opieka to „dbałość, pielęgnacja, pielęgnowanie, staranie, troska, troskliwość, troszczenie się, pieczca, pilnowanie, kuratela, patronat, mecenat, sponsorowanie, sponsoring”²²⁸. Opieka może być baczna, czuła, troskliwa. Może to być opieka: macierzyńska, ojcowska, lekarska, prawna czy społeczna.

Opieka odróżniana jest od pomocy. W pomocy nie występuje odpowiedzialność za korzystającego z niej ani też jego swoiste „ubezwłasnowolnienie”²²⁹. Stosunek między pomagającym i korzystającym z pomocy cechuje symetryczność. Opieką otaczane są zwykle jednostki, które nie są w pełni zdolne do samodzielnego życia. To z kolei generuje zależność asymetryczną, jaka tworzy się pomiędzy opiekunem a podopiecznym. W pedagogice eksponuje się, że opieka ma charakter ciągły, często bezinteresowny i urzeczywistnia się we względnie trwałym układzie. Właściwości zaprezentowanych powyżej, a odnoszących się do opieki nie posiada, w każdym razie nie musi posiadać, udzielana pomoc. Zwykle jest ona doraźna, okresowa, niewymagająca trwalszych więzi

225 W unormowaniach prawnych pojęciami: „opieka” oraz „pieczca” posługiwano się zamiennie, co mogło niekiedy budzić wątpliwości. Przykładem może tu być: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 1979 r. w sprawie rodzin zastępczych (tekst jedn.: Dz. U. z 1985 r. Nr 48, poz. 256, z późn. zm.), w którym np. § 2 ust. 3 stanowił o „pieczy (i wychowaniu) rodziny zastępczej nad powierzonym jej dzieckiem” oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 lipca 1999 r. w sprawie rodzin zastępczych (Dz. U. Nr 63, poz. 713, z późn. zm.), gdzie w § 1 ust. 1 mowa była o „bieżącej pieczy”. Zaskakującym w przytoczonych przykładach było korzystanie z tych określeń, gdy posługiwano się – co do zasady – pojęciem „opieka zastępcza”. Obecnie, gdy dominuje termin „pieczca zastępcza”, np. art. 4 pkt 1 ustawy, stanowi także o opiece (i wychowaniu).

226 Zob. np. art. 20 ust. 2 Konwencji.

227 J. Maciaszkowa, *Z teorii i praktyki pedagogiki opiekuńczej. Opieka rodzinna nad dzieckiem i kompensacja jej niedostatku*, Warszawa 1991, s. 38.

228 P. Żmigrodzki, *Słownik Wyrazów...*, s. 244.

229 Z. Dąbrowski, *Pedagogika opiekuńcza w zarysie*, t. I, Olsztyn 2000, s. 69 – 71.

interpersonalnych. Obrazowo relacja pomiędzy pomocą a opieką została wyrażona w słowach: „każdemu bowiem, kto już wymaga opieki nie wystarczy pomoc, zaś potrzebującemu tylko pomocy opieka jest zbędna lub wręcz przeciwwskazana”²³⁰. Pomoc – jest częścią opieki. O ile nie można wyobrazić sobie opieki bez pomocy, to pomoc nie musi przeobrażać się w opiekę. Uwagi powyższe znalazły swoje odzwierciedlenie chociażby w podejściu ustawodawcy do wsparcia społecznego, co przyczyniło się przed laty do uchynienia ustawy z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej²³¹ i zastąpieniu jej ustawą o pomocy społecznej z 1990 roku. Zamiana wyrazu „opieka” na „pomoc” nie była przypadkowa. Świadczyła ona o zmianie podejścia do udzielania świadczeń z pomocy społecznej. W dużym uproszczeniu – przy uwzględnieniu zasady subsydiarności – chodziło tu głównie o aktywizację osób zainteresowanych ich uzyskaniem²³².

Bliskie opiece, a zwłaszcza pomocy jest pojęcie „wsparcie”. Wsparcie utożsamiane jest m. in. z pomocą, oparciem, podporą, zachętą²³³; „wspieranie” natomiast identyfikowane jest w szczególności z opiekowaniem się, dbaniem, troszczeniem, doglądaniem, otaczaniem opieką²³⁴. Wsparcie utożsamiane jest przede wszystkim z pomocą, ale niekiedy także z opieką. W moim przekonaniu, wsparcie w szczególny sposób powiązane jest zwłaszcza z pomocą. Świadczą o tym chociażby przepisy ustawy o pomocy społecznej z 2004 r., a ostatnio dodatkowo przepisy ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Art. 3 ust. 1 pierwszego z wymienionych aktów stanowi, iż pomoc społeczna wspiera osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka. Z przepisu tego wynika, że pomoc społeczna ogranicza się do wspierania cudzych – uzasadnionych potrzebami – wysiłków. To same osoby oraz same rodziny powinny w pierwszej kolejności czynić wszystko, co mieści się w ich możliwościach, aby podołać życiowym zadaniom. Brak własnego udziału lub wkładu ze strony osób zainteresowanych uzasadnia twierdzenie, że o wysiłku nie może być mowy, a więc nie

230 *Ibidem*.

231 Dz. U. Nr 92, poz. 726, z późn. zm.

232 R. Michalska-Badziak, *Prawo pomocy społecznej*, [w:] *Materialne prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady*, red. M. Stahl, Warszawa 2005, s. 234 – 235; S. Nitecki, *Procedury i tryb przyznawania świadczeń. Pomoc społeczna*, Wrocław 2012, s. 18.

233 P. Żmigrodzki, *Słownik Wyrazów...*, s. 253.

234 *Ibidem*, s. 244.

jest prawnie dopuszczalne udzielenie świadczenia z pomocy społecznej, gdyż udzielenie go nie będzie polegało na wspieraniu (pomocy), lecz na zastępowaniu w wysiłkach, przez co przerodzi się w opiekę²³⁵. Zbliżone podejście do pojęcia „wsparcie” prezentowane jest w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, w szczególności w jej dziale II zatytułowanym „Wspieranie rodziny”. Pomoc stanowi tu element wsparcia. Pojęcia: „wsparcie” i „pomoc” wydają się zbliżone co do istoty także przy posługiwaniu się nimi w przypadku wsparcia i pomocy udzielanej funkcjonującej rodzinie zastępczej.

W literaturze pedagogicznej termin „opieka zastępcza” nie został ujęty w jedną powszechnie aprobowaną definicję. Przyjmowano na przykład, że opieka zastępcza jest opieką „świadczoną w domu opiekunów, okresowo lub na stałe, za pośrednictwem odpowiednich władz, przez określonych opiekunów, którzy mogą lecz nie muszą być spokrewnieni z dzieckiem mieszkającym u nich na stałe lub też przebywającym czasowo”²³⁶. Podobną definicję proponuje S. Badora. W jej przekonaniu, jest to „opieka podejmowana wobec dzieci pozbawionych rodziny naturalnej (przejściowo lub trwale) przez prawnie określonych opiekunów, mająca charakter opieki całkowitej, charakteryzująca się wzięciem pełnej odpowiedzialności opiekunów za podopiecznych oraz ciągłością zaspokajania potrzeb, wspomagania zdrowia i rozwoju, przebiegająca zarówno w rodzinnych (spokrewnionych i niespokrewnionych), jak i instytucjonalnych formach”²³⁷. Niezależnie od przyjętego rozumienia terminu „opieka zastępcza”, jej celem jest zaspokojenie podstawowych potrzeb dzieci pozbawionych opieki rodzicielskiej, niezbędnych dla ich prawidłowego rozwoju. Ważną cechą opieki zastępczej jest obecnie jej czasowość. Jest to godne zaakcentowania bowiem w dalekiej przeszłości opieka zastępcza – z założenia – miała charakter opieki stałej. Starano się tym samym nie dopuścić do sytuacji, kiedy dziecko powróciłoby do swojej rodziny naturalnej²³⁸. Aktualnie przyjmuje się, że opieka taka – co do zasady – jest sprawowana do czasu unormowania się sytuacji w rodzinie naturalnej dziecka.

235 W. Maciejko, [w:] *Ustawa o pomocy społecznej*. Komentarz, W. Maciejko, P. Zaborniak, Warszawa 2010, s. 20.

236 M. Colton, M. Williams, *Światowe kierunki w opiece zastępczej*, [w:] *Współczesne kierunki w opiece nad dzieckiem*, red. Z. W. Stelmaszuk, Warszawa 1999, s. 230.

237 S. Badora, *Teoretyczne aspekty sieroctwa i jego opiekuńczej kompensacji*, [w:] *System opieki kompensacyjnej w zjednoczonej Europie*, red. S. Badora, D. Marzec, Kraków 2002, s. 81.

238 Z. W. Stelmaszuk, G. Kolankiewicz, *Opieka nad dzieckiem*, [w:] *Encyklopedia pedagogiczna XXI w.*, t. III, red. T. Pilch, Warszawa 2004, s. 841.

Pojmowanie opieki zastępczej w kategoriach czasowości i subsydiarności znalazło swoje odzwierciedlenie w zmianie terminologii. Popularny niegdyś termin *substitute care* (opieka zastępcza) zastępowany jest coraz częściej wyrażeniem *supplemental/complementary care* (opieka uzupełniająca). Jest to rezultat modyfikacji wyobrażenia opieki zastępczej i zmiany podejścia do jej roli. Opieka ta uznawana jest za pomocniczą i służebną wobec opieki rodziny naturalnej nad dzieckiem. Stąd nastąpiło odejście od tradycyjnego jej nazewnictwa i wcześniejszego rozumienia. Najogólniej rzecz ujmując, sytuację formalnego umieszczenia dziecka poza jego rodziną naturalną określa się jako: *out-of-home placement* lub *out-of-home care* (umieszczenie, opieka poza domem). Termin ten odnosi się zarówno do rodzinnych, jak i instytucjonalnych form opieki zastępczej. Rodzinne formy opieki zastępczej to *foster care* (choć dla ścisłości – zwłaszcza w USA – należy przyjąć, że chodzi tu o *family foster care*), z kolei instytucjonalne formy opieki zastępczej określane są jako *residential care*²³⁹. Termin *foster parents* – rodzice zastępczy, zastąpiono określeniami: *foster carers*, *care providers*, *caregivers* – opiekunowie zastępczy²⁴⁰ (termin „opiekun zastępczy” stosuje się w odniesieniu do rodziców zastępczych, a także osób sprawujących opiekę w rodzinnych domach dziecka czy w wioskach dziecięcych). Założenia odnoszące się do pojęcia „opieka zastępcza” przyjęte na gruncie pedagogiki, zwłaszcza podkreślające czasowy charakter tej opieki i łączące się z tym konsekwencje, znalazły swoje potwierdzenie na gruncie prawa. Na uwagę zasługuje tu art. 20 Konwencji, według którego dziecku pozbawionemu czasowo lub na stałe swego środowiska rodzinnego lub gdy ze względu na swoje dobro nie może pozostawać w tym środowisku, należy zapewnić opiekę zastępczą.

239 Szerzej: *Substitute Care and Your Child*, Illinois Department of Children and Family Services, May 2003, s. 17 i n. Zob. też: J. McCarthy, A. Marshall, J. Collins, G. Arganza, K. Deserly, J. Milon, *A Family's Guide to the Child Welfare System*, December 2003, s. 104 i n.; Z. W. Stelmaszuk, *Rodzinne formy opieki zastępczej*. Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze 1998, nr 3, s. 35 – 36; Z. W. Stelmaszuk, *Opieka nad dzieckiem czy opieka „zastępcza”? Problemy terminologiczne czy komedia omyłek?*, Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze 2002, nr 2, s. 12 – 21.

240 Z. W. Stelmaszuk, *Rodzinne formy opieki zastępczej...*, s. 35 – 36. Większość polskich rodzin zastępczych to w istocie *kinship families* albo *kinship foster families*, tj. rodziny spokrewnione, a nie jak często podaje się w opracowaniach – *foster families*, czyli najczęściej „obce” rodziny zastępcze. Polskie rodzinne domy dziecka mogą być zaklasyfikowane jako specjalistyczna, profesjonalna opieka rodzinna (*specialized foster care*, *profesjonal foster care*). Jeżeli jednak ujmijemy rzecz od strony organizacyjnej, ta forma opieki przypomina najbardziej popularny w krajach zachodnich tzw. *group home* – małą placówkę opiekuńczą typu rodzinnego, w której – o ile to możliwe – zatrudnia się małżeństwo na etatach wychowawców.

Opieka ta może obejmować w szczególności: umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej, Kafalę w prawie islamskim²⁴¹, adopcję lub – gdy jest to niezbędne – umieszczenie w odpowiedniej instytucji powołanej do opieki nad dziećmi. Według niektórych autorów pojęcie „opieka zastępcza” weszło do polskiego języka prawnego i prawniczego przypadkowo, wskutek błędnego urzędowego tłumaczenia Konwencji. Sformułowanie *alternative care* zawarte w jej angielskim tekście, przetłumaczono – według nich – błędnie, jako „opieka zastępcza”. W konsekwencji doprowadziło to do przyjęcia przez niektórych przedstawicieli doktryny, że opieka zastępcza może obejmować swoim zakresem także adopcję. Wyrażenie *alternative care* należałoby raczej tłumaczyć jako „opieka innego rodzaju” (niż rodzicielska), „opieka alternatywna” wobec rodzicielskiej, a nie opieka zastępcza²⁴². Jest to istotne zwłaszcza z tego powodu, że w tekście Konwencji, jako przykład jednej z form opieki zastępczej podano adopcję. Tymczasem opieka zastępcza – co już sygnalizowano – jest nastawiona na przywrócenie dziecka jego rodzinie naturalnej (stąd jej czasowość), natomiast adopcja prowadzi do trwałego zastąpienia rodziców naturalnych dziecka, przez inne osoby²⁴³. Za oddaniem dziecka do adopcji, w przypadku wskazanym w art. 20 Konwencji, przemawia zwłaszcza pozbawienie dziecka na stałe jego środowiska rodzinnego, np. w wyniku śmierci obojga rodziców (choć nie tylko). W takich sytuacjach, jednym z lepszych rozwiązań, służących niewątpliwie dobru dziecka, będzie – co do zasady – oddanie go do adopcji, przez co sytuacja dziecka będzie stabilna. Przystosowanie – jak podkreślono w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 22 czerwca 2012 r.²⁴⁴ – „jest pod tym względem instytucją optymalną”. Tylko ono może zapewnić dziecku warunki identyczne z tymi, jakie są w pełnej rodzinie naturalnej. Występujące obok przystosowania instytucje prawne, mające podobne cele, jak np. rodzina zastępcza, nie tworzą takiego stosunku rodzicielskiego, jak przystosowanie²⁴⁵.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe rozważania, może bardziej

— — —

241 Zob. wyrok ETPC Harroudj v. Francja z dnia 4 października 2012 r., 43631/09, LEX nr 1312979.

242 M. Andrzejewski, *Ochrona ...*, s. 192.

243 *Ibidem*, s. 186 – 187. Niezależnie od tego w doktrynie – opierając się na art. 114² § 1 k. r. o. – przyjęto, że rodzina adopcyjna i rodzina zastępcza wchodzą w zakres pojęcia „zastępcze środowisko rodzinne”. H. Ciepła, [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy*. Komentarz, red. K. Piasecki, Warszawa 2009, s. 853.

244 V CSK 283/11, LEX nr 1232479.

245 Zob. postanowienie SN z dnia 18 listopada 2003 r., II CK 199/02, LEX nr 602360; postanowienie SN z dnia 4 lutego 2010 r., V KK 296/09, Biul. SN 2010/5/23 – 24.

właściwym byłoby wydzielenie w Konwencji kwestii opieki zastępczej (w ścisłym tego słowa znaczeniu) oraz adopcji. Takie rozwiązanie przyjęto w powołanej już Deklaracji w sprawie Zasad Społecznych i Prawnych dotyczących Ochrony i Dobrobytu Dzieci, ze szczególnym uwzględnieniem Opieki Zastępczej oraz Adopcji Krajowej i Międzynarodowej. Już w samym tytule tego dokumentu wyodrębniono opiekę zastępczą i adopcję, a w jego treści wyróżniono dwa niezależne od siebie rozdziały (odpowiednio B i C).

W unormowaniach krajowego prawa polskiego do niedawna używano określeń: „opieka zastępcza”, „rodzina zastępcza”, „rodzinne formy opieki zastępczej” (względnie „rodzinną opieką zastępczą”) oraz „całodobowe placówki opiekuńczo-wychowawcze”. Ostatnia z wymienionych kategorii określana też była w piśmiennictwie jako „instytucjonalna forma opieki zastępczej” (bądź „instytucjonalna opieka zastępcza”)²⁴⁶. Z analizy wcześniejszych przepisów prawnych (w przeciwieństwie do obecnie wprost wyznaczonego pojęcia pieczy zastępczej) wynikało, że „opieka zastępcza” obejmowała swoim zakresem rodziny zastępcze (do których zastosowanie miały właściwe dla tej formy opieki nieobowiązujące już art. 72 – 79 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r., a także przepisy uchylonego rozporządzenia w sprawie rodzin zastępczych z 2010 r.) oraz całodobowe placówki opiekuńczo-wychowawcze (do których także stosowano odpowiednie, uchylone już art. 80 – 87a ustawy o pomocy społecznej z 2004 r. oraz nieobowiązujące rozporządzenie z dnia 19 października 2007 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych²⁴⁷). Nowelizacją ww. ustawy z 2007 r.²⁴⁸ wprowadzono definicję pojęcia „pierwsza forma opieki zastępczej nad dzieckiem”. W świetle uchylonego art. 6 pkt 11 lit. a ustawy o pomocy społecznej z 2004 r., rozumiano przez to całodobową placówką opiekuńczo-wychowawczą lub rodziną zastępczą, w której dziecko zostało umieszczone po raz pierwszy. Tym samym ustawodawca przyjął, iż na pojęcie „opieka zastępcza” składają się dwie formy: całodobowa placówka opiekuńczo-wychowawcza oraz rodzina zastępcza.

246 Zob. np.: J. Hryniewicz, *Odrzuceni. Analiza procesu umieszczania dzieci w placówkach opieki*, Warszawa 2006, s. 67.

247 Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 października 2007 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych (Dz. U. Nr 201, poz. 1455), (dalej określane jako: rozporządzenie w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych z 2007 r.).

248 Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 48, poz. 320). W ustawie tej – do art. 1 pkt 2 lit. a, dodano po pkt 11 pkt 11 lit. a.

Zamieszczenie tego przepisu we wskazanym akcie prawnym, podyktowane było określonym sposobem finansowania pobytu dziecka umieszczonego w jednej z form opieki zastępczej przez powiat miejsca zamieszkania dziecka przed jego umieszczeniem w pierwszej formie opieki zastępczej. Zastanawiająca była kolejność jaką ustawodawca przyjął wyjaśniając, co należy rozumieć pod wskazanym pojęciem. Wymieniając najpierw całodobowe placówki opiekuńczo-wychowawcze, a następnie rodziny zastępcze zaburzono sekwencję posługiwania się tymi instytucjami w powołanym akcie prawnym, w którym akcentowano priorytet rodzin zastępczych. Jednym z nielicznych artykułów tam zamieszczonych, w którym *expressis verbis* posłużono się pojęciem „opieka zastępcza” – bez bliższego jednak sprecyzowania (pośrednio jedynie wskazując, że jedną z form opieki zastępczej były rodziny zastępcze) – był nieaktualny już art. 72 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej z 2004 roku. Stanowił on, że w przypadku pilnej konieczności zapewnienia dziecku opieki zastępczej, jego umieszczenie w rodzinie zastępczej było możliwe na wniosek lub za zgodą rodziców dziecka, na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej między rodziną zastępczą a starostą właściwym ze względu na miejsce zamieszkania tej rodziny. Mogłoby się wydawać, że przez opiekę zastępczą ustawodawca rozumiał w tym przypadku wyłącznie rodziny zastępcze. Takie sformułowanie przepisu podyktowane było jednak, jak sądzę, pierwszeństwem zastosowania wobec dziecka pozbawionego opieki rodzicielskiej – rodziny zastępczej przed umieszczeniem go w jakiegokolwiek całodobowej placówce opiekuńczo-wychowawczej²⁴⁹. Wśród rodzin zastępczych wyróżniano: rodziny zastępcze spokrewnione z dzieckiem, rodziny zastępcze niespokrewnione z dzieckiem oraz zawodowe niespokrewnione z dzieckiem rodziny zastępcze, w tym rodziny zastępcze: o charakterze pogotowia rodzinnego, wielodzietne i specjalistyczne. Do całodobowych placówek opiekuńczo-wychowawczych²⁵⁰ włączono placówki typu: interwencyjnego, rodzinnego, socjalizacyjnego, placówki wielofunkcyjne. Kluczowy termin „rodzinne formy opieki zastępczej” występował – bez bliższego jednak określenia – m. in. w uchylonym art. 70 ust. 3 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej z 2004 roku. Obok pojęcia „rodzinne formy opieki zastępczej” we wskazanym akcie prawnym

— — —

249 Do pojęcia „opieka zastępcza” nawiązywano też w orzecznictwie sądów. Zob. np. wyrok SN z dnia 8 czerwca 2000 r., V CKN 1237/00, LEX nr 52389.

250 W przeszłości pojęcie „placówki opiekuńczo-wychowawcze” było zdefiniowane. Zob. art. 2a pkt 13 ustawy o pomocy społecznej z 1990 r.

występowało też określenie „rodzina opieka zastępcza”²⁵¹.

Pojęciem „rodzina opieka zastępcza” posłużono się ponadto w uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2008 r., w sprawie ogłoszenia roku 2009 Rokiem Rodzinnej Opieki Zastępczej²⁵². Pojawienie się tego dokumentu miało związek z przypadającą na rok 2008 rocznicą powołania pierwszych rodzinnych domów dziecka. W uchwale tej nie wyjaśniono, co należy rozumieć pod pojęciem „rodzina opieka zastępcza”, niemniej jednak można sądzić, iż włączono do niej, w szczególności rodzinne domy dziecka. W uchwale tej napisano m. in., że: „[...] propagowanie i rozwijanie rodzinnej opieki zastępczej ma głębokie uzasadnienie społeczne i ekonomiczne. Jest to jeden z najbardziej efektyw-

251 W literaturze pojęcie to występuje także i obecnie m. in. w programie szkolenia dla kandydatów na opiekunów zastępczych i rodziców adopcyjnych – PRIDE (*Parent Resources for Information, Development and Education*) – gdzie rozumiane jest jako forma pomocy udzielanej dzieciom wymagającym opieki poza domem, a także ich rodzicom. Program PRIDE – *Rodzina opieka zastępcza. Adopcja*. Podręcznik dla kandydatów na opiekunów zastępczych, Towarzystwo Nasz Dom, Warszawa 2003 (dalej: PRIDE), s. 13. W ustawie o pomocy społecznej z 1990 r. wyjaśniono, co należy rozumieć pod pojęciem „rodzina opieka zastępcza”. Obejmowało ono rodziny zastępcze oraz instytucjonalne formy rodzinnej opieki nad dzieckiem (art. 2a ust. 1 pkt 13 lit. a). Do tych ostatnich zaliczono całodobowe placówki opiekuńczo-wychowawcze typu rodzinnego (rodzinne domy dziecka i niektóre wioski dziecięce). Charakter całodobowej placówki opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego miała w szczególności Wioska Dziecięca im. J. Korczaka w Rajsku/k Oświęcimia, co wynikało z regulaminu tej placówki, w przeciwieństwie do regulaminów Wiosek Dziecięcych SOS, które wskazywały, iż Wioski te są całodobowymi placówkami opiekuńczo-wychowawczymi typu socjalizacyjnego. Szerzej na temat Wiosek Dziecięcych: W. Kowalski, *Wioski 'Dziecięce' SOS w świecie i w Polsce 1949–1999*, Kraśnik 1999; A. Róg, *Wioski Dziecięce SOS w Polsce Funkcjonowanie w lokalnych społecznościach*, Tarnobrzeg 2009; *Raport roczny 2010. Dom pełen miłości dla każdego dziecka*. Stowarzyszenie SOS Wioski Dziecięce w Polsce.

252 M. P. Nr 77, poz. 686. Wcześniej Sejm podjął uchwałę z dnia 24 maja 2006 r. o ustanowieniu dnia 30 maja Dniem Rodzicielstwa Zastępczego (M. P. Nr 36, poz. 389). Napisano w niej: „Uznając potrzebę poprawy losu dzieci odrzuconych i osieroconych oraz działań na rzecz rozwoju i popularyzacji ruchu rodzicielstwa zastępczego w RP [...] dzień 30 maja ustanawia się Dniem Rodzicielstwa Zastępczego”. Zgodnie z uzasadnieniem wskazanej uchwały: „[...] Rodzicielstwo zastępcze to jedna z najpiękniejszych misji jaką może podjąć każdy człowiek. Przyjąć do własnej rodziny nieswoje dziecko, ofiarować mu swą miłość i troskę. Wprowadzać je w dorosłe życie, dzielić z nim radości i smutki. To doprawdy jeden z wielkich darów jakie można ofiarować drugiemu człowiekowi. I na szczęście przybywa ludzi, którzy chcą podjąć tak szlachetną misję [...]. Ufamy, że ustanowienie Dnia Rodzicielstwa Zastępczego przyczyni się do zwrócenia uwagi na ten problem. Przyczyni się do podniesienia rangi społecznej rodzicielstwa zastępczego, do tworzenia wokół niego przyjaznej atmosfery. Ofiarujmy rodzicom zastępczym ten dzień za ich trud i poświęcenie. Ofiarujmy im ten dzień w dowód szacunku dla ich pracy”. Poselski projekt uchwały z dnia 20 kwietnia 2006 o ustanowieniu dnia 30 maja Dniem Rodzicielstwa Zastępczego (druk nr 525), www.sejm.gov.pl z dnia 10 lutego 2010 r.

nych i pożądanych sposobów ochrony i pomocy dzieciom nieposiadającym naturalnej i prawidłowo funkcjonującej rodziny. Sejm RP uznając potrzebę poprawy losu dzieci odrzuconych i osieroconych oraz działań na rzecz rozwoju i popularyzacji ruchu rodzicielstwa zastępczego w Polsce, ogłasza rok 2009 Rokiem Rodzinnej Opieki Zastępczej. Sejm uznaje, że przyjęcie uchwały przyczyni się do pełniejszego wdrożenia zmian legislacyjnych usprawniających działania różnych form rodzinnej opieki zastępczej oraz zabezpieczenia środków na ten cel w budżecie państwa na rok 2009”²⁵³.

W związku z poczynionymi uwagami warto zastanowić się jaka jest relacja między pojęciami: „piecza zastępcza i „opieka zastępcza”? Czy w swej istocie są one ze sobą zbieżne, czy też występują między nimi różnice? Jeżeli zwrócimy uwagę na formy objęte pojęciem: „piecza zastępcza” oraz „opieka zastępcza”, to nie można nie dostrzegać, iż aktualny stan prawny doprowadził do powstania różnic nie tylko w ich brzmieniu, ale i pojmowaniu. W związku z tym obecnie ryzykownym byłoby posługiwanie się zamiennie określeniami „piecza zastępcza” i „opieka zastępcza” bez ich dookreślenia. W przeszłości, zanim przepisy ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej weszły w życie, w doktrynie posługiwano się niekiedy pojęciem „piecza zastępcza” pomimo, że unormowania prawne stanowiły o opiece zastępczej. Przyczynił się do tego m. in. pogląd wyrażony przez M. Andrzejewskiego, zajmującego się wskazaną problematyką od wielu już lat²⁵⁴. Proponował on zastąpienie określenia „opieka zastępcza” terminem „piecza zastępcza”. Miało to dać szansę uniknięcia nieporozumień, pojawiających się w związku z określonym rozumieniem słowa „opieka”, które ma i miało na gruncie polskiego języka prawnego i prawniczego od dawna ugruntowane znaczenie.

253 Komisja Polityki Społecznej i Rodziny (nr 15) w dniu 7 lutego 2008 r. przeprowadziła I czytanie poselskiego projektu uchwały w sprawie ustanowienia roku 2008 Rokiem Rodzicielstwa Zastępczego. Jednocześnie w dniu 27 lutego 2008 r. Komisja Polityki Społecznej i Rodziny (nr 17) rozpatrzyła sprawozdanie podkomisji stałej do spraw rodziny i praw kobiet o poselskim projekcie uchwały w sprawie ustanowienia roku 2009 Rokiem Rodzicielstwa Zastępczego (druk nr 145). Ostatecznie jednak, to nie rok 2008, a rok 2009 ustanowiono, nie jak pierwotnie proponowano Rokiem Rodzicielstwa Zastępczego, a Rokiem Rodzinnej Opieki Zastępczej. Uzasadniając zmiany wskazano w szczególności, że wprawdzie w roku 1908 powstało Towarzystwo Gniazd Sierocych, czyli pierwsza na ziemiach polskich organizacja zajmująca się rodzinną formą opieki zastępczej, ale pierwszy dom opiekuńczy został założony dopiero w 1909 roku. www.sejm.gov.pl z dnia 10 lutego 2010 r.

254 M. Andrzejewski, *Prawo dziecka do pieczy zastępczej*, [w:] *Konwencja o prawach dziecka...*, s. 167 i inne publikacje tego Autora.

Chodzi tu o instytucję opieki przewidzianej w k. r. o. (art. 145 – 177). Według M. Andrzejewskiego, „[...] pojawienie się pojęcia piecza zastępcza było efektem semantycznych poszukiwań mających na celu sprostanie postulatowi precyzji języka prawniczego, w szczególności uniknięcia nieporozumień, jakie wiążą się z używaniem różnych pojęć w stosunku do tego samego desygnatu lub z nazywaniem różnych desygnatów tym samym pojęciem”²⁵⁵. Przychylnie do terminu „piecza zastępcza” odniesiono się też w opinii prawnej w sprawie prywatnoprawnych aspektów rządowego projektu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej sporządzonej w dniu 16 listopada 2010 roku. Podkreślono w niej, że: „Użyta w projektowanych zmianach nowa terminologia („piecza zastępcza”) jest zgodna z postulatami doktryny”²⁵⁶.

W świetle obecnie obowiązujących przepisów, co już sygnalizowano, piecza zastępcza obejmuje zarówno rodzinne formy pieczy zastępczej, jak i instytucjonalne formy tej pieczy. Szerzej wątek powyższy zostanie rozwinięty w dalszej części pracy. W tym miejscu warto jedynie zasignalizować niektóre zmiany w stosunku do poprzedniego stanu prawnego, odnoszące się do uściślenia niektórych pojęć i ich kategoryzacji. Pierwsza z nich, łączy się z rodzinnymi domami dziecka. Rodzinny dom dziecka – to funkcjonująca na gruncie wcześniejszych unormowań całodobowa placówka opiekuńczo-wychowawcza typu rodzinnego, z cechami właściwymi dla rodzinnych form opieki zastępczej oraz całodobowych placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego. Obecnie ustawodawca zaklasyfikował rodzinny dom dziecka do rodzinnej formy pieczy zastępczej. Druga zmiana dotyczy nazewnictwa, ale przede wszystkim innego pojmowania jednej z rodzinnych form pieczy zastępczej, jaką są rodziny zastępcze spokrewnione (zagadnienie to zostanie omówione w rozdziałach poświęconych rodzinom zastępczym). Zmiany dotyczą też zawodowych niespokrewnionych z dzieckiem rodzin zastępczych wielodzietnych, przewidzianych w poprzednim stanie prawnym. Wskazana rodzina zastępcza – według obowiązujących obecnie przepisów – funkcjonuje do czasu wygaśnięcia lub rozwiązania umowy zawartej na podstawie przepisów dotychczasowych, nie dłużej jednak niż przez okres 3 lat od dnia wejścia w życie ustawy (art. 234 ust. 1). Oznacza to, iż niebawem

— — —
255 M. Andrzejewski, *Ochrona...*, s. 183 – 184. Określenie „piecza zastępcza” pojawiło się też w orzecznictwie, gdzie było utożsamiane z opieką zastępczą. Zob. nieaktualny już wyrok TK z dnia 26 lutego 2003 r., (K 1/01), OTK-A 2003/2/15.

256 Druk nr 3378, www.sejm.gov.pl z dnia 28 października 2011 r.

ten typ rodzin zastępczych przestanie istnieć (przy spełnieniu wymogów zawartych w art. 234 ust. 2 ustawy, mogą się one przekształcić w rodziny zastępcze zawodowe lub rodzinne domy dziecka)²⁵⁷.

Zastąpienie terminem „rodzinne formy pieczy zastępczej” funkcjonującego do niedawna określenia „rodzinne formy opieki zastępczej” połączone jest ze zmianą treści przypisywanych tym pojęciom. Rodzinne formy pieczy zastępczej obejmują swym zakresem nieco inne formy tej pieczy. Analogicznie pojęcie „instytucjonalne formy pieczy zastępczej” mieści w sobie – obok placówek opiekuńczo-wychowawczych różnego typu (z wyłączeniem rodzinnych domów dziecka) także inne instytucje, czego przykładem mogą być powołane interwencyjne ośrodki preadopcyjne.

Argumenty zdające się potwierdzać powyższe twierdzenie można odnaleźć w art. 226 ust. 1 ustawy. Zgodnie z nim, z dniem wejścia w życie ustawy, działające na podstawie dotychczasowych przepisów

✦ spokrewnione z dzieckiem rodziny zastępcze:

- a. tworzone przez wstępnych lub rodzeństwo, stają się rodzinami zastępczymi spokrewnionymi, w rozumieniu niniejszej ustawy,
- b. tworzone przez osoby inne niż wymienione powyżej, stają się rodzinami zastępczymi niezawodowymi, w rozumieniu niniejszej ustawy;

✦ niespokrewnione z dzieckiem rodziny zastępcze, stają się rodzinami zastępczymi niezawodowymi, w rozumieniu niniejszej ustawy;

✦ zawodowe niespokrewnione z dzieckiem specjalistyczne rodziny zastępcze stają się rodzinami zastępczymi zawodowymi specjalistycznymi, w rozumieniu niniejszej ustawy;

✦ zawodowe niespokrewnione z dzieckiem rodziny zastępcze o charakterze pogotowia rodzinnego, stają się rodzinami zastępczymi zawodowymi pełniącymi funkcję pogotowia rodzinnego, w rozumieniu niniejszej ustawy²⁵⁸.

Z kolei w myśl art. 229 ust. 1 – 3, 7, 4 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej:

— — —
257 Zob. także ust. 3 – 5 art. 234 ustawy.

258 Należy przy tym uwzględnić przepisy art. 226 ust. 2 – 9 ustawy.

- całodobowe placówki opiekuńczo-wychowawcze typu interwencyjnego, działające na podstawie przepisów dotychczasowych, z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stają się placówkami opiekuńczo-wychowawczymi typu interwencyjnego, w rozumieniu niniejszej ustawy;
- całodobowe placówki opiekuńczo-wychowawcze typu socjalizacyjnego, działające na podstawie przepisów dotychczasowych, z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stają się placówkami opiekuńczo-wychowawczymi typu socjalizacyjnego, w rozumieniu niniejszej ustawy;
- wielofunkcyjne całodobowe placówki opiekuńczo-wychowawcze, działające na podstawie przepisów dotychczasowych, z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stają się placówkami opiekuńczo-wychowawczymi typu socjalizacyjnego, interwencyjnego oraz specjalistyczno-terapeutycznego, w rozumieniu niniejszej ustawy;
- regionalne placówki opiekuńczo-wychowawcze, działające na podstawie przepisów dotychczasowych, z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stają się regionalnymi placówkami opiekuńczo-terapeutycznymi, w rozumieniu niniejszej ustawy;
- całodobowe placówki opiekuńczo-wychowawcze typu rodzinnego, działające na podstawie przepisów dotychczasowych, z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stają się placówkami opiekuńczo-wychowawczymi typu rodzinnego, w rozumieniu niniejszej ustawy, z zastrzeżeniem wnikającym z ust. 6. Zgodnie z nim, jeżeli w terminie 7 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy dyrektor całodobowej placówki opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego, działającej do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, złoży wniosek o przekształcenie w rodzinny dom dziecka, starosta zobowiązany jest do podpisania z dyrektorem tej placówki umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z przepisami ustawy – k. c. stosuje się przepisy dotyczące zlecenia²⁵⁹. W praktyce oznacza to, iż dotychczasowa całodobowa placówka opiekuńczo-wychowawcza typu rodzinnego (w szczególności rodzinny dom dziecka) staje się rodzinnym domem dziecka –

— — —
259 Uwzględniając przy tym art. 229 ust. 5 oraz ust. 8 – 11 ustawy.

traktowanym jako rodzinna forma pieczy zastępczej, a nie jak dotychczas jako całodobowa placówka opiekuńczo-wychowawcza typu rodzinnego. Jeżeli natomiast dyrektor całodobowej placówki opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego nie złożył wniosku o przekształcenie w rodzinny dom dziecka, to do tej instytucji zastosowanie mają przepisy dotyczące instytucjonalnych form pieczy zastępczej, a ściślej rzecz ujmując regulacje odnoszące się do placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego.

Reasumując dotychczasowe rozważania, przyjęć należy, iż aktualne pojęcie „piecza zastępcza” oraz poprzednio występujące określenie „opieka zastępcza”, nie są tożsame. Nie można ich traktować synonimicznie, co nie zmienia faktu, że w potocznym rozumieniu są to terminy bardzo bliskie sobie. Również w prawnym ujęciu – biorąc pod uwagę cele tych instytucji, ich istotę i cechy (m. in. czasowość pieczy i opieki, ich subsydiarność wobec opieki sprawowanej przez rodzinę naturalną, sprawowanie ich przez osoby inne niż rodzice naturalni dziecka), pojęcia te są do siebie zbliżone. Obie te instytucje znamionuje „ostateczność” ich wykorzystania wówczas, gdy wsparcie udzielone rodzinie naturalnej dziecka nie przynosi oczekiwanych rezultatów. Zgodnie z zasadą pomocniczości zyskują one rację bytu wyłącznie w sytuacjach wyjątkowych. Zawsze też są one ukierunkowane przede wszystkim dobrem dziecka, które z różnych powodów nie może być otoczone opieką rodziców naturalnych.

2. Rodzinne formy pieczy zastępczej i ich delimitacja

W ostatnich latach obserwuje się znaczny wzrost znaczenia przypisywanego rodzinnym formom pieczy zastępczej (wcześniej rodzinnym formom opieki zastępczej). Nie ulega wątpliwości, że jedną z głównych przyczyn tego stanu rzeczy było dostrzeżenie niezaprzeczalnych walorów, którymi charakteryzują się te formy pieczy zastępczej. Jak już sygnalizowano, rodzinnymi formami pieczy zastępczej są rodziny zastępcze oraz rodzinne domy dziecka. Przynależność tych dwóch kategorii pieczy do rodzinnych form pieczy zastępczej potwierdza, że mają one ze sobą wiele wspólnego. Niezależnie od podobieństw można też wskazać między nimi różnice²⁶⁰. Elementem łączącym te dwie formy pieczy jest niewątpliwie ich rodzinny charakter. Pod względem organizacji i funkcjonowania są

260 Można również mówić o pewnych elementach wspólnych dla rodzinnych i instytucjonalnych form pieczy zastępczej, co zadecydowało o objęciu ich wspólnym mianem.

one zbliżone do modelu rodziny naturalnej będącej w większości przypadków najlepszym dla dziecka środowiskiem życia i rozwoju. Rodzinne formy pieczy zastępczej stwarzają przebywającym tam dzieciom warunki i atmosferę upodabniające ich życie do życia w rodzinie naturalnej. Nie chodzi tu jedynie o zaspokojenie potrzeb w sferze materialnej, ale przede wszystkim o zaspokojenie potrzeb duchowych²⁶¹. Zaspokojenie tych potrzeb niewątpliwie umożliwia dziecku, które niejednokrotnie doświadczyło wielu traumatycznych przeżyć, powrót do równowagi psychicznej, co bezsprzecznie służy jego dobru. Osiągnięciu tego stanu rzeczy może sprzyjać zwłaszcza możliwość oddziaływania wychowawczego wobec dziecka. Codzienna, niekiedy mozolna praca z dzieckiem doprowadza po pewnym czasie do osiągnięcia korzystnych rezultatów, chociażby w zmianie zachowania i sposobie bycia dziecka, wywołanymi wcześniej negatywnymi doświadczeniami wyniesionymi z rodziny naturalnej.

Zaspokojeniu najrozmaitszych potrzeb dzieci, a także uwzględnianiu jego indywidualnej sytuacji służy elastyczność i różnorodność jaką wykazują się rodzinne formy pieczy zastępczej, a zwłaszcza rodziny zastępcze. Pod względem pełnionej funkcji, rodzaju relacji z dziećmi czy też sposobu zaangażowania się w pieczę nad dzieckiem można wyróżnić, na co już wskazywano, kilka kategorii rodzin zastępczych, szczególnie w ramach rodzin zastępczych zawodowych specjalistycznych (art. 59 ust. 1 ustawy). Podobnie, jak w każdej rodzinie naturalnej, także w rodzinnych formach pieczy zastępczej najwyższą wartością jest dobro dziecka. Respektując tę wartość, opiekunowie zastępczy mają podejmować wszelkie działania służące temu dobru. Czynią to często za cenę ograniczenia własnych potrzeb²⁶². W efekcie działania te sprzyjają właściwemu rozwojowi dziecka, jego wychowaniu i socjalizacji.

Znamienne dla rodzinnych form pieczy zastępczej – przy założonym jej czasowym charakterze – są działania podejmowane przez opiekunów zastępczych na rzecz podtrzymania relacji łączących dziecko z jego rodzicami naturalnymi. W przeszłości, jak już pisałam, starano się przerwać te więzi – dziecko z założenia nie powracało do swojej rodziny naturalnej. Obecnie jest inaczej – rodzinne formy pieczy zastępczej mają czasowo zastąpić opiekę rodziców. Może to kojarzyć się z brakiem stabilności, co

261 Szerzej Z. Dąbrowski, *Wybrane elementy pedagogiki opiekuńczej*, [w:] *Pedagogika opiekuńcza – historia, teoria, terminologia*, Z. Dąbrowski, F. Kulpiński, Olsztyn 2000, s. 143 – 145.

262 Z. Dąbrowski, *Pedagogika opiekuńcza...*, s. 121.

z punktu widzenia dobra dziecka nie jest sytuacją komfortową, jednak w tym przypadku pieczę tę należy postrzegać przez pryzmat podstawowego celu umieszczenia dziecka poza rodziną, jakim jest w pierwszej kolejności udzielenie wsparcia dziecku i jego rodzinie. Dzieci przebywają w rodzinnych formach pieczy zastępczej – co do zasady – do czasu unormowania się sytuacji w ich rodzinie. Z tego też powodu nie byłyby zasadne działania mające na celu doprowadzenie do zerwania kontaktów między dziećmi i ich rodzicami. Objęcie dziecka jedną z rodzinnych form pieczy zastępczej ma zmierzać do umożliwienia mu powrotu do rodziny. Uwzględniając powyższe trzeba pamiętać, że czasowość jest ideą, do której należy podchodzić z rozważą. Jeśli pomimo podejmowanych wysiłków nie uda się przywrócić dziecka jego rodzicom lub gdy właściwie od samego początku wiadomo, że osiągnięcie tego celu skazane jest na niepowodzenie, trzeba zapewnić dziecku trwałą opiekę np. poprzez oddanie go rodzinie przysposabiającej, o ile jest to możliwe i służy dobru dziecka²⁶³. Kwestia czasowości rodzinnych form pieczy zastępczej wiąże się z wyznaczeniem okresu „oczekiwania” dziecka na powrót do rodziców²⁶⁴. W przepisach ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nie sprecyzowano tego okresu, z wyjątkiem odnoszącym się do rodzin zastępczych zawodowych pełniących funkcję pogotowia rodzinnego, co wynika z ich specyfiki (art. 58 ust. 4).

Elementem wspólnym dla rodzinnych form pieczy zastępczej jest dokonywanie oceny sytuacji dziecka umieszczonego odpowiednio w rodzinie zastępczej oraz w rodzinnym domu dziecka, a także oceny rodziny zastępczej i rodzinnego domu dziecka. Nie bez znaczenia są też koszty funkcjonowania rodzinnych form pieczy zastępczej, które w porównaniu do kosztów generowanych przez instytucjonalne formy tej pieczy są daleko niższe²⁶⁵. O swoistości rodzinnych form pieczy zastępczej decyduje

263 M. Andrzejewski, *Pieczka zastępcza...*, s. 433 – 434.

264 Z danych za 2012 r. wynika, że większość dzieci (61,2%) przebywa w rodzinnej pieczy zastępczej powyżej 3 lat. Następne grupy dzieci to przebywające od 1 roku do 2 lat (12%) oraz powyżej 2 lat do 3 lat (11%). Z danych tych wynika też, że w rodzinnej pieczy zastępczej przebywało najwięcej dzieci w wieku od 7 do 17 lat (69,2%) z przewagą dzieci w wieku 7 – 13 lat (38,4%). Dzieci w wieku 0 – 6 lat stanowiły 19,5% dzieci umieszczonych w pieczy. Informacja Rady Ministrów...

265 Zob. np. Informację o wynikach kontroli (NIK). Funkcjonowanie placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz ich współdziałanie z innymi instytucjami na rzecz powrotu dzieci do wychowania w rodzinie, Warszawa 2012, s. 27 oraz zarządzenie Nr 1/13 Starosty Skierniewickiego z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie ustalenia średniego miesięcznego kosztu utrzymania dziecka w Domu Dziecka w Strobowie z 2013 r., *Dziennik Urzędowy Województwa Łódzkiego z 2013 r. poz. 302+ Miesięczny koszt

też wsparcie i pomoc opiekunów zastępczych na rzecz osób, nad którymi w przeszłości sprawowali oni pieczę zastępczą. Są to działania niezależne od pomocy udzielanej dla osób usamodzielnianych (dział IV ustawy). Wynikają one z poczucia odpowiedzialności tych osób za los podopiecznych.

Obok opisanych powyżej elementów wspólnych dla rodzinnych form pieczy zastępczej, można też wskazać na różnice uwidaczniające się pomiędzy poszczególnymi formami tej pieczy. O tym, że są takie odmienności świadczy już systematyka ustawy i odmienne unormowanie niektórych kwestii dotyczących rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka. Odmienności występują też w obrębie rodzin zastępczych (co wynika m. in. ze „specjalizacji” oraz zawodowego charakteru niektórych rodzin). Uwzględniając odrębności występujące pomiędzy rodziną zastępczą i rodzinnym domem dziecka, na uwagę zasługuje zwłaszcza wspomniane już zróżnicowanie rodzin zastępczych (kategoria rodzinnych domów dziecka jest znacznie bardziej jednorodna). Chodzi tu przede wszystkim o wyróżnienie rodzin zastępczych zawodowych specjalistycznych (art. 59 ust. 1 ustawy) zajmujących się dziećmi o szczególnych potrzebach, wymagających specjalnego do nich podejścia. Takie postępowanie zwykle nie jest możliwe w przypadku rodzinnych domów dziecka, nastawionych na sprawowanie pieczy nad dziećmi w większej liczbie (zwłaszcza nad licznym rodzeństwem – w myśl zasady nierozłączania rodzeństwa). Nie oznacza to rzecz jasna, że w rodzinnych domach dziecka nie mogą się znaleźć dzieci o specyficznych potrzebach, wynikających np. z ich stanu zdrowia²⁶⁶. Idea tworzenia rodzinnych domów dziecka nie jest jednak ukierunkowana na sprawowanie pieczy nad tymi dziećmi. Można twierdzić, iż o ile pod pieczę rodziny zastępczej zawodowej specjalistycznej – co do zasady – znajdują się dzieci, dla których te rodziny są przeznaczone, o tyle w rodzinnym domu dziecka opiekę znajdują – przede wszystkim – liczne rodzeństwa.

Następne różnice między niektórymi rodzinami zastępczymi a rodzinnymi domami dziecka wynikają z faktu, iż rodziny zastępcze spokrewnione oraz rodziny zastępcze niezawodowe nie mają charakteru zawodowego, w odróżnieniu od rodzinnych domów dziecka. Osoby prowadzące tego typu domy wykonują pracę na podstawie umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z przepisami k. c. stosuje się przepisy dotyczące zlecenia. Za swoją pracę otrzymują oni wynagrodzenie analogicznie, jak rodziny zastępcze zawodowe. W tym przypadku, odmienności występują też

— — —

utrzymania dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej w 2012 r. kształtował się na poziomie 1 052 zł, natomiast koszt utrzymania dziecka w instytucjonalnej pieczy zastępczej wyniósł 3 760 zł. Informacja Rady Ministrów...

266 O tym, że jest to możliwe świadczy § 4 rozporządzenia z 2011 r.

w ramach rodzin zastępczych, wśród których jedynie rodzina zastępcza zawodowa otrzymuje wynagrodzenie za pełnioną funkcję. Kolejna różnica dotyczy okresu na jaki zawierana jest umowa. W przypadku rodzin zastępczych zawodowych umowa o pełnienie jej funkcji zawierana jest na okres co najmniej 4 lat, podczas gdy umowa z prowadzącym rodzinny dom dziecka zawierana jest na okres co najmniej 5 lat.

Rodzinne formy pieczy zastępczej przyjmują różną postać. Skłania to do dokonania ich klasyfikacji. Przeprowadzone podziały nie mają charakteru rozłącznego, a wskazane kryteria nie zamykają wszystkich możliwości. Już jednak poniższa prezentacja może uwidocznić złożoność, różnorodność i wielość rodzinnych form pieczy zastępczej. Ich katalog jest niejednorodny i nawzajem się przeplatający. W świetle obowiązujących obecnie przepisów można dokonać następującej delimitacji rodzinnych form pieczy zastępczej.

Uwzględniając stopień profesjonalizacji rodzinnych form pieczy zastępczej – można wyodrębnić:

1. rodzinne formy pieczy zastępczej nie mające takiego charakteru, a wśród nich rodziny zastępcze spokrewnione oraz rodziny zastępcze niezawodowe;
2. rodzinne formy zawodowej pieczy zastępczej, tj. rodziny zastępcze zawodowe oraz rodzinne domy dziecka.

W ramach rodzin zastępczych zawodowych, ze względu na specyfikę pełnionej przez nie funkcji, można wyróżnić:

1. rodziny zastępcze zawodowe „zwykłe”;
2. rodziny zastępcze zawodowe pełniące funkcję pogotowia rodzinnego;
3. rodziny zastępcze zawodowe specjalistyczne.

Dodatkowo wśród rodzin zastępczych zawodowych specjalistycznych wskazać można rodziny zastępcze, w których umieszcza się w szczególności:

- dzieci legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności;
- dzieci na podstawie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich;
- małoletnie matki z dziećmi.

Przyjmując dychotomiczny podział wprowadzony przez ustawodawcę, uwzględniający organizację rodzinnych form pieczy zastępczej można wyróżnić:

1. rodziny zastępcze spokrewnione, rodziny zastępcze niespokrewnione, rodziny zastępcze zawodowe;
2. rodzinne domy dziecka.

Kolejnym kryterium podziału może być czas trwania opieki nad dzieckiem w rodzinnych formach pieczy zastępczej. Przy tym wyznaczniku wydzielić można:

1. rodziny zastępcze zawodowe pełniące funkcję pogotowia rodzinnego, w których umieszcza się dziecko do czasu unormowania jego sytuacji, nie dłużej jednak niż na okres 4 miesięcy. W szczególnie uzasadnionych przypadkach okres ten może być przedłużony, za zgodą organizatora rodzinnej pieczy zastępczej do 8 miesięcy lub do zakończenia postępowania sądowego o: powrót dziecka do rodziny, przysposobienie, umieszczenie w rodzinnej pieczy zastępczej;
2. pozostałe kategorie mieszące się w pojęciu rodzinne formy pieczy zastępczej, które z zasady nastawione są na sprawowanie „czasowej” pieczy nad dzieckiem.

Ze względu na charakter więzi (w ustawowym ujęciu tych kwestii) łączących dziecko z osobami sprawującymi nad nim pieczę zastępczą można wyodrębnić:

1. rodzinne formy pieczy zastępczej tworzone przez osoby spokrewnione z dzieckiem, a w ich ramach rodziny zastępcze spokrewnione;
2. rodzinne formy pieczy zastępczej tworzone przez osoby niespokrewnione z dzieckiem, w tym rodziny zastępcze zawodowe, rodziny zastępcze niezawodowe oraz rodzinne domy dziecka.

To samo kryterium odniesione do pieczy nad dzieckiem umieszczonym w rodzinie zastępczej (w ustawowym ujęciu tej kwestii) pozwala na dokonanie następującego podziału rodzin zastępczych:

1. rodziny zastępcze spokrewnione;
2. rodziny zastępcze niespokrewnione (rodziny zastępcze zawodowe oraz rodziny zastępcze niezawodowe).

Podsumowując zagadnienia dotyczące rodzinnych form pieczy zastępczej i ich delimitacji stwierdzić należy, że są one rozbudowaną, niejednorodną kategorią, uwzględniającą głównie, ale nie tylko, dobro dziecka. Funkcjonują one od wielu lat, podlegając licznym przeobrażeniom znaj-

dującym odzwierciedlenie w zmieniających się unormowaniach prawnych. Instytucja pieczy zastępczej realizowana w rodzinnych jej formach jest złożoną konstrukcją prawną stworzoną przez obowiązujące obecnie, sprzężone ze sobą przepisy w znacznej mierze prawa administracyjnego, powiązane z innymi przepisami oraz pozaprawnymi normami. Jej współczesny kształt wyznaczony jest dotychczasową praktyką, funkcjonowaniem zbliżonych form tej pieczy oraz niezbyt bogatym, ale inspirującym dorobkiem doktryny i judykatury.

3. Prawo dziecka do opieki i wychowania w rodzinnych formach pieczy zastępczej a prawo do wychowania w rodzinie

Prawo dziecka do opieki i wychowania w rodzinnych formach pieczy zastępczej, w tym w rodzinie zastępczej jest jednym z praw dziecka służących jego dobru. Dobro to przemawia za tym, aby dziecko pozbawione pieczy w rodzinie naturalnej miało zapewnione środowisko zbliżone jak najbardziej do rodziny biologicznej. Potwierdzają to zarówno dokumenty międzynarodowe, orzecznictwo – zwłaszcza ETPC, jak i przepisy krajowego prawa polskiego. Konieczność otoczenia dziecka pieczą rodziny zastępczej wynika przede wszystkim z niedojrzałości fizycznej i psychicznej dziecka, które umieszczone poza rodziną naturalną, może znaleźć swój „tymczasowy, drugi dom” zwłaszcza w rodzinie zastępczej.

Wskazanego wyżej prawa nie można rozpatrywać w oderwaniu od prawa dziecka do wychowania w rodzinie. Dziecko ma prawo do opieki i wychowania w rodzinnych formach pieczy zastępczej, w tym w rodzinie zastępczej, ale przede wszystkim ma prawo do wychowania w rodzinie naturalnej. W wielu przypadkach nikt – poza rodzicami biologicznymi – nie jest w stanie odtworzyć dziecku atmosfery domu rodzinnego. Doświadczenie pokazuje jednak, że rodzina to miejsce, w którym zdarzają się też najbardziej mroczne historie. W takiej rodzinie dziecko nie może pozostawać i wówczas zachodzi potrzeba znalezienia mu innego, bezpiecznego miejsca, którym może być rodzina zastępcza. Podkreślić jednak należy, że prawo dziecka do rodziny zastępczej ma charakter subsydiarny w stosunku do prawa dziecka do wychowania w rodzinie naturalnej. Można nawet pokusić się o stwierdzenie, że unormowania prawne odnoszące się do rodzinnych form pieczy zastępczej (choć oczywiście nie tylko one) sprzyjają w istocie urzeczywistnieniu (jeśli nie wprost, to pośrednio) prawa dziecka do wychowania w rodzinie naturalnej. Świadczą o tym:

pozostawianie dziecka pod opieką rodziców naturalnych do czasu gdy jest to możliwe, zachowanie kontaktu pomiędzy dzieckiem umieszczonym w rodzinie zastępczej, a jego rodzicami i rodzeństwem, a także innymi osobami oraz podejmowanie wszelkich działań mających na celu powrót dziecka do rodziny.

W preambule do Konwencji stwierdzono, że dziecko dla pełnego i harmonijnego rozwoju swojej osobowości powinno wychowywać się w środowisku rodzinnym, w atmosferze szczęścia, miłości i zrozumienia. Rozwinięciem tej regulacji jest art. 7 ust. 1 Konwencji, zgodnie z którym dziecko ma prawo do pozostawania pod opieką rodziców. Prawo to wy-prowadzone jest pośrednio z treści innych unormowań tego aktu. W więk-szości przypadków wskazują one na priorytet rodziców w opiece nad dzieckiem. Na wyeksponowanie zasługują tu powoływane już: art. 3 oraz art. 27 ust. 2 Konwencji. W art. 27 ust. 3 dodano, że Państwa – Stro-ny Konwencji zgodnie z warunkami krajowymi oraz odpowiednio do swych środków, mają podejmować właściwe kroki dla wspomagania rodziców oraz udzielania im w razie potrzeby, pomocy materialnej. Pań-stwa – Strony Konwencji mają zapewnić, aby dziecko nie zostało oddzie-lone od swoich rodziców wbrew ich woli, z wyłączeniem przypadków, gdy takie oddzielenie jest konieczne ze względu na najlepiej pojęte inte-resy dziecka (art. 9 ust. 1 Konwencji). W takiej sytuacji należy zachować się zgodnie z cytowanym już art. 20 tego aktu. Wartą podkreślenia jest kolejność w jakiej może być sprawowana opieka zastępcza (z wyjątkiem adopcji). Wskazując na pierwszym miejscu rodzinę zastępczą potwier-dzono jej priorytetowy charakter. Odstąpienie od umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej i zdecydowanie się na formy instytucjonalne jest ostatecznością²⁶⁷.

Spośród przepisów EKPC kluczowe znaczenie w omawianej kwe-stii przypisać należy art. 8, wzbogaconemu o orzecznictwo ETPC. Pra-wo dziecka do pieczy zastępczej, w tym w rodzinnych jej formach, m. in. poprzez umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej, nie jest pra-wem absolutnym i może nastąpić tylko wówczas, gdy jest to niezbędne. Środki zmierzające do odłączenia dziecka od jego rodziny należy stosować przy zaistnieniu wyjątkowych okoliczności, uzasadnionych

— — —
267 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 21 lutego 2008 r. w sprawie demogra-ficznej przyszłości Europy (2007/2156(INI)) (Dz. Urz. UE 184E z 6.08.2009, s. 75), pkt 22.

potrzebą jak najlepszej ochrony interesów dziecka²⁶⁸. Wszelkie działania władz publicznych w tej materii prowadzić bowiem mogą do osłabienia lub całkowitego zerwania więzi rodzinnych. Nie oznacza to rzecz jasna, że można chronić życie rodzinne kosztem zdrowia i rozwoju dziecka²⁶⁹. W tym jednak wypadku należy zachować właściwą proporcję pomiędzy interesem dziecka a interesem jego rodziców, uwzględniając przy tym konieczność zabezpieczenia jak najlepszych interesów dziecka, które w zależności od istoty i wagi, mogą przeważyć interesy rodzica. Decyzje związane z ingerencją w sprawy rodziny muszą być sprawiedliwe i mają zapewnić należyte poszanowanie interesów chronionych przez art. 8. Biorąc pod uwagę okoliczności sprawy, należy m. in. ustalić, czy rodzice brali udział w procesie decyzyjnym w stopniu wystarczającym do zapewnienia im wymaganej ochrony ich interesów. Każdorazowa decyzja dotycząca opieki nad dziećmi musi mieć na względzie stanowisko rodziców. Jeżeli nie byli oni w wystarczającym stopniu włączeni w procedurę decyzyjną, to podjętą decyzję należy uznać za ingerencję, która nie była konieczna. Wyjątkiem są przypadki, gdy udział rodziców nie jest możliwy lub nie ma znaczenia – gdy ich miejsce pobytu jest nieznane, gdy są fizycznie lub umyślowo upośledzeni lub w sytuacji zagrożenia dobra dziecka²⁷⁰.

ETPC nakazuje, aby przed oddzieleniem dziecka od rodziców przeprowadzić drobiazgową ocenę skutków, jakie działanie to może wyrzucić na dziecku i jego rodzicach. Należy rozważyć ponadto wszelkie alternatywne rozwiązania w stosunku do odebrania dziecka rodzinie. Oznacza to m. in., że umieszczenie dziecka w środowisku przynoszącym większe korzyści dla jego wychowania nie wystarcza do zastosowania tego środka. Muszą istnieć dodatkowo inne okoliczności uzasadniające konieczność takiej ingerencji. Zanim władze publiczne sięgną po środki stosowane w nagłych wypadkach, istnienie bezpośredniego zagrożenia winno być właściwie wykazane²⁷¹. W wielu wyrokach ETPC

268 Wyrok ETPC Haase v. Niemcy z dnia 8 kwietnia 2004 r., 11057/02, LEX nr 125857.

269 Johansen przeciwko Norwegii – orzeczenie z dnia 7 sierpnia 1996 r., RJD 1996 – III, raport Europejskiej Komisji Praw Człowieka z dnia 17 stycznia 1995 r., skarga nr 17383/90, opublikowane, [w:] *Europejski Trybunał Praw Człowieka – orzecznictwo, t. 2, Prawo do życia i inne prawa*, opracował M. A. Nowicki, Kraków 2002, s. 764 i n.; Hokkanen przeciwko Finlandii – orzeczenie z dnia 23 września 1994 r., A. 299 – A, raport Europejskiej Komisji Praw Człowieka z 22 października 1993 r., skarga nr 19823/92, opublikowane, [w:] *ibidem*, s. 748 i n.

270 Podaje za: A. Śledzińska-Simon, A. Bodnar, *op. cit.*, s. 496.

271 Zob. wyrok ETPC Haase v. Niemcy z dnia 8 kwietnia 2004 r., 11057/02, LEX nr 125857.

akcentowano, że podstawy objęcia dziecka opieką publiczną muszą być oparte na istotnych i wystarczających powodach²⁷². Każdy nakaz związany z oddaniem dziecka pod opiekę publiczną powinien być poparty rzetelną oceną całego materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie, z wyraźnym wskazaniem na przesłanki przemawiające za jego zastosowaniem²⁷³. Trybunał podkreślił też, że władze korzystają ze swobody oceny potrzeby objęcia dziecka opieką publiczną, co jednak nie może być utożsamiane z całkowitą dowolnością. Ich postępowanie musi mieć swoje racjonalne podstawy, a podjęcie określonej decyzji musi być proporcjonalne do istniejącego stanu rzeczy²⁷⁴. Podobny pogląd wyrażono w doktrynie nakazując zwrócenie uwagi na całokształt okoliczności oraz kryteria słuszności, a także odpowiedniości, które muszą spełniać decyzje władz krajowych, a zwłaszcza na zgodność tych decyzji z interesem dziecka. Margines uznania jakim dysponują władze krajowe w sprawach opieki nad dzieckiem jest określony wąsko²⁷⁵. Wszelkie działanie władzy musi uwzględniać zasadę proporcjonalności (miarkowania, współmierności). Sięganie do niej służy ochronie jednostki przed nieuzasadnionym lub nadmiernie dotkliwym wkraczaniem państwa w sferę jej praw i wolności. Granice tej ingerencji wyznaczone są systemem chronionym prawem wartości i wyważoną relacją pomiędzy chronionymi dobrami. Jak twierdzi Z. Duniewska, zasada adekwatności ujmowana nieco szerzej niż zasada proporcjonalności, nakazuje aby pomiędzy celem regulacji prawnej lub indywidualnej ingerencji władzy publicznej, a przewidzianymi prawem i stosowanymi środkami postępowania zachowana była korelacja i właściwe proporcje.

Na treść tej zasady składają się trzy nakazy:

- nakaz przydatności, wymagający aby przewidziany środek był zdatny do realizacji zamierzonego celu;
- nakaz konieczności, wyrażający się w powinności ograniczenia ingerencji do niezbędnego minimum przy uwzględnieniu czterech

272 Wyrok ETPC K. i T. v. Finlandia z dnia 27 kwietnia 2000 r., 25702/94, LEX nr 76876.

273 Zob. w szczególności: wyrok ETPC M. i R. Andersson v. Szwecja z dnia 25 lutego 1992 r., 12963/87, Lex nr 81230; wyrok ETPC Venema v. Holandia z dnia 17 grudnia 2002 r., 35731/97, LEX nr 75111; wyrok ETPC K. A. v. Finlandia z dnia 14 stycznia 2003 r., 27751/95, LEX nr 75689; wyrok ETPC Klamecki v. Polska (nr 2) z dnia 3 kwietnia 2003 r., 31583/96, LEX nr 76825.

274 L. przeciwko Finlandii – orzeczenie z dnia 27 kwietnia 2000 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 25651/94, opublikowane, [w:] *Nowy Europejski...*, s. 785 i n.

275 Podają za: A. Śledzińska-Simon, A. Bodnar, *op. cit.*, s. 498.

wyznaczników: przedmiotu, przestrzeni, czasu i podmiotu;

- nakaz proporcjonalności, zgodnie z którym cel pozostawać powinien w odpowiednim stosunku do ciężaru i dolegliwości podejmowanych środków²⁷⁶.

Przy rozważaniu oddzielenia dziecka od rodziców, należy wziąć pod uwagę:

- ryzyko negatywnych skutków umieszczenia dziecka poza rodziną,
- alternatywne rozwiązania sprawy,
- wysłuchanie dziecka i rodziców,
- potrzebę i stopień zagrożenia dobra dziecka,
- umożliwienie dzieciom kontaktu z rodzicami i rodzeństwem,
- ocenę wpływu rozdzielenia dzieci od rodziców na ich prawidłowy rozwój i ewentualny powrót do rodziny.

W kwestiach powyższych, władze krajowe zobligowane są do zbadania i wskazania wszelkich okoliczności uzasadniających odebranie dzieci, uwzględnienia skutków tej decyzji dla rodziców i dzieci, a także wykluczenia przyjęcia rozwiązania alternatywnego²⁷⁷.

Subsydiarność prawa dziecka do rodziny zastępczej, w stosunku do priorytetowego pozostawiania pod opieką rodziców naturalnych, został też zaakcentowany w dokumentach *soft law*. Spośród rezolucji i rekomendacji Rady Europy, na uwagę zasługuje w szczególności przywoływana już Rezolucja w sprawie umieszczania dzieci poza rodziną. W dokumencie tym stwierdzono, że obowiązujące w poszczególnych krajach przepisy dotyczące umieszczania dzieci w środowisku pozarodzinnym powinny być oparte na pewnych zasadach. Po pierwsze, w miarę możliwości należy unikać umieszczania dziecka poza rodziną, stosując zapobiegawcze środki pomocy rodzinie, odpowiednie do jej problemów i potrzeb. Wniosek o umieszczenie dziecka poza rodziną należy traktować jako sygnał alarmowy świadczący o trudnej sytuacji w rodzinie. W tej sytuacji, wysiłki zmierzające do zaspokojenia potrzeb dziecka powinny być podejmowane wraz z wyjaśnieniem problemów jego rodziny, a decyzjom dotyczącym dziecka powinny towarzyszyć odpowiednie kroki mające na celu pomoc jego rodzinie²⁷⁸. Powołana Rezolucja zaleca pomoc rodzinom

276 Z. Duniewska, *Zasada proporcjonalności*, [w:] *Prawo administracyjne – pojęcia...*, s. 139 – 140.

277 Podaję za: A. Śledzińska-Simon, A. Bodnar, *op. cit.*, s. 497 – 498.

278 Analogicznie podchodzi się do kwestii umieszczenia dziecka poza rodziną w zaleceniu

w zakresie właściwego wychowania dzieci, w tym w przygotowaniu ich do życia rodzinnego. Ponadto zaleca ona rządowi dostarczenie rodzinom dysfunkcyjnym odpowiedniej pomocy specjalistycznej w razie zaistnienia poważnych problemów wywierających ujemny wpływ na rozwój dziecka. Wśród zaleceń szczegółowych akcentuje się prymat rodziny zastępczej uznając ją za najlepszą formę czasowego pobytu dziecka poza rodziną. Zaleca się też odstąpienie od umieszczania dzieci w dużych instytucjach opiekuńczych na rzecz małych placówek typu rodzinnego, przyjmujących dzieci obojga płci oraz zatrudniających personel zarówno męski, jak i żeński. W Rezolucji tej podkreśla się również, że personel placówek, jak i rodzice zastępczy wymagają ustawicznego kształcenia, a dla ochrony praw dzieci konieczne jest koordynowanie działań organizacji zajmujących się sprawami socjalnymi, ochroną zdrowia oraz wychowaniem.

Zbliżone podejście do wskazanej wyżej problematyki zaprezentowano w sygnalizowanej już Rekomendacji w sprawie rodzin zastępczych oraz Rekomendacji w sprawie odpowiedzialności rodzicielskiej. W ostatnim z powołanych dokumentów uwypuklono odpowiedzialność rodziców za swoje dzieci i to niezależnie od sytuacji dziecka, tj. czy pochodzi ono z małżeństwa, czy też jest dzieckiem pozamałżeńskim, czy wreszcie jego rodzice rozwiedli się czy też może pozostają w separacji (zasada 5, zasada 7, zasada 6). Tym samym – pośrednio – wskazano tu, iż dziecko powinno pozostawać pod opieką rodziców, co w konsekwencji potwierdza prawo dziecka do wychowania w rodzinie naturalnej. W razie śmierci jednego z rodziców, prawa i obowiązki objęte odpowiedzialnością rodzicielską przechodzą na drugiego rodzica. Dopiero w przypadku śmierci obojga rodziców właściwy organ powinien wydać decyzję w sprawie „odpowiedzialności” rodzicielskiej. Prawo wewnętrzne może stanowić, że odpowiedzialność ta przejdzie na członka rodziny, albo na osobę wskazaną przez tego z rodziców, który zmarł później, o ile dobro dziecka nie wymaga innego rozwiązania. Priorytetowy charakter rodziny naturalnej, a subsydiarny – rodzinnych form pieczy zastępczej, w tym rodzin zastępczych – wynika również z innych dokumentów. Przykładem może tu być Rekomendacja Nr 1121 (1990) Zgromadzenia Parlamentarnego w sprawie

— — —
Rec(2005)5 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie praw dzieci przebywających w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, przyjętym przez Komitet Ministrów w dniu 16 marca 2005 r. na 919. zebraniu Zastępców Ministrów. Tekst zamieszczony, [w:] *Prawa dziecka*. Dokumenty..., s. 366.

praw dziecka²⁷⁹. Stanowi ona, że pierwotny charakter odpowiedzialności rodziców, a tym samym sprawowania opieki nad dzieckiem, powinien być potwierdzony i nie może być kwestionowany (preambuła). W powoływanej już Deklaracji w sprawie Zasad Społecznych i Prawnych dotyczących Ochrony i Dobrobytu Dzieci, ze szczególnym uwzględnieniem Opieki Zastępczej oraz Adopcji Krajowej i Międzynarodowej uznano, że „najwyższym priorytetem dziecka jest pozostawanie pod pieczą jego czy jej własnych rodziców” (art. 3). Tam, gdzie piecza własnych rodziców dziecka jest nieosiągalna bądź niewłaściwa, należy rozważyć pieczę sprawowaną przez krewnych rodziców dziecka, przez inną – zastępczą lub adopcyjną – rodzinę – bądź w razie konieczności, przez właściwą instytucję (art. 4).

Reasumując, wszystkie powyższe dokumenty międzynarodowe, a także orzecznictwo ETPC w sposób jednoznaczny potwierdzają, że umieszczenie dziecka poza rodziną naturalną traktowane jest jako krok pomocniczy i wyjątkowy. Formułują one prymat rodziny naturalnej w opiece nad dzieckiem i jej autonomię wobec wpływów państwa, postrzegając dziecko w rodzinie, jako dziecko określonych rodziców, które ma przede wszystkim prawo do wychowania w rodzinie naturalnej.

Wśród przepisów prawa polskiego – wprawdzie pośrednio (w aspekcie jego ochrony) – prawo dziecka do opieki i wychowania w rodzinnych formach pieczy zastępczej, w tym rodzinie zastępczej, jako pieczy zastępującej opiekę rodziców naturalnych, zaakcentowano już w przepisach Konstytucji RP. Zgodnie z jej art. 72 ust. 1, Rzeczypospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka. Jednym z jego praw, jest prawo do szeroko rozumianej pieczy zastępczej. Ustrojodawca traktuje prawo do opieki władz publicznych jako pomocnicze, wobec opieki rodziny naturalnej, uznając tę ostatnią za pierwszoplanową. Za przyjęciem takiego stanowiska przemawia powoływany już art. 72 ust. 2 Konstytucji RP stanowiący, że dziecko pozbawione opieki rodzicielskiej ma prawo do opieki (i pomocy) władz publicznych. Na pierwszym miejscu – co w pełni zrozumiałe – wskazuje się opiekę rodzicielską. O prawie dziecka do opieki (i pomocy) władz publicznych, mowa jest dopiero gdy pozbawione jest ono opieki rodzicielskiej. Opieka (i pomoc) władz publicznych realizowana jest w szczególności poprzez organizowanie i zapewnienie dziecku szeroko rozumianej pieczy zastępczej, w tym poprzez umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej.

— — —
279 Tekst zamieszczony, [w:] *Standardy prawne Rady Europy...*, s. 269 i n.

Spośród aktów prawnych z zakresu krajowego polskiego prawa administracyjnego, prawo dziecka do opieki i wychowania w rodzinnych formach pieczy zastępczej, w tym w rodzinie zastępczej wynika przede wszystkim z ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Jej unormowania także potwierdzają subsydiarny charakter tego prawa wobec opieki sprawowanej przez rodziców²⁸⁰. Art. 4 pkt 1 tej ustawy stanowi, iż stosując ustawę, należy mieć na względzie podmiotowość dziecka i rodziny oraz prawo dziecka do wychowania w rodzinie, a w razie konieczności wychowania dziecka poza rodziną – do opieki i wychowania w rodzinnych formach pieczy zastępczej, jeśli jest to zgodne z dobrem dziecka. Z treści tego aktu (a szczególnie wskazywanego już jego działu II – zatytułowanego „Wspieranie rodziny”), a nawet samego tytułu ustawy wynika, iż największy nacisk położono w nim słusznie na szeroko rozumiane wspieranie rodziny naturalnej. Jego celem jest redukcja sytuacji, w których dziecko musiałoby być umieszczone poza swoją rodziną. Priorytet rodzinnych form pieczy zastępczej, a więc tym bardziej opieki sprawowanej przez rodziców naturalnych potwierdzono też np. w art. 109 ust. 1 ustawy, według którego w regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej są umieszczane dzieci, które nie mogą zostać umieszczone w rodzinnej pieczy zastępczej. Także w myśl art. 111 ust. 1 ustawy, w interwencyjnym ośrodku preadopcyjnym umieszcza się dzieci, które wymagają specjalistycznej opieki i w okresie oczekiwania na przysposobienie nie mogą zostać umieszczone w rodzinnej pieczy zastępczej²⁸¹. W tych przypadkach instytucjonalne formy pieczy zastępczej są lokowane za rodzinnymi formami pieczy zastępczej, w tym za rodzinami zastępczymi, a piecza zastępcza traktowana jest jako pomocnicza wobec pierwszoplanowej opieki rodziców naturalnych. Dopiero w sytuacji niemożności wychowania w rodzinie naturalnej (co ma być stwierdzone – co do zasady – po udzieleniu tej rodzinie niezbędnego wsparcia), a dalej wobec niemożności (z rozmaitych powodów) umieszczenia dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej, pozostaje do wykorzystania jedna z instytucjonalnych form pieczy zastępczej. Rozwiązania powyższe odpowiadają zasadzie pomocniczości. Według J. Stelmasiaka, zasada ta oznacza, że: „Państwo nie powinno podejmować za obywateli lub grupy obywateli decyzji dotyczących zasad i warunków życia osobistego i zbiorowego”²⁸². Mając ją

280 Zob. także wyrok TK z dnia 22 lipca 2008 r., P 41/07, OTK-A 2008/6/109.

281 Zob. również art. 95 ust. 2 ustawy oraz art. 103 ust. 9 ustawy.

282 J. Stelmasiak, A. Wąsikowska, *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. J. Stelmasiak, Warszawa 2010, s. 51. Zob. też A. Miruć,

na względzie, bez rzeczywistej potrzeby nie należy ingerować w życie rodziny (zakaz odbierania). Należy przez to rozumieć w szczególności: zakaz zdejmowania z rodziny jakichkolwiek jej obowiązków, którym trafi ona samodzielnie sprostać, w tym także opieki nad dzieckiem. Łączy się to z obowiązkiem poszanowania przez państwo pierwotnej i naturalnej relacji występującej pomiędzy rodzicami, a dziećmi. W przypadku nieradzenia sobie przez rodzinę z wypełnianiem funkcji, należy ją wesprzeć, co nazywane jest subsydiarnym towarzyszeniem. Wsparcie należy poprzedzić dogłębną diagnozą potrzeb rodziny, a udzielając go trzeba monitorować jego skutki i na bieżąco dokonywać korekt. Celem tych działań jest usamodzielnienie rodziny, tzn. doprowadzenie do podjęcia przez nią funkcji, w realizacji których konieczne było wsparcie. Pomocniczość zakłada wspieranie rodziny przede wszystkim w środowisku, w którym ona żyje. Do pomocy włączyć się więc powinna społeczność lokalna, organizacje pozarządowe, a zupełnie wyjątkowo – państwo²⁸³. Ważnym jest, aby od udzielanego wsparcia nie uzależniać. Słusznie twierdzi M. Andrzejewski, że wyuczenie bezradności lub przyzwyczajenie do pomocy działa demoralizująco i jest zaprzeczeniem idei pomocniczości. Dlatego też po doprowadzeniu rodziny do względnej samodzielności, należy zaprzestać udzielania wsparcia (subsydiarna redukcja)²⁸⁴.

Swego rodzaju nawiązanie do ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej i jednocześnie potwierdzenie wcześniejszych uwag odnaleźć można w k. r. o. Zgodnie z jego art. 112³, umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej, powinno nastąpić po wyczerpaniu wszystkich form pomocy rodzicom dziecka, o których mowa w przepisach o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, chyba że dobro dziecka wymaga zapewnienia mu niezwłocznie pieczy zastępczej. Przepisy tego kodeksu, podobnie jak ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, traktują priorytetowo rodzinne formy pieczy zastępczej, w tym rodziny zastępcze. Dowodem tego może być art. 112⁷§ 1 k. r. o. stanowiący, że sąd umieszcza dziecko w instytucjonalnej pieczy zastępczej, jeżeli brak jest możliwości umieszczenia dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej lub z in-

J. Radwanowicz, *Zasady ogólne pomocy społecznej w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003, s. 237 – 238 oraz K. Stopka, *Zasada subsydiarności w prawie pomocy społecznej*, Warszawa 2009.

283 M. Andrzejewski, *Ochrona...*, s. 93 – 94.

284 *Ibidem*, s. 94. Zob. wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2011 r., SK 62/08, OTK-A 2011/3/22.

nych ważnych względów nie jest to zasadne. Pierwsza część tej regulacji wskazuje jednoznacznie, że to rodzinna piecza zastępcza ma pierwszeństwo przed wszelkimi instytucjonalnymi formami tej pieczy. Druga część analizowanego przepisu zbieżna jest z cytowanym już art. 4 pkt 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Przyznane rodzinnej pieczy zastępczej pierwszeństwo nie może być traktowane w kategoriach absolutnych. Ustawodawca zdawał sobie bowiem sprawę, że niekiedy objęcie dziecka taką pieczą (znając jej zalety, ale i wady) może okazać się gorszym rozwiązaniem (dla dziecka i nie tylko), niż umieszczenie go w jednej z instytucjonalnych form tej pieczy. Na uwagę zasługuje też art. 112⁶ k. r. o. stanowiący, iż piecza zastępcza nad dzieckiem posiadającym orzeczenie o niepełnosprawności albo orzeczenie o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności jest powierzana przede wszystkim rodzinie zastępczej zawodowej. Zwrotem „przede wszystkim” potwierdzono po raz kolejny prawo dziecka do rodzinnych form pieczy zastępczej, w tym rodziny zastępczej oraz ich przewagę nad pieczą sprawowaną w formach instytucjonalnych. Pierwszeństwo w sprawowaniu pieczy nad wskazanymi powyżej kategoriami dzieci, przyznane rodzinie zastępczej zawodowej, implikowane jest odpowiednim jej przygotowaniem do pełnionej funkcji, co sprawi, że prawdopodobnie będzie ona w stanie właściwie zająć się dzieckiem o szczególnych potrzebach²⁸⁵.

Prawo dziecka do opieki i wychowania w rodzinnych formach pieczy zastępczej, w tym w rodzinie zastępczej wiąże się z prawem do kontaktów z jego rodzicami. Kontakty te są jednym z warunków powodzenia działań na rzecz reintegracji rodziny. Będą one polegały na kontakcie osobistym w postaci odwiedzin. Będzie to także korespondencja tradycyjna i elektroniczna, jak również rozmowy telefoniczne. Kontakty te – niezależnie od formy jaką przyjmą – mają istotne znaczenie przede wszystkim dla stanu emocjonalnego dziecka. Utrzymywanie kontaktu z dzieckiem nie jest obojętne także z punktu widzenia rodziców. W istotny sposób wpływa on na poczucie odpowiedzialności rodziców za swoje dziecko, nie pozwalając im zapomnieć, że to przede wszystkim oni są za nie

— — —
285 W opinii prawnej w sprawie prywatnoprawnych aspektów rządowego projektu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (druk nr 3378) z dnia 16 listopada 2010 r. zwrócono uwagę, że nie zawsze rodzice dziecka niepełnosprawnego podejmują kroki prawne w celu uzyskania formalnego stwierdzenia jego niepełnosprawności. Według tej opinii, art. 112⁶ k. r. o. powinien być oparty na kryterium faktycznej niepełnosprawności zamiast zaproponowanego formalnego kryterium niepełnosprawności.

odpowiedzialni. Wydaje się, że zwłaszcza początkowy okres poddania dziecka pieczy zastępczej może być momentem zwrotnym w życiu całej rodziny. Z tego też powodu kontakt między rodzicami i dziećmi – w granicach możliwości i dobra dziecka – powinien istnieć od samego początku. W praktyce może się okazać, że niechęć do wzajemnych kontaktów między rodzicami i dziećmi będą okazywać sami opiekunowie zastępczy, czasami to rodzice naturalni nie będą zainteresowani losem swojego dziecka, z kolei innym razem to samo dziecko nie będzie odczuwało potrzeby kontaktowania się z rodzicami. Takim sytuacjom przeciwdziałają unormowania prawne nakazujące – z pewnymi wyjątkami – respektowanie wzajemnych kontaktów między rodzicami i dziećmi. Wypracowane w tym zakresie standardy potwierdzone zostały zarówno w dokumentach międzynarodowych, orzecznictwie (zwłaszcza ETPC), jak i w przepisach prawa polskiego. Prawo dziecka do kontaktu z rodzicami wynika w szczególności z przepisów Konwencji, w tym z jej art. 9 ust. 3 stanowiącego, że Państwa – Strony będą szanowały prawo dziecka odseparowanego od jednego lub obojga rodziców do utrzymywania regularnych stosunków, osobistych i bezpośrednich kontaktów z obojgiem rodziców, z wyjątkiem przypadków, gdy jest to sprzeczne z najlepiej pojętym interesem dziecka²⁸⁶. Kontakt dziecka z rodzicami ujmowany jest tu jako prawo dziecka, a nie prawo rodziców²⁸⁷. Także w powoływanej już Rezolucji w sprawie umieszczenia dzieci poza rodziną wskazano, że w przypadku umieszczenia dziecka w środowisku pozarodzinnym należy dążyć – w miarę możliwości, o ile leży to w interesie dziecka – do utrzymania jego związków z rodziną. W tym celu należy stopniowo zmierzać do jak najkorzystniejszego rozmieszczenia geograficznego ośrodków organizujących umieszczanie dzieci, aby ułatwić zachowanie więzi dziecka z jego rodziną oraz zachęcać do współdziałania rodziców biologicznych, chyba że byłoby to niekorzystne dla dziecka (pkt 1.3, 2.11.). Podobnie ujęto te kwestie we wskazywanej już Rekomendacji w sprawie rodzin zastępczych, w myśl której należy zachować stosunki osobiste pomiędzy dzieckiem i jego rodziną oraz informować ją o rozwoju dziecka, o ile nie jest to sprzeczne z podstawowymi interesami dziecka (zasada 2). Utrzymywanie takich związków albo ich brak powinno stanowić istotny czynnik brany pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o powrocie dziecka do rodziców naturalnych.

— — —
286 Także art. 10 Konwencji nawiązuje do wskazanego prawa dziecka.

287 Z. Radwański, *Dobro dziecka*, [w:] *Konwencja o prawach dziecka...*, s. 58.

Z orzecnictwa ETPC opartego na art. 8 EKPC wynika, że państwa powinny udzielać pomocy rodzicom mającym problemy w utrzymaniu kontaktów z dzieckiem umieszczonym poza rodziną²⁸⁸. Podobnie dziecku przebywającemu poza rodziną ETPC przyznaje prawo do poszanowania więzi rodzinnych łączących go z rodzicami, poprzez zachowanie kontaktu. W jednym z orzeczeń ETPC podkreślono, że dzieci odłączone od rodziców powinny przebywać w miejscu nieodległym od nich tak, by umożliwić regularne i osobiste kontakty między tymi osobami²⁸⁹. Jednocześnie ETPC zwraca uwagę, że dalsze ograniczenia w dostępie rodziców do dzieci umieszczonych poza rodziną (np. poprzez zakaz kontaktu) może doprowadzić do zaniku relacji rodzinnych pomiędzy rodzicami i dziećmi, dlatego też należy zachować w tym przypadku wszelkie środki ostrożności i kontrolować władze uprawnione do działania w tym względzie²⁹⁰. Co do zasady, kontakt między rodzicami i dziećmi powinien być utrzymywany, aby nie doszło do całkowitego zerwania więzi między tymi osobami. Wyjątkowo jedynie, tam gdzie mógłby on naruszyć dobro dziecka, należy zachować sprawiedliwe proporcje między interesem dziecka, a interesem jego rodziców²⁹¹. Tak więc gdyby kontakt ten stanowił dla dziecka zagrożenie lub miał przynieść inne negatywne konsekwencje, trzeba znaleźć równowagę pomiędzy interesem dziecka i interesem jego rodzica, traktując priorytetowo przede wszystkim interes dziecka. Naturalna więź rodzinna nie jest przerwana tylko dlatego, że dziecko przestaje mieszkać z rodzicami. W tej sytuacji należy zrobić wszystko, aby życie rodzinne między dziećmi i rodzicami mogło być kontynuowane, w szczególności poprzez powstrzymanie się od stosowania środków, które mogłyby to zmienić²⁹². W sytuacji gdy „życie rodzinne” w znaczeniu życia razem kończy się, dalszy kontakt pomiędzy obojgiem rodziców i dziećmi jest pożądanym i z zasady powinien być nadal utrzymany²⁹³. Wydaje się, iż w tym m. in. będzie wyrażało się prawo do poszanowania życia rodzinnego.

Utrzymywanie kontaktu dzieci z rodzicami uznane jest za istotne

— — —
288 Podają za: M. Andrzejewski, *Prawo dziecka do pieczy zastępczej*, [w:] *Konwencja o prawach dziecka...*, s. 175.

289 Powołuję za: M. Andrzejewski, *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, Warszawa 2010, s. 160.

290 Wyrok ETPC K. i T. v. Finlandia z dnia 27 kwietnia 2000 r. 25702/94, LEX nr 76876; wyrok ETPC (Wielka Izba) T. P. i K. M. v. Wielka Brytania z dnia 10 maja 2001 r., 28945/95, LEX nr 76202.

291 Wyrok ETPC P. M. v. Wielka Brytania z dnia 19 lipca 2005 r., 6638/03, LEX nr 154376.

292 Wyrok ETPC Ciliz v. Holandia z dnia 11 lipca 2000 r., 29192/95, LEX nr 76758.

293 Decyzja EKPCz Wielgosz v. Polska z dnia 11 maja 1999 r., 33642/96, LEX nr 41089.

także w unormowaniach polskiego krajowego prawa administracyjnego. Szczególnie miejsce zajmuje tu ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Według jej art. 4 pkt 3, stosując ustawę należy mieć na względzie prawo dziecka do utrzymywania osobistych kontaktów z rodzicami, z wyjątkiem przypadków, w których sąd zakazał takich kontaktów. Prawo to, chociaż nie wprost, potwierdzają także inne unormowania tej ustawy. Zgodnie np. z art. 40 ust. 1 pkt 7, rodzina zastępcza oraz rodzinny dom dziecka zapewniają dziecku całodobową opiekę i wychowanie, w szczególności: umożliwiają kontakt z rodzicami i innymi osobami bliskimi, chyba że sąd postanowi inaczej. Warto w tym miejscu zaszyfaliżować, że także instytucjonalne formy pieczy zastępczej zobligowane są do umożliwienia kontaktu dziecka z rodzicami i innymi osobami bliskimi, chyba że sąd postanowi inaczej (art. 93 ust. 4 pkt 3, art. 113). Takie unormowania świadczą o wadze jaką przywiązuje się do zachowania wzajemnych kontaktów między wskazanymi osobami. Co do zasady, kontakt ten należy zachować, chyba że zaistnieją szczególne okoliczności i powody decydujące o tym, że sąd postanowi inaczej. Jest to związane z ochroną najlepiej pojętego interesu dziecka. W każdym przypadku, w którym kontakty dziecka z rodzicami nie służyłyby jego dobru, pojawia się potrzeba ich ograniczenia bądź zakazania²⁹⁴. Umożliwienie – co do zasady – kontaktu dziecka z rodzicami ma służyć zachowaniu między nimi więzi rodzinnych, co jest o tyle istotne, iż niezależnie od formy pieczy zastępczej, każda z nich z założenia – na co już wcześniej wskazywano – ma charakter czasowy i trwa do chwili powrotu dziecka do jego rodziny naturalnej. Niewskazany jest, w związku z tym, co dostrzega M. Andrzejewski, aby dziecko umieszczać w rodzinie zastępczej skłóconej z rodzicami naturalnymi dziecka. W takiej sytuacji zachowanie kontaktów dziecka z rodzicami biologicznymi jest raczej niemożliwe albo nie będzie służyło dobru dziecka. Bariera do utrzymywania ww. kontaktów może tkwić też w odległości dzielącej miejsce zamieszkania rodziców zastępczych od rodziców naturalnych dziecka. Jest zrozumiałe, że takie sytuacje nie sprzyjają idei reintegracji rodziny naturalnej²⁹⁵.

— — —

294 Uszczegółowienie tej problematyki odnajdujemy w przepisach k. r. o. (art. 113 – 113⁶). Zob. także ustawę z dnia 23 kwietnia 2009 r. o ratyfikacji Konwencji w sprawie kontaktów z dziećmi, sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 maja 2003 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 68, poz. 576).

295 M. Andrzejewski, [w:] *Rodziny zastępcze...*, s. 157. Podobny charakter ma art. 22 ust. 2 Konwencji dotyczący dzieci-uchodźców. Zob. także dyrektywę Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin (Dz. Urz. UE L 251 z 3.10.2003, s. 12); wyrok ETS z dnia 27 czerwca 2006 r. Parlament Europejski

Prawo dziecka do opieki i wychowania w rodzinnych formach pieczy zastępczej, w tym w rodzinie zastępczej nie może pozostawać w sprzeczności z prawem powrotu dziecka do rodziny naturalnej. Na to prawo, po objęciu dziecka pieczą zastępczą, wskazywano niejednokrotnie w orzecznictwie ETPC. Jednoznacznie potwierdza ono, że wszystkie środki związane ze stosowaniem czasowej opieki nad dzieckiem winny być zgodne z ostatecznym celem, którym jest ponowne połączenie dzieci i rodziców²⁹⁶. Oznacza to konieczność podejmowania działań do tego prowadzących²⁹⁷. Prawo matki w tej kwestii obejmować będzie jej prawo do podjęcia kroków umożliwiających powrót do niej dziecka, podobnie prawo ojca zawierać będzie w sobie prawo do uczynienia wszystkiego, by ponownie połączyć się z dzieckiem²⁹⁸. Podejmując decyzję o ponownym połączeniu dzieci z rodzicami, należy mieć na względzie równowagę, jaka musi zostać zachowana pomiędzy interesem dziecka, a interesem jego rodziców. Poszukując tej równowagi, tak jak w wielu innych wskazanych już wyrokach, Trybunał przypisał dużą wagę najlepiej pojętym interesom dziecka, które w zależności od istoty i ciężaru, mogą przeważać nad interesami rodzica. Rodzic nie może dochodzić na podstawie art. 8 EKPC podjęcia środków prowadzących do powrotu do niego dziecka, gdyby mogło to zaszkodzić zdrowiu lub rozwojowi dziecka²⁹⁹. Tak więc podjęcie przez władze krajowe środków ułatwiających połączenie się rodzica i dziecka nie ma charakteru bezwzględnie³⁰⁰. W wyrokach ETPC podkreślono też, że pożądany powrót dziecka do rodziny wyzwala konieczność szybkiego działania. Sprawy tego rodzaju wymagają pilnego rozstrzygnięcia, gdyż

v. Rada Unii Europejskiej, C – 540/03, ZOTSiSPI 2006/6B/I – 05769 z głosa M. Bulterman, CML Rev. 2008, nr 1, s. 245 – 259.

296 Wyrok ETPC K. i T. v. Finlandia z dnia 27 października 2000 r., 25702/94, LEX nr 76876; wyrok ETPC Assunção Chaves v. Portugalia z dnia 31 stycznia 2012 r., 61226/08, LEX nr 1107093; wyrok ETPC Santos Nunes v. Portugalia z dnia 22 maja 2012 r., 61173/08, LEX nr 1164649.

297 Margareta i Roger Andersson przeciwko Szwecji – orzeczenie z dnia 25 lutego 1992 r., A. 226; raport Europejskiej Komisji Praw Człowieka z dnia 3 października 1999 r., skarga nr 12963/87, opublikowane, [w:] *Europejski Trybunał...*, s. 736 i n.

298 Eriksson przeciwko Szwecji – orzeczenie z dnia 26 czerwca 1989 r., A. 156; raport Europejskiej Komisji Praw Człowieka z dnia 14 lipca 1988 r., skarga nr 11373/85, opublikowane, [w:] *ibidem*, s. 730 i n.; Rieme przeciwko Szwecji – orzeczenie z dnia 22 kwietnia 1992 r., A. 226; raport Europejskiej Komisji Praw Człowieka z dnia 2 października 1990 r., skarga nr 12366/86, opublikowane, [w:] *ibidem*, s. 738 i n.

299 Wyrok ETPC (Wielka Izba) Scozzari i Giunta v. Włochy z dnia 13 lipca 2000 r., 39221/98, LEX nr 76745.

300 Johansen przeciwko Norwegii – orzeczenie z dnia 7 sierpnia 1996 r., RJD 1996-III, raport Europejskiej Komisji Praw Człowieka z dnia 17 stycznia 1995 r., skarga nr 17383/90, opublikowane, [w:] *Europejski Trybunał...*, s. 764 i n.

upływ czasu może mieć bezpowrotne (negatywne) konsekwencje dla relacji pomiędzy dzieckiem, a jego rodzicami naturalnymi³⁰¹. Trybunał wskazywał, że ponowne połączenie dzieci i rodziców musi być właściwie przygotowane. Istota i rozmiar takiego przygotowania zależy od okoliczności konkretnej sprawy, ale zawsze wymaga aktywnej współpracy po stronie wszystkich zainteresowanych osób³⁰². Podczas, gdy władze krajowe muszą zrobić wszystko, aby do tej współpracy doprowadzić, ich uprawnienie do stosowania przymusu w tej mierze jest ograniczone, gdyż zarówno prawa, jak i wolności wszystkich zainteresowanych osób muszą być brane pod uwagę, w tym zwłaszcza interesy dziecka³⁰³. Obowiązek podejmowania rozsądnych środków w celu połączenia rodziców z dziećmi ciąży na władzach krajowych od momentu podjęcia decyzji o objęciu dzieci opieką publiczną i każdorazowo wymaga uwzględnienia najlepszego interesu dzieci³⁰⁴.

Zbieżne do powyższych – w swej istocie – wnioski wyprowadzić można z powoływanej już Deklaracji w sprawie Zasad Społecznych i Prawnych dotyczących Ochrony i Dobrobytu Dzieci, ze szczególnym uwzględnieniem Opieki Zastępczej oraz Adopcji Krajowej i Międzynarodowej. Zgodnie z jej art. 11, piecza rodziny zastępczej – choć tymczasowa w swym charakterze – może być, w razie konieczności kontynuowana aż do czasu dojrzałości, ale nie powinna stać na przeszkodzie ani wcześniejszemu powrotowi do własnych rodziców dziecka, ani adopcji.

W unormowaniach krajowego prawa polskiego, szczególne znaczenie – w prezentowanej kwestii – należy przypisać przepisom ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Zgodnie z jej art. 4 pkt 2, stosując ustawę, należy mieć na względzie prawo dziecka do powrotu do rodziny. Potwierdzeniem powyższej regulacji jest m. in. art. 47 ust. 6 tej ustawy. Stanowi on, że w przypadku stwierdzenia ustania przyczyny umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej organizator rodzinnej pieczy zastępczej informuje właściwy sąd o możliwości powrotu dziecka do

301 Wyrok ETPC Hoffmann v. Niemcy z dnia 11 października 2001 r., 34045/96, LEX nr 75940; wyrok ETPC Monory v. Rumunia i Węgry z dnia 5 kwietnia 2005 r., 71099/01, LEX nr 150025; zob. też wyrok ETPC H. N. v. Polska z dnia 13 września 2005 r., 77710/01, LEX nr 156571.

302 Wyrok ETPC Olsson v. Szwecja (nr 2) z dnia 27 listopada 1992 r., 13441/87, LEX nr 81265.

303 Wyrok ETPC (Wielka Izba) Scozzari i Giunta v. Włochy z dnia 13 lipca 2000 r., 39221/98, LEX nr 76745.

304 K. i T. przeciwko Finlandii – orzeczenie z dnia 27 kwietnia 2000 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 25702/94, [w:] *Nowy Europejski...*, s. 789 i n.

rodziny. Uściśleniem tej regulacji jest powoływany już art. 58 ust. 4 ustawy, odnoszący się do rodzin zastępczych zawodowych pełniących funkcję pogotowia rodzinnego. Wyznacza on swoistą triadę zasad postępowania w sytuacji, gdy dziecko powinno opuścić tę formę rodzinnej pieczy zastępczej. W pierwszej kolejności powinno ono powrócić do rodziny naturalnej, gdy jest to niemożliwe z rozmaitych powodów, dziecko – w zależności od swojej sytuacji – powinno zostać przysposobione, dopiero gdy żadne z powyższych rozwiązań nie wchodzi w rachubę, dziecko umieszczane jest w innej (poza rodziną zastępczą zawodową pełniącą funkcję pogotowia rodzinnego) rodzinnej formie pieczy zastępczej. Wypada dodać, że także dziecko umieszczone w instytucjonalnej formie pieczy zastępczej ma prawo powrotu do rodziny. Zarówno placówki opiekuńczo-wychowawcze, niezależnie od ich typu, jak i regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne oraz interwencyjne ośrodki preadopcyjne zobowiązane są do podejmowania działań w tym kierunku (art. 93 ust. 4 pkt 4, art. 113, art. 136 pkt 6 ustawy). Podobnie kwestie te ujmuje k. r. o. Według jego art. 112⁴, dziecko umieszcza się w pieczy zastępczej, w tym także w rodzinnych jej formach, do czasu zaistnienia warunków umożliwiających jego powrót do rodziny albo umieszczenia go w rodzinie przysposabiającej.

Odnosząc się do tematyki prawa dziecka do opieki i wychowania w rodzinnych formach pieczy zastępczej, w tym rodzinie zastępczej za punkt wyjścia należy przyjąć przede wszystkim prymat rodziny naturalnej w życiu dziecka i wynikające z niego – usytuowane na pierwszym miejscu – prawo dziecka do wychowania w takiej rodzinie. Prawo dziecka do opieki i wychowania w rodzinnych formach pieczy zastępczej, w tym również w rodzinie zastępczej uaktywnia się dopiero wówczas, gdy prawo do naturalnego środowiska rodzinnego nie może być urzeczywistnione. Zapewnienie realizacji prawa dziecka do rodzinnych form pieczy zastępczej należy do obowiązków władzy publicznej. Objęcie dziecka rodziną pieczą zastępczą (mającą – co do zasady – pierwszeństwo przed pieczą instytucjonalną) może nastąpić w sytuacji wyjątkowej, jeżeli rodzice nie mogą bądź nie są w stanie zapewnić dziecku należącej mu opieki i wychowania. Odłączenie dziecka od rodziny naturalnej musi być poprzedzone wsparciem tej rodziny. Jeżeli wsparcie to nie przynosi oczekiwanych rezultatów i koniecznym staje się czasowe umieszczenie dziecka poza rodziną należy korzystać przede wszystkim z rodzinnych form pieczy zastępczej, w tym zwłaszcza z rodziny zastępczej. Dziecko objęte pieczą zastępczą winno mieć ze swymi rodzicami kontakt, z wyjątkiem przypadków kiedy sąd

postanowił inaczej³⁰⁵. W okresie przebywania dziecka poza rodziną, rodzice powinni być poddani intensywnym działaniom socjalnym, medycznym, pedagogicznym w celu umożliwienia dziecku powrotu do rodziny naturalnej. Warto dodać, że na taki schemat postępowania zwrócono już uwagę w trakcie reform przeprowadzonych w 1999 r. (sprawy dzieci pozabawionych opieki rodzicielskiej włączone zostały wówczas do systemu pomocy społecznej). Wcześniej umieszczenie dziecka poza rodziną naturalną nie było ukierunkowane na jego powrót do rodziny. Prezentowana wówczas postawa różniła się od obecnej. Takie postępowanie, jak zauważa M. Andrzejewski, było wyrazem nierespektowania prymatu rodziców w wychowaniu dzieci i opiece nad nimi³⁰⁶. Obserwowane ostatnio zmiany są świadectwem urzeczywistniania pomocniczo traktowanej pieczy zastępczej. Wynika to z akcentowanego prawa dziecka do wychowania w rodzinie naturalnej (także prawa rodziców do opieki nad własnym dzieckiem). Nawet po odłączeniu dziecka od rodziców należy niezwłocznie podjąć pracę z jego rodziną naturalną. Jej celem jest stworzenie dziecku – najszybciej jak to możliwe – stabilnej sytuacji życiowej zwłaszcza w rodzinie naturalnej. Zgodzić się należy z M. Andrzejewskim, że najlepiej, gdy stanie się to przez przywrócenie dziecka jego rodzicom. Kiedy jednak okaże się to niemożliwe, wówczas dziecko powinno znaleźć opiekę w rodzinie adopcyjnej bądź w rodzinnych formach pieczy zastępczej, w tym w rodzinie zastępczej. Pozostanie dziecka w instytucjonalnych formach pieczy zastępczej traktować należy – co do zasady – jako ostateczność³⁰⁷.

Uwzględniając prowadzone dotychczas rozważania warto, w tym miejscu, przybliżyć nieco podejście do opisanych wyżej kwestii w jednym z krajów skandynawskich; w Norwegii. Co do zasady, rozwiązania polskie w zakresie postępowania wobec dziecka i rodziny naturalnej w związku z koniecznością umieszczenia dziecka poza rodziną, są zbliżone do przyjętych w Norwegii, z występującymi odmiennosciami.

305 M. Andrzejewski, *Ochrona...*, s. 222 – 223.

306 M. Andrzejewski, *Pieczka zastępcza...*, s. 431.

307 M. Andrzejewski, *Ochrona...*, s. 223 – 224; szerzej na ten temat zob. zwłaszcza: Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 2006 r., red. I. Kumidor, J. Pisarczyk, Warszawa 2007, s. 227 – 228; Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2007 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela, red. I. Kumidor, J. Pisarczyk, Warszawa 2008, s. 283 – 284; Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2008 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela, red. M. Zubik, Warszawa 2009, s. 296 – 301; B. Pietkiewicz, E. Wilk, *Zamknijmy domy dziecka!*, Polityka 1998, nr 1, s. 3 – 6; U. Kamińska, *Zranione dzieciństwo: wychowankowie Domu Dziecka mówią*, Katowice 2000.

Za opiekę i wychowanie dziecka w Norwegii odpowiedzialni są przede wszystkim jego rodzice. Niekiedy mogą oni potrzebować pomocy w opiece nad dzieckiem, ponieważ sami znaleźli się w trudnej sytuacji życiowej. Wtedy to powołany do tego celu Urząd Ochrony Praw Dziecka (Barnevernet) ma obowiązek udzielenia takiej pomocy. Zakres odpowiedzialności i zadania wskazanego Urzędu reguluje ustawa z dnia 17 lipca 1992 r. o ochronie praw dziecka. Mając świadomość swojego trudnego położenia o pomoc mogą zwrócić się sami rodzice. O sytuacji rodziny Urząd mogą też powiadomić krewni, sąsiedzi czy też pracownicy służb publicznych³⁰⁸. Po otrzymaniu zgłoszenia Urząd jest prawnie zobowiązany natychmiast zbadać sytuację dziecka oraz, w razie potrzeby, zastosować odpowiednie środki. W pierwszej kolejności – o ile to możliwe – pomocy udziela się w środowisku domowym tak, aby dzieci i ich rodzice mogli nadal mieszkać razem. Zgłoszenie rozpatrywane są niezwłocznie. Jeśli konieczne jest zastosowanie niezbędnych środków, to należy to uczynić nie później niż po upływie 6 tygodni od zakończenia postępowania sprawdzającego. Ważne jest, aby dzieci otrzymały pomoc w odpowiednim czasie, dlatego też na gminę nałożona jest kara pieniężna w przypadku, gdy terminy nie są przestrzegane. Z chwilą gdy do Urzędu zgłoszono wniosek, iż istnieje uzasadnione podejrzenie zaniedbania opieki rodzicielskiej, jest on zobligowany do jak najdokładniejszego zbadania sytuacji. Najpierw kontaktuje się on z osobą zgłaszającą, aby otrzymać więcej informacji o okolicznościach leżących u podstaw zgłoszenia. Jeśli zgłaszający wycofuje zgłoszenie, to wówczas Urząd ocenia, czy sprawa pomimo to powinna być monitorowana. Gdy Urząd podejmie decyzję o zajęciu się sprawą, wzywa rodziców na rozmowę w biurze lub też wysyła zawiadomienie o wizycie w domu. Gdy sprawa dotyczy małych dzieci – rozmawia się tylko z rodzicami, większe dzieci najczęściej uczestniczą w rozmowie. Rodzice zostają poinformowani m. in. o przysługujących im prawach³⁰⁹.

„Urząd Ochrony Praw Dziecka ma obowiązek interweniować, gdy:

- istnieje szczególna potrzeba zastosowania działań wspierających w stosunku do dziecka z powodu warunków w domu lub z innych przyczyn,
- codzienna opieka sprawowana nad dzieckiem odznacza się poważnymi brakami lub istnieją poważne braki w kontakcie oso-

308 *Urząd Ochrony Praw Dziecka – dla dobra dziecka*, www.regjeringen.no/upload/BLD/barnets_bestevosjyrer_til_bernetsbestepolsk.pdf z dnia 20 czerwca 2013 r.

309 *Ibidem*.

bistym i bezpieczeństwie, jakich dziecko potrzebuje zgodnie ze swoim wiekiem i stopniem rozwoju,

- ✦ rodzice nie dbają o to, aby potrzeby dziecka chorego, niepełnosprawnego lub specjalnej troski zostały zaspokojone, zwłaszcza w zakresie leczenia i edukacji,
- ✦ dziecko jest maltretowane lub narażone na inne poważne naruszenie godności osobistej w domu,
- ✦ występuje duże prawdopodobieństwo, że zdrowie lub rozwój dziecka może ucierpieć, ponieważ rodzice nie są w stanie wziąć dostatecznej odpowiedzialności za dziecko,
- ✦ dziecko wykazuje poważne zaburzenia zachowania:
 - poprzez trwającą lub powtarzającą się działalność przestępczą
 - poprzez długotrwałe nadużywanie środków odurzających lub w inny sposób³¹⁰.

Naczelną zasadą postępowania Urzędu Ochrony Praw Dziecka jest to, że zastosowane środki pomocy mają służyć dobru dziecka. Jeśli interesy dzieci i rodziców są sprzeczne, to decydujące znaczenie ma interes dziecka. Uwzględniając prawo dziecka do wychowania w rodzinie, Urząd zawsze rozważa, czy możliwa jest pomoc w poprawie funkcjonowania rodziny poprzez zastosowanie działań zapobiegawczych. Mogą nimi być:

- ✦ porady i doradztwo rodzinne, np. przez ustanowienie kuratora,
- ✦ pomoc materialna dla dziecka, aby mogło ono uczestniczyć w zajęciach w czasie wolnym,
- ✦ odciążenie rodziny poprzez przyznanie pomocy domowej, miejsca w przedszkolu czy świetlicy szkolnej,
- ✦ mianowanie opiekuna społecznego,
- ✦ dom odwiedzin³¹¹.

Przejęcie opieki nad dzieckiem zachodzi jedynie w szczególnych przypadkach. Jest to poważna ingerencja w życie rodzinne, stąd też muszą istnieć ważne ku temu powody. Ma to miejsce wówczas, gdy działania zapobiegawcze w środowisku domowym nie odniosły zamierzonego skutku. Może to nastąpić za zgodą, jak i bez zgody rodziców. Jeśli zachodzi podejrzenie, że ma miejsce poważne zaniedbanie opieki rodzicielskiej lub

310 *Ibidem*.

311 *Ibidem*.

krzywdzenie dziecka, to może ono zostać przeniesione z domu rodzinnego natychmiast. Jest to jednak wyjątek, zasadą jest, iż – we współpracy z rodzicami – stosowane są różnorodne środki wspierające rodzinę.

Jeżeli Służba Ochrony Praw Dziecka i rodzice są zgodni co do czasowego umieszczenia dziecka poza domem rodzinnym, to w takim przypadku może to nastąpić bez formalnego przejścia opieki nad dzieckiem przez wskazaną Służbę. Sprawę o przejściu opieki nad dzieckiem inicjuje gminna Służba Ochrony Praw Dziecka, a decyzja wydawana jest przez Komisję Wojewódzką (fylkesnemnda). Komisja ta składa się z 5 członków pod przewodnictwem prawnika. Rodzice mogą być obecni w trakcie rozpatrywania sprawy, ale nie podczas samej narady i głosowania. W przypadku przejmowania opieki nad dzieckiem rozważana jest kwestia umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej, w domu dziecka ewentualnie w ośrodku dla młodzieży. Jeśli mowa jest o dłuższym pobycie, to dziecko umieszczane jest w rodzinie zastępczej. Rodzinę tę wybiera się biorąc pod uwagę osobowość dziecka i jego potrzeby w zakresie opieki i nauki. Dziecko powinno być umieszczone w środowisku, w którym może ono zachować i rozwijać swoją tożsamość, na przykład w kwestii przynależności etnicznej lub religijnej. Jeśli kontakt z rodzicami może być szkodliwy dla dziecka, to Komisja Wojewódzka może postanowić, że adres dziecka będzie utrzymywany w tajemnicy przed rodzicami. Jeśli służy to dobru dziecka, to istnieje możliwość odebrania rodzicom władzy rodzicielskiej nad dzieckiem³¹².

Od decyzji wydanych przez gminną Służbę Ochrony Praw Dziecka, można wnieść odwołanie do Wojewody (fylkesmannen). Dotyczy to przede wszystkim decyzji o zastosowaniu działań wspierających (działań zapobiegawczych). Z kolei przeciwko decyzji podjętej przez Komisję Wojewódzką (na przykład dotyczącej przejścia opieki), można wnieść powództwo do sądu pierwszej instancji celem ponownego rozpatrzenia sprawy. Ww. możliwości dotyczą przede wszystkim rodziców dziecka, posiadających władzę rodzicielską. Samo dziecko może być również stroną w postępowaniu, jeśli ukończyło ono 15 lat i rozumie czego sprawa dotyczy (wyjątkowo Komisja Wojewódzka może udzielić uprawnień strony w postępowaniu dziecku poniżej 15. roku życia)³¹³.

Zbliżone, do opisanych wyżej, rozwiązania obowiązują w wielu

— — —
312 *Ibidem*.

313 *Ibidem*.

krajach europejskich (ze szczególnym uwzględnieniem krajów skandynawskich) ale i na świecie. Były one przedmiotem publikacji naukowych, stąd też nie dostrzegam potrzeby ich dokładnego analizowania w tej pracy³¹⁴.

314 Szerzej na temat kierunków rozwoju pieczy zastępczej w Europie i Ameryce Północnej pisali m. in.: M. Andrzejewski, *Pieczka zastępcza...*, s. 417 i n.; M. Colton, M. Williams, *Światowe kierunki w opiece zastępczej*, [w:] *Współczesne kierunki...*, s. 217 i n.; W. Hellinckx, *Opieka instytucjonalna i jej alternatywy w krajach Unii Europejskiej*, [w:] *ibidem*, s. 115 i n.; *Zmiany w systemie opieki nad dziećmi i młodzieżą – perspektywa europejska*, red. Z. W. Stelmaszuk, Katowice 2001; *System opieki kompensacyjnej w zjednoczonej Europie*, red. S. Badora, D. Marzec, Kraków 2002; J. E. B. Myers, *A Short History of Child Protection in America*, Family Law Quarterly, Vol. 42, No. 3, Fall 2008, s. 459.

ROZDZIAŁ III



GENEZA I EWOLUCJA INSTYTUCJI RODZIN ZASTĘPCZYCH – DEFINICJA, PODZIAŁ I CECHY RODZIN ZASTĘPCZYCH

1. Rodowód i kształtowanie się instytucji rodzin zastępczych

Otaczanie pieczęią dzieci pozbawionych opieki rodzicielskiej znane było ludzkości od najdawniejszych czasów. Dzieci takie zwykle powierzano rodzinom spokrewnionym z nimi bądź rodzinom obcym, co można uznać za prototyp rodzinnych form pieczy zastępczej, a zwłaszcza rodzin zastępczych³¹⁵. Na rozwój tych ostatnich wpłynęło szereg zróżnicowanych czynników. Z pewnością przyczyniły się do niego doświadczenia zdobyte na przestrzeni wielu lat, ukazujące niedostatki i walory tej specyficznej formy opieki nad dzieckiem. Choć początkowo wypaczano ideę takiej opieki, z czasem przekształcono jej model ukierunkowując go na zapewnienie dzieciom pozbawionym opieki rodzicielskiej warunków życia najbardziej zbliżonych do występujących w rodzinie naturalnej.

Początków rodzin zastępczych doszukiwać się można w XVI wieku. Na wyróżnienie zasługuje tu francuski duchowny św. Wincenty a' Paulo, którego działalność przyczyniła się znacząco do rozwoju tej instytucji. W celu zmniejszenia śmiertelności niemowląt przebywających w ochronkach dla ubogich, za umówioną opłatą umieszczał on je u matek zastępczych. W stosunkowo krótkim czasie przyniosło to bardzo dobre rezultaty³¹⁶. Podobną działalność prowadził zakonnik G. P. Boduen, przybyły do Polski w 1717 roku. Poświęcił się on całkowicie pieczy nad dziećmi pozbawionymi opieki rodzicielskiej, tworząc dla nich placówki nazywane popularnie „szpitalikami”. G. P. Boduen zorganizował kilka takich szpitalików. Największą sławę zyskał założony w 1736 r. Szpital Dzieciątka Jezus. W szpitalikach znalazło schronienie wiele dzieci. Ich liczba stale wzrastała, co utrudniało prawidłowe funkcjonowanie tej formy pieczy. Wtedy to, G. P. Boduen podjął decyzję o umieszczaniu dzieci w rodzinach włościańskich. Dzieci młodsze (do 3 lat) kierowane były „do piersi”; dzieci starsze (powyżej lat 3) oddawane były „na garnuszek”. Rodziny sprawujące pieczę nad dziećmi otrzymywały niewielki, ale stały ekwiwalent pieniężny (8 zł). W zakresie wykonywanych zadań podlegały one corocznej kontroli. Nie była ona jednak miarodajnym źródłem informacji. Sposób jej przeprowadzania sprawiał, że rodziny zwykle przyprawdzały na spotkanie dobrze ubrane, odżywione i zadbane dziecko własne albo

315 F. Kulpiński, *Historyczne podmioty myśli i praktyki opieki nad dzieckiem*, [w:] *Pedagogika opiekuńcza "ó" historia, teoria, terminologia*, Z. Dąbrowski, F. Kulpiński, Olsztyn 2000, s. 18.

316 Szerzej M. Jamrozek, *Rodzina zastępcza*, [w:] *Encyklopedia Pedagogiczna*, red. W. Pomykało, Warszawa 1997, s. 703 – 705.

sąsiadów. Tymczasem dziecko znajdujące się pod ich pieczę było często głodzone, bite, zaniedbane i źle traktowane, co niejednokrotnie prowadziło do jego choroby, a nawet śmierci z głodu i wycieńczenia. Ujawnienie tych praktyk zadecydowało o gwałtownym zahamowaniu rozwoju rodzin zastępczych³¹⁷. Kolejne lata, głównie za sprawą rozbiorów, nie sprzyjały popularyzacji tej formy pieczy zastępczej. Piecza nad dziećmi pozbawionymi opieki rodzicielskiej była podyktowana racjami państw zaborczych. W tej sytuacji interesy dziecka polskiego nie były właściwie respektowane, a jego los podporządkowano polityce zaborców³¹⁸. Pomimo ograniczeń rodzimej działalności społecznej już wtedy podejmowano próby organizowania rodzin zastępczych. Wśród osób, które podjęły tę inicjatywę był m. in. pedagog – Kazimierz Jeżewski, założyciel Towarzystwa Gniazd Sierocych, zalegalizowanego w 16 sierpnia 1911 roku. System zaproponowany przez K. Jeżewskiego był formą pośrednią między rodzinami zastępczymi a rodzinnymi domami dziecka³¹⁹. Niekiedy można zetknąć się z poglądem, że gniazda sieroce były w rzeczywistości niespokrewnioną z dzieckiem wielodzietną rodziną zastępczą³²⁰ (obecnie – co już sygnalizowano – na gruncie unormowań ustawy, przy spełnieniu wymogów w niej określonych, będzie to rodzina zastępcza zawodowa lub rodzinny dom dziecka³²¹). Brały one pod swoją pieczę „dzieci niczyje bez ojca, bez matki”³²². W gnieździe przebywały dzieci w różnym wieku³²³. Z założenia miały one wzrastać w poczuciu posiadania własnego domu. Od najmłodszych lat dzieciom wydzielano zajęcia dostosowane do ich sił fizycznych i umysłowych³²⁴. Miały one pomóc w usamodzielnieniu dziecka w myśl reguły: „Gnieździacy od małego już dziecka wzrastają w rozumieniu, że w życiu muszą sobie na wszystko zasłużyć i zarobić, że na żadną darmość liczyć nie mogą”³²⁵. Praca na własne utrzymanie miała dać tym dzieciom poczucie własnej godności. K. Jeżewski uważał, że filantropia

317 Szerzej F. Kulpiński, *Historyczne podmioty...*, s. 24 – 25; M. Kolankiewicz, *Z tradycji/ el'rodzin zastępczych*. Cz. 1, *Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze* 2008, nr 1, s. 36 – 44.

318 U. Kamińska, *Zarys...*, s. 55.

319 L. Winogrodzka, *op. cit.*, s. 67.

320 *PRIDE...*, s. 19.

321 Zob. art. 233 ustawy.

322 *Wzorowe Zagrody jako program działalności Towarzystwa Gniazd Sierocych*, Warszawa 1918, s. 3.

323 *Ibidem*, s. 15.

324 *Ibidem*, s. 6 – 8.

325 *Wzorowe Wioski jako Program działalności Towarzystwa Gniazd Sierocych*, Warszawa 1921, s. 13.

niszczy godność człowieka i jest szkodliwa w wychowaniu dziecka³²⁶.

Gniazda sieroce nie upowszechniły się na szerszą skalę. Przyczyny tego stanu rzeczy tkwiły głównie w barierze finansowej. System pieczy nad dzieckiem pozbawionym opieki rodzicielskiej zaproponowany przez K. Jeżewskiego nie był co prawda drogi w dłuższym okresie czasu, ale wymagał na początku jednorazowego, znaczącego nakładu finansowego. Koncepcja ta znacznie wyprzedzała swoją epokę. Była ona jednak nie do przyjęcia dla szerszych kręgów społecznych. Do najbardziej kontrowersyjnych należała laickość tego systemu, a także koedukacyjny charakter gniazd sierocych, co w tamtym czasie traktowane było nieufnie. Czasem było to utożsamiane wręcz z „rozpustą”. Kolejną „wadą” tego systemu było położenie nacisku na kształcenie zawodowe oraz zamiar udostępniania wychowankom wykształcenia na poziomie średnim, a nawet wyższym. Było to założenie nie do zaakceptowania dla części ówczesnego społeczeństwa uznającego, że „naturalnym losem tych dzieci miała być praca na poziomie najniższym”³²⁷.

Losem dzieci pozbawionych opieki rodzicielskiej zajmował się też inny pedagog Czesław Babicki. Jego zdaniem, najdoskonalszą instytucją wychowawczą była rodzina (nie tylko naturalna). W jego przekonaniu, tylko w rodzinie dziecko mogło liczyć na zaspokojenie swoich potrzeb i rozwój własnej indywidualności. Krytykował on wychowanie instytucjonalne. Starając się je zreformować, wprowadzał do placówek model oparty na wzorach rodzinnych, zrywający z szablonowością i formalizmem istniejącym w placówkach i przybliżający jej wychowanków do społeczeństwa. Jego celem było wytworzenie u dzieci silnej więzi zespołowej oraz rodzinnej atmosfery. Wychowankowie podzieleni byli na grupy, a każda z nich była zorganizowana na wzór rodziny. Dzieci wraz z wychowawcą tworzyły tzw. „rodzinkę”, stąd system Cz. Babickiego nazywano „systemem rodzinkowym”³²⁸. Ostatecznie koncepcja ta nie przyjęła się, co spowodowane było w szczególności jej nowatorskim – jak na ówczesne czasy – charakterem. Odegrała ona jednak istotną rolę w wykreowaniu później instytucji rodzin zastępczych.

W ówczesnej Polsce nie zdołano rozwinąć pieczy nad dzieckiem pozbawionym opieki rodzicielskiej, w tym rodzin zastępczych na skalę

326 Cz. Kępski, *Dziecko sieroce i opieka nad nim w Polsce w okresie międzywojennym*, Lublin 1991, s. 189.

327 Cz. Kępski, *op. cit.*, s. 191 – 192.

328 *PRIDE...*, s. 19.

iniejących wtedy potrzeb społecznych. Niemniej jednak, to co było przez wiele wcześniejszych lat sprawą głównie miłosierdzia, przybrało bardziej zinstytucjonalizowany charakter. Z czasem, to co pierwotnie było przedmiotem troski indywidualnej zaczęło budzić dodatkowo zainteresowanie państwa. Jak wówczas twierdzono: „Sumienie indywidualne zastępuje się przez sumienie zbiorowe – czyli społeczne”. Jednym z pomiotów odpowiedzialnych za organizowanie tej pieczy stała się gmina. Oprócz gminy znaczącą rolę odgrywały sądy. Przy każdym sądzie prowadzona była księga ewidencyjna sierot z danego okręgu. Sąd wyznaczał każdemu dziecku pozbawionemu opieki rodzicielskiej opiekuna³²⁹, którego zadaniem była troska o dobre utrzymanie i wychowanie dziecka. Wkrótce do pomocy opiekunom powołano rady opiekuńcze. Rady te, złożone z przedstawicieli społeczeństwa, miały informować sąd o konieczności ustanowienia nowego opiekuna dla dziecka w przypadku, gdy osoba pełniąca tę funkcję zaniedbywała swoje obowiązki³³⁰.

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości problematykę dziecka pozbawionego opieki rodzicielskiej podjęła Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 roku³³¹. Jej art. 103 stanowił: „Dzieci bez dostatecznej opieki rodzicielskiej, zaniedbane pod względem wychowawczym, mają prawo do opieki i pomocy państwa w zakresie określonym ustawą”. Zapowiedziana w Konstytucji ustawa nie została uchwalona. W związku z tym kwestie powyższe uregulowane były w części zachowanymi w mocy unormowaniami prawnymi pochodzącymi z okresu zaborów, a w części uchwalonymi aktami prawnymi obejmującymi tylko fragmentarycznie niektóre zagadnienia. Jednym z nich była powoływana już ustawa o opiece społecznej³³². Zgodnie z jej art. 1, „Opieką społeczną w rozumieniu niniejszej ustawy jest zaspakajanie ze środków publicznych niezbędnych potrzeb życiowych tych osób, które trwale lub chwilowo własnymi środkami materialnymi lub własną pracą uczynić tego nie mogą, jak również zapobieganie wytwarzaniu się stanu, powyżej określonego. Opieka społeczna w zakresie powyższym obejmuje w szczególności:

- a. opiekę nad niemowlętami, dziećmi i młodzieżą, zwłaszcza nad sierotami, półsierotami, dziećmi zaniedbanymi, opuszczonymi, przestępnymi oraz zagrożonymi przez

329 Szerzej J. Bek, *Opieka nad sierotami*, Lwów 1916, s. 4 – 7.

330 *Ibidem*, s. 8.

331 Dz. U. Nr 44, poz. 267, z późn. zm.

332 Posłużono się w niej określeniem „opieka”, a nie terminem „piecza zastępcza”.

- wpływy złego otoczenia;
- b. ochronę macierzyństwa,
 - c. opiekę nad starcami, inwalidami, kalekami, nieuleczalnie chorymi, upośledzonymi umysłowo i w ogóle nad niezdolnymi do pracy;
 - d. opiekę nad bezdomnymi ofiarami wojny i szczególnie ciężko poszkodowanymi;
 - e. opiekę nad więźniami po odbyciu kary;
 - f. walkę z żebractwem, włóczęgostwem, alkoholizmem i nierządem;
 - g. pomoc insytucjom opiekuńczym prywatnym i współdziałanie z nimi” (art. 2 ustawy o opiece społecznej).

W ustawie mocno akcentowano wychowawczy charakter opieki. Za jej słabą stronę, oprócz ramowego charakteru, uznawano połączenie opieki nad dzieckiem z opieką nad dorosłymi. Tymczasem – jak twierdzono – o ile dziecko powinno być otoczone opieką z racji swojej niedojrzałości, a nie pozostawiania w biedzie, o tyle dorośli powinni korzystać z opieki w razie kalectwa, starości lub skrajnego ubóstwa. Połączenie obu grup potrzebujących, tj. dzieci i dorosłych nie służyło dobrze zwłaszcza interesom dzieci³³³. Ciężar zorganizowania i zapewnienia opieki w rodzinach zastępczych spoczywał na samorządzie terytorialnym. Dziećmi miały zajmować się gminy ich stałego pobytu. Przyjęto, że władze terenowe, znając potrzeby i zwyczaje swojego terenu, rozwiążą ten problem najbardziej racjonalnie. System ten ostatecznie nie sprawdził się. Gminy uchylały się od nałożonych na nie obowiązków albo realizowały je niechętnie. Przyczynami były zarówno ich trudności finansowe, jak też brak ukształtowanej tradycji w tej dziedzinie. W tej sytuacji cennym uzupełnieniem stała się aktywność dobroczynna towarzystw społecznych, kościołów oraz gmin wyznaniowych. Skutkiem tego, jak zauważa Cz. Kępski, funkcjonowanie rodzin zastępczych, nie do końca zatraciło swój dobroczynny charakter³³⁴.

W okresie międzywojennym ogromne zasługi w rozwoju rodzin zastępczych przypisuje się władzom Łodzi. To tam pod koniec 1925 r. Wydział Opieki Społecznej Magistratu m. Łódź, zdecydował o oddaniu dzieci pozbawionych opieki rodzicielskiej pod pieczę rodziców

333 Cz. Kępski, *op. cit.*, s. 30 – 31.

334 *Ibidem*.

zastępczych. Takie rozwiązanie motywowane było przede wszystkim brakiem odpowiedniej liczby miejsc w działających wówczas Miejskich Domach Wychowawczych³³⁵. Umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej odbywało się jedynie wyjątkowo – właśnie z powodu braku miejsc – we wskazanych wyżej placówkach. Dziecko powierzano rodzinie zastępczej na stały pobyt, z obowiązkiem wykonywania całkowitej nad nim pieczy, za wynagrodzeniem lub bez wynagrodzenia. Zainteresowana rodzina zgłaszała się do Miejskiej Stacji Opieki nad Dzieckiem. Kandydaci do pełnienia funkcji rodziny zastępczej musieli być małżeństwem, mieszkać na terenie Łodzi, mieć wystarczające dochody na własne utrzymanie oraz odpowiednie warunki mieszkaniowe³³⁶. Ponadto osoby te miały „stanowić pod względem społecznym środowisko dodatnie”. Członkowie rodziny wspólnie mieszkający nie mogli być dotknięci „żadną z chorób społecznych”. Rodzina nie mogła zająć się dzieckiem, jeśli zachodziło podejrzenie, że: starała się o nie w celu osiągnięcia zysku, miała więcej niż dwoje własnych dzieci poniżej 10. roku życia, pozostawała bez pracy, kandydaci byli analfabetami, w przeszłości byli karani sądownie, jak również wtedy, gdy były to osoby niedołążne. Funkcji rodziny zastępczej nie powierzano też rodzinie, w której kobieta pracowała poza domem, a także gdy jeden z członków rodziny wspólnie zamieszkujący, sprzeciwiał się wzięciu pod pieczę dziecka. Wiek kandydatów musiał być dostosowany do wieku dziecka. Pierwszeństwo w przyjęciu dzieci miały rodziny bezdzietne albo posiadające dzieci już usamodzielnione. Nabór rodziców zastępczych dokonywany był przez pracowników Wydziału Opieki Społecznej, po przeprowadzeniu rozmów i wywiadu środowiskowego w miejscu zamieszkania kandydatów. Po zakwalifikowaniu rodziny, umieszczano w niej dziecko, przekazując jej jednocześnie wskazówki wychowawcze oraz informacje co do charakteru, stanu zdrowia i innych istotnych cech i spraw dziecka. Do rodzin zastępczych trafiały dzieci zdrowe i normalnie rozwinięte, w wieku poniżej 7 lat, rodziców zmarłych, jak i dzieci rodziców niewywiążujących się właściwie ze swoich obowiązków. Rodzina mogła przyjąć maksymalnie troje dzieci³³⁷. Rodziny zastępcze sprawujące pieczę nad dzieckiem uzyskiwały od miasta pomoc finansową. Jej wysokość uzależniona była m. in. od wieku dziecka, jego stanu zdrowia i indywidualnych potrzeb. Rodzice zastępczy byli kontrolowani w zakresie spra-

335 A. Majewska, *Rodziny zastępcze Łodzi*, Łódź 1948, s. 15.

336 *Ibidem*, s. 157–158.

337 *Ibidem*, s. 158–164.

wowanej przez nich pieczy przez Miejską Stację Opieki nad Dzieckiem. Kontrola ta przeprowadzana była – co warto podkreślić – raz w miesiącu w miejscu zamieszkania dziecka. W razie niepomyślnego jej wyniku, rodzice zastępczy musieli liczyć się z koniecznością oddania dziecka – co, jak twierdzi A. Majewska, niekiedy następowało natychmiast po przeprowadzeniu kontroli. Dziecko przyjęte do rodziny zastępczej miało być traktowane jak dziecko własne. Zgodnie ze wskazówkami przekazywanymi rodzinie zastępczej: „[...] z dzieckiem należało obchodzić się spokojnie, łagodnie i wyrozumiale. Jeżeli dziecko okaże złe skłonności, przyzwyczajenia lub zбочenia, należy zasięgnąć porady lekarza, instruktorki, nauczyciela czy proboszcza. Gdyby zastosowane wskazówki nie pomogły, należy donieść o tym instytucji, z którą zawarto umowę. W żadnym wypadku nie można dziecka straszyć zrzeczeniem się opieki nad nim, ani też bić czy odmawiać pożywienia”³³⁸. W 1939 r. w łódzkich rodzinach zastępczych przebywało około 605 dzieci³³⁹.

Łódź nie była jedynym miastem, w którym podjęto się organizacji rodzin zastępczych. Od 1931 r. podobną działalność podjął także Warszawski Komitet Umieszczania Dzieci w Rodzinach. Zwolenniczką ich była m. in. Wanda Szuman, członkini Komitetu. Upowszechniając tę formę pieczy, przestrzegała ona jednocześnie przed niebezpieczeństwami grożącymi w sytuacji, kiedy nie zostaną wypracowane ściśle i jasne kryteria dotyczące umieszczania dzieci w rodzinach zastępczych, a także zasady nadzoru nad tymi rodzinami³⁴⁰. Były to uzasadnione obawy, mające swoje potwierdzenie w rzeczywistości. W praktyce, przy całej popularności rodzin zastępczych przypadającej na okres międzywojenny, okazywało się, że niejednokrotnie dzieci oddawane były rodzinom zastępczym nie wywiązującym się z przyjętych na siebie obowiązków³⁴¹. W związku z tym w dniu 10 kwietnia 1936 r. wydano pismo okólne Ministerstwa Opieki Społecznej, skierowane do wojewodów w sprawie opieki domowej i w rodzinach zastępczych. Było to jedno z pierwszych swoistych unormowań – (ranga pisma okólnego) – o zasięgu ogólnopolskim, regulujące status rodzin zastępczych. Jego mankamentami, poza niską rangą, było to, iż nie określało ono: warunków jakie mieli spełnić kandydaci do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, zasad na jakich miała funkcjonować rodzina

— — —
338 *Ibidem*.

339 *Ibidem*, s. 29.

340 Cz. Kępski, *op. cit.*, s. 157.

341 U. Kusio, *op. cit.*, s. 33 – 34.

zastępcza, a także świadczeń jakie przysługiwały rodzinom zastępczym³⁴². Z tych też powodów w 1938 r. opracowano propozycje regulaminów – instrukcji, które miały pomóc w sformułowaniu regulaminów i instrukcji dla rodzin zastępczych. Proponowano w nich umieszczanie w rodzinach zastępczych dzieci „normalnych i zdrowych”, do 14. roku życia – zarówno sierot naturalnych, jak i sierot społecznych. Przed ustanowieniem rodziny zastępczej zalecano przeprowadzenie wywiadu, który uwzględniałby m. in. warunki życia przyszłych rodziców zastępczych (w tym opinię o nich w ich najbliższym środowisku), jak również informacje o ich dochodach. Zalecano ponadto, aby osoby decydujące się na pełnienie funkcji rodziny zastępczej nie przekroczyły 50. roku życia. Kontrolę nad dziećmi umieszczonymi w rodzinie zastępczej sprawować miał lekarz, opiekun społeczny i nauczyciel. W razie niewypełnienia swoich zadań rodzice zastępczy mieli być dwukrotnie upominani, a gdyby to nie przyniosło oczekiwanego rezultatu, dziecko miało opuścić rodzinę zastępczą. Przy sumiennym wywiązywaniu się ze zobowiązań, rodzice zastępczy mogli liczyć na wyróżnienie bądź nagrodę³⁴³.

Zdaniem Cz. Kępskiego, w okresie międzywojennym, przy całej jego specyfice, zwrócono dużą uwagę na instytucję rodziny zastępczej. Opracowano też zasady prawidłowej organizacji tych rodzin, uznając je za służące na upowszechnienie. Jednocześnie dostrzegano, że większość rodzin zastępczych zorganizowana jest bez zachowania elementarnych zasad, stanowiących gwarancję właściwego wypełniania przez nie przyjętych na siebie obowiązków. Krytycznie oceniono niewłaściwie zorganizowany system kontroli, co powodowało w wielu przypadkach, że dzieci przebywające w rodzinach zastępczych były nadmiernie eksploatowane, zaniedbywane, a także pozbawione możliwości przygotowania zawodowego³⁴⁴.

Proponowane w okresie międzywojennym rozwiązania nie znalazły odzwierciedlenia w praktyce, przede wszystkim z powodu wybuchu II wojny światowej. Ze zrozumiałych względów nastąpiło wówczas zahamowanie rozwoju instytucji rodzin zastępczych. Niemniej jednak w funkcjonujących już rodzinach (w miarę ich możliwości) starano się umiesz-

342 Podają za: E. Róžańska, A. Tynelski, *Rodzina zastępcza jako forma opieki nad dzieckiem*, Kielce 1981, s. 19 – 20.

343 *Ibidem*, s. 20 – 21.

344 Cz. Kępski, *op. cit.*, s. 165.

czać dzieci, które utraciły swoich rodziców na skutek działań wojennych. Taką formą pieczy otoczono m. in. dzieci z Zamojszczyzny³⁴⁵. W czasie II wojny światowej w rodzinach zastępczych przebywało około 74 tysiące dzieci³⁴⁶.

Wobec olbrzymiej liczby osieroconych dzieci, znaczenie rodzin zastępczych wzrosło w okresie powojennym. Szacowano, że w 1949 r. pieczę rodzin zastępczych objętych było około 73 tysiące dzieci³⁴⁷, co tylko w niewielkiej części zaspokajało istniejące wtedy potrzeby. Docenienie znaczenia rodzin zastępczych w tym okresie znalazło swoje potwierdzenie w unormowaniach prawnych. W dniu 12 czerwca 1945 r. została wydana uchwała Rady Ministrów o przekazaniu ministrowi oświaty spraw opieki nad dziećmi od lat 3 do 18³⁴⁸. Minister ten wydał zarządzenie o utworzeniu Departamentu Opieki nad Dzieckiem³⁴⁹. Do obowiązków tego Departamentu należała m. in. opieka nad dziećmi i młodzieżą w rodzinach zastępczych. Opracowano w nim dokument z dnia 23 kwietnia 1945 r. Nr VII-909/46 w sprawie organizacji pracy w dziale rodzin zastępczych. Precyzował on m. in.: jakie dzieci trafiać mają do rodzin zastępczych, określał też rodzaje rodzin zastępczych oraz regulował zasady udzielania im pomocy materialnej. Dokument ten został uzupełniony pismem Ministerstwa Oświaty z dnia 15 maja 1946 r. dotyczącym umieszczania dzieci w rodzinach zastępczych. Wskazano w nim w szczególności, że w rodzinach zastępczych mają być umieszczane dzieci zdrowe, od niemowlęstwa do 6. roku życia (wyjątkowo także dzieci starsze)³⁵⁰. Mimo niskiej rangi tych aktów, podkreślić należy ich znaczącą rolę dla ugruntowania i rozwoju instytucji rodzin zastępczych.

W latach 1950-1955, w okresie centralizacji działalności opiekuńczo-wychowawczej, duży nacisk położono na rozwój różnego typu placówek opiekuńczo-wychowawczych. Remedium na wszelkie kłopoty upatrywano w państwowych placówkach, które przeważały nad rodzinami zastępczymi. To też zdecydowało o ograniczeniu inicjatywy społecznej związanej z tworzeniem rodzin zastępczych, co w krótkim czasie doprowadziło do spadku liczby tych rodzin³⁵¹.

345 Szerzej E. Różańska, A. Tynelski, *op. cit.*, s. 22 – 23.

346 *PRIDE...*, s. 19.

347 *Ibidem*.

348 Podaję za: E. Różańska, A. Tynelski, *op. cit.*, s. 23.

349 *Ibidem*.

350 *Ibidem*, s. 24.

351 Szerzej E. Kozdrowicz, *System opieki nad dzieckiem opuszczonym* (1945–

Po okresie rozkwitu placówek opiekuńczo-wychowawczych, gdy dostrzeżono ich wady, ponownie powrócono do koncepcji tworzenia rodzin zastępczych. Okres ten został zapoczątkowany Instrukcją wydaną przez Ministerstwo Zdrowia w 1958 r., dotyczącą umieszczania osamotnionych dzieci w wieku do lat trzech w rodzinach opiekuńczych³⁵². Zgodnie z jego treścią, przez rodzinę opiekuńczą należało rozumieć kobietę samotną lub wspólnie zamieszkałych małżonków, którzy w drodze umowy przyjmowali na siebie obowiązek sprawowania opieki nad dzieckiem w wieku od 6 miesięcy do 3 lat, przebywającym dotychczas w domu małych dzieci. Instrukcja ta zakładała m. in., że przed umieszczeniem dziecka w rodzinie opiekuńczej należy dokładnie sprawdzić warunki życia tej rodziny.

Aktem dającym nadzieję na znaczące przeobrażenia w sprawowaniu pieczy nad dzieckiem umieszczonym w rodzinie zastępczej była ustawa z dnia 15 lipca 1961 r. o rozwoju systemu oświaty i wychowania³⁵³. Tworzyła ona ramy prawne dla rozwoju rodzin zastępczych. Stosownie do jej art. 25, dla zapewnienia nauczania i wychowania dzieciom i młodocianym uczącym się, pozbawionym całkowicie lub częściowo opieki rodzicielskiej, organizuje się ośrodki szkolno-wychowawcze, domy dziecka, internaty i inne placówki opiekuńczo-wychowawcze lub opiekę w rodzinach zastępczych. Uwagę zwraca w tej regulacji zwłaszcza kolejność, jaką przyjął ustawodawca, wymieniając na początku placówki opiekuńczo-wychowawcze, a dopiero później rodziny zastępcze. Potwierdza to preferowanie tychże placówek, mimo dostrzeżenia ich wad. Rada Ministrów miała określić w drodze rozporządzenia zasady doboru rodzin zastępczych, zasady współdziałania sądów opiekuńczych z organami administracji państwowej w sprawach dotyczących rodzin zastępczych, zakres i formy pomocy państwa na rzecz dzieci umieszczanych w tych rodzinach oraz zasady odpłatności rodziców za pobyt ich dzieci w rodzinach zastępczych oraz zasady postępowania w tych sprawach. Żaden z powstałych projektów nie został zatwierdzony. W tej sytuacji organy terenowej administracji państwowej – kompetentne w sprawach organizacji pieczy zastępczej nad dzieckiem – zaczęły wydawać we własnym zakresie akty obowiązujące tylko na podległym im terenie. Przykładem tego może być uchwała nr 185/1278 Prezydium Rady Narodowej m. st. Warszawy z dnia 9 marca 1965 r. w sprawie zasad i trybu powierzania dzieci pozbawionych

1998), [w:] *Zagrożone dzieciństwo. Rodzinne i instytucjonalne formy opieki*, red. M. Kolankiewicz, Warszawa 1998, s. 15 – 16.

352 Podają za: E. Różańska, A. Tynelski, *op. cit.*, s. 26.

353 Dz. U. Nr 32, poz. 160, z późn. zm.

opieki rodzicielskiej w wieku od 3 do 7 lat na wychowanie rodzinom opiekuńczym³⁵⁴.

Unormowania odnoszące się do rodzin zastępczych, obowiązujące na obszarze całego kraju, wydano dopiero ponad 6 lat później. Punktem wyjścia była tu uchwała nr 254 Rady Ministrów z dnia 22 listopada 1971 r. w sprawie pomocy materialnej dla dzieci i młodzieży w rodzinach zastępczych³⁵⁵. Na jej podstawie dzieciom i młodzieży do lat 18 (a w uzasadnionych przypadkach nawet do 24. roku życia), umieszczonym w rodzinach zastępczych niezobowiązanych do alimentacji, udzielano pomocy pieniężnej i rzeczowej. Regulacja ta nie rozwiązywała jednak problemów z jakimi spotykała się rodzina zastępcza zobowiązana do alimentacji. Uwzględniając to, wydano uchwałę nr 119 Rady Ministrów z dnia 10 maja 1974 r. w sprawie pomocy materialnej dla dzieci i młodzieży w rodzinach zastępczych³⁵⁶. Na jej podstawie, pomocy materialnej udzielano dzieciom do ukończenia 16. roku życia, a po ukończeniu 16 lat tylko w przypadku uczęszczania do szkoły, nie dłużej jednak niż do 25. roku życia. Zmiany polegały w szczególności na zrównaniu sytuacji dzieci w zakresie udzielania im pomocy materialnej, niezależnie od tego, czy przebywały one w rodzinie zastępczej zobowiązanej do alimentacji, czy też w rodzinie zastępczej niezobowiązanej do alimentacji.

Kilka lat później – na podstawie powoływanej już ustawy o rozwoju systemu oświaty i wychowania, weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 1979 r. w sprawie rodzin zastępczych³⁵⁷. Stało się ono podstawą do wydania zarządzenia Ministra Oświaty i Wychowania z dnia 21 września 1979 r. w sprawie doboru rodzin zastępczych oraz szczegółowych zasad udzielania pomocy tym rodzinom³⁵⁸. Zgodnie z jego przepisami, pierwszeństwo w sprawowaniu opieki nad dzieckiem miały osoby z nim spokrewnione, o ile spełniały warunki do pełnienia funkcji rodziny zastępczej. W rodzinie zastępczej mogło przebywać jednocześnie najwyżej troje dzieci, chyba że stanowiły one liczniejsze rodzeństwo, którego – co do zasady – nie można było rozdzielać. Pełnienie funkcji rodziny zastępczej mogło być powierzony małżeństwu lub osobie niepozostającej w związku małżeńskim. Wśród wymogów jakie musieli

354 Podaję za: E. Różańska, A. Tynelski, *op. cit.*, s. 29.

355 M. P. Nr 56, poz. 364.

356 M. P. Nr 22, poz. 127 ze sprost.

357 Tekst jedn.: Dz. U. z 1985 r. Nr 48, poz. 256, z późn. zm.

358 M. P. Nr 24, poz. 135, z późn. zm.

spełnić kandydaci na rodziców zastępczych znalazły się m. in.: dawanie rękopisami należytego wykonywania zadań rodziny zastępczej, obywatelstwo polskie, miejsce zamieszkania w Polsce oraz korzystanie w pełni z praw cywilnych i obywatelskich. Ponadto, osoby te nie mogły być pozbawione praw rodzicielskich i opiekuńczych, każda z nich musiała mieć też ukończony co najmniej 24. rok życia. Kandydaci do pełnienia funkcji rodziny zastępczej musieli być zdrowi, co miało być potwierdzone przez społeczny zakład służby zdrowia. Osoby te musiały dysponować też odpowiednimi warunkami mieszkaniowymi oraz stałym źródłem utrzymania.

Umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej następowało na podstawie umowy powierzenia dziecka bądź na podstawie orzeczenia sądu opiekuńczego. Umowa zawierana była między rodziną zastępczą a terenowym organem administracji państwowej – na wniosek lub za zgodą rodziców dziecka, którym przysługiwała władza rodzicielska. Rodzina zastępcza podejmowała się obowiązku sprawowania pieczy i wychowania dziecka z dniem jej ustanowienia przez sąd bądź z dniem zawarcia umowy powierzenia dziecka. Umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej – na podstawie umowy powierzenia – dokonywał terenowy organ administracji państwowej właściwy dla miejsca zamieszkania rodziców dziecka. Mógł on upoważnić organizację społeczną, której zadania statutowe przewidywały opiekę nad dziećmi, do wykonywania czynności zmierzających do doboru rodzin zastępczych oraz naboru dzieci do tych rodzin. Dokonując kwalifikacji dziecka do rodziny zastępczej kierowano się m. in. stanem jego zdrowia, co musiało być potwierdzone odpowiednimi badaniami. Dzieci, które odbiegały od normy rozwojowej i kwalifikowały się do kształcenia w szkołach i zakładach specjalnych, mogły być umieszczone w rodzinie zastępczej mającej pełne rozeznanie w sytuacji dziecka oraz warunki i możliwości zapewnienia mu właściwej pieczy i wychowania. Rodziny te można uznać za pierwowzór funkcjonujących obecnie rodzin zastępczych zawodowych specjalistycznych.

Jeżeli dziecko miało zostać umieszczone w rodzinie zastępczej na podstawie orzeczenia sądu, a sąd ten nie wskazał rodziny zastępczej, jej doboru dokonywał terenowy organ administracji państwowej, właściwy ze względu na miejsce pobytu dziecka w porozumieniu z sądem opiekuńczym.

Rozwiązanie umowy powierzenia dziecka następowało po upływie 3

miesiący od jej wypowiedzenia, dokonanego na piśmie przez jedną ze stron. Wyjątkowo, jej rozwiązanie mogło nastąpić bez zachowania okresu wypowiedzenia w razie stwierdzenia przez terenowy organ administracji państwowej rażącego niewywiązywania się rodziny zastępczej z przyjętych na siebie zadań bądź ustania warunków do pełnienia funkcji rodziny zastępczej. W razie rozwiązania umowy powierzenia dziecka, organ miał obowiązek zapewnić dziecku dalszą pieczę i wychowanie.

Nad należyтым wykonywaniem przyjętych przez rodzinę zastępczą zobowiązań czuwali nauczyciele wyznaczeni przez terenowy organ administracji państwowej. Oni też udzielali rodzinie zastępczej stosownej pomocy pedagogicznej.

Dzieci umieszczane w rodzinie zastępczej korzystały z pomocy pieniężnej na pokrycie kosztów ich utrzymania. Pomocy tej udzielał właściwy miejscowo terenowy organ administracji państwowej. Podstawą przyznania pomocy była umowa o pomocy pieniężnej zawarta między tym organem, a rodziną zastępczą. Pomoc przysługiwała od dnia zawarcia umowy, do czasu ukończenia przez dziecko 18 lat, a po ukończeniu tego wieku – w razie kontynuowania nauki albo ustalenia inwalidztwa uniemożliwiającego podjęcie nauki lub zatrudnienia, nie dłużej jednak niż do ukończenia 25 lat. W razie kontynuowania studiów wyższych na ostatnim roku, pomoc przedłużano – do ukończenia 26. roku życia, chyba że dziecko osiągało z tytułu pracy własnej dochody przekraczające najniższe zasadnicze wynagrodzenie miesięczne w uspołecznionych zakładach pracy. Dziecku pozostającemu w rodzinie zastępczej obcej lub spokrewnionej w stopniu niezobowiązującym do świadczeń alimentacyjnych kwota wypłacanej pomocy pieniężnej była wyższa, niż w przypadku dziecka przebywającego w rodzinie z nim spokrewnionej w stopniu zobowiązującym do świadczeń alimentacyjnych. Zwiększona pomoc pieniężna przysługiwała dziecku umieszczonemu w rodzinie zastępczej – które ze względu na stan fizyczny, psychiczny, psychofizyczny wymagało stałej opieki innej osoby, polegającej na konieczności pielęgnacji lub na systematycznym współdziałaniu w postępowaniu leczniczym lub rehabilitacyjnym. Jeżeli dziecko otrzymywało rentę rodzinną, stawkę przysługującej mu pomocy zmniejszano o połowę renty. Poza wskazaną pomocą pieniężną, terenowy organ administracji państwowej właściwy ze względu na miejsce zamieszkania rodziny zastępczej, wypłacał tej rodzinie jednorazowy zasiłek pieniężny na jedno dziecko. Był on przeznaczony na zakup odzieży i przyborów szkolnych. Dzieciom znajdującym się w szczególnie trudnej

sytuacji materialnej, powstałej na skutek zdarzeń losowych mogła być przyznana dodatkowa pomoc pieniężna. Rodziny zastępcze, które nie otrzymywały zasiłku rodzinnego na dziecko korzystały z dodatkowej pomocy finansowej.

Rodzinom zastępczym przysługiwały ponadto świadczenia przyznawane z zakładowego funduszu socjalnego bądź zakładowego funduszu mieszkaniowego na takich samych zasadach jak pracownikom posiadającym własne dzieci. Dzieci umieszczone w rodzinie zastępczej uprawnione były dodatkowo do bezpłatnych żłobków, przedszkoli na zasadzie pierwszeństwa; korzystały też z bezpłatnych form wypoczynku i świadczeń zakładów służby zdrowia.

Rodzice, których dzieci przebywały w rodzinie zastępczej byli zobowiązani do ponoszenia odpłatności z tego tytułu. Miesięczna opłata nie mogła przekroczyć kwoty miesięcznej stawki pomocy pieniężnej udzielanej na dziecko. Opłat tych nie uiszczali rodzice zobligowani do alimentacji dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej na podstawie orzeczenia sądu. Kwota tych opłat zależała od wysokości przeciętnego miesięcznego dochodu przypadającego na jednego członka rodziny naturalnej pozostającego we wspólnym gospodarstwie domowym. Wysokość opłat ustalał terenowy organ administracji państwowej właściwy dla ich miejsca zamieszkania. W szczególnie uzasadnionych przypadkach mógł on zwolnić całkowicie lub częściowo rodziców dziecka z tych opłat na określony czas, nie dłuższy jednak niż 1 rok kalendarzowy.

Pewne zmiany w sytuacji rodzin zastępczych wprowadzono rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 października 1993 w sprawie rodzin zastępczych³⁵⁹. Zostało ono wydane na podstawie art. 74 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty³⁶⁰. W myśl jego przepisów, organizację opieki w rodzinach zastępczych, tworzenie warunków do jej prawidłowego funkcjonowania oraz udzielanie pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania przebywających tam dzieci przejęły kuratoria oświaty. Tak jak poprzednio, rodzina zastępcza miała stworzyć dziecku warunki życia i rozwoju podobne do panujących w rodzinie naturalnej. Umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej następowało na podstawie umowy powierzenia dziecka, zawartej pomiędzy kuratorem oświaty a rodziną zastępczą. W rodzinie zastępczej mogły być umieszcza-

359 Dz. U. Nr 103, poz. 470, z późn. zm.

360 Dz. U. Nr 95, poz. 425, z późn. zm.

ne małoletnie dzieci znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej, uniemożliwiającej zapewnienie im przez rodziców naturalnych podstawowych warunków opieki i wychowania. Z tej formy opieki korzystały też dzieci, które nie mogły być przysposobione.

Dzieci umieszczane były w rodzinie zastępczej na czas nieoznaczony. Doboru rodzin zastępczych dokonywał kurator oświaty kierując się wnioskiem ośrodka adopcyjno-opiekuńczego, opinią kwalifikacyjną pogotowia opiekuńczego oraz orzeczeniem sądu opiekuńczego, jeżeli sąd nie wskazał jednocześnie rodziny zastępczej. W doborze rodziny zastępczej uwzględniono wymogi wskazane w art. 73 ustawy o systemie oświaty. Pierwszeństwo w pełnieniu funkcji rodziny zastępczej miały osoby spokrewnione lub spowinowacone z dzieckiem albo wskazane przez rodziców naturalnych – dwie ostatnie sytuacje były nowością. Potwierdzono także, że rodzeństwo ma być umieszczane w jednej rodzinie zastępczej. Przestrzegano nadto, aby pomiędzy rodziną zastępczą a dzieckiem była zachowana odpowiednia różnica wieku. Zastrzeżenie to nie dotyczyło przypadku, w którym rodziną zastępczą miało być rodzeństwo. Docenienie podmiotowości dziecka zdecydowało, że umieszczenie w rodzinie zastępczej dziecka, które ukończyło 13 lat wymagało jego zgody, co także stanowiło *novum*. Kandydaci do pełnienia funkcji rodziny zastępczej dla dzieci dotkniętych trwałym kalectwem, wymagających pielęgnacji albo z innymi zaburzeniami wymuszającymi pomoc specjalistyczną mieli być odpowiednio przygotowani do sprawowania pieczy.

Nadzór nad wykonywaniem zadań przyjętych przez rodzinę zastępczą należał do kuratora oświaty. Opiekę nad rodzinami zastępczymi sprawował ośrodek adopcyjno-opiekuńczy. Pełnienie funkcji rodziny zastępczej było bezpłatne, co bez wątpienia nie służyło upowszechnieniu tej instytucji.

Kurator oświaty, właściwy ze względu na miejsce zamieszkania rodziny zastępczej udzielał dzieciom umieszczonym w tych rodzinach pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie kosztów ich utrzymania. Podstawą przyznania tej pomocy była umowa o pomocy pieniężnej zawarta między nim, a rodziną zastępczą. Pomoc przysługiwała od dnia faktycznego umieszczenia dziecka do czasu ukończenia przez nie 18. roku życia. Podobnie jak na gruncie poprzednich regulacji, w razie kontynuowania nauki, pomoc udzielana była nie dłużej niż do ukończenia 25. roku życia, a w przypadku odbywania studiów wyższych na ostatnim roku – do ukończenia

26 lat. Pomoc ta była zwiększana – w odniesieniu do niektórych kategorii dzieci, a mianowicie dzieci oczekujących na przysposobienie oraz dzieci o szczególnych potrzebach ze względu na stan ich zdrowia. Dziecko osiągające ze swego majątku lub z innych źródeł dochód wystarczający na pokrycie kosztów jego utrzymania nie otrzymywało pomocy pieniężnej, co było nowością w porównaniu do poprzedniego stanu prawnego. Jeżeli dochód ten nie wystarczał na pokrycie kosztów jego utrzymania pomoc pieniężna była zmniejszana o połowę tego dochodu. Dodatkowo rodzina zastępcza otrzymywała po zawarciu umowy, jednorazowy zasiłek pieniężny. Dzieciom umieszczonym w rodzinach zastępczych – które na skutek wypadków losowych wymagały dodatkowej pomocy – kurator oświaty właściwy ze względu na miejsce zamieszkania tej rodziny, mógł udzielić nadto jednorazowej, okresowej lub stałej pomocy pieniężnej. Rodzinom zastępczym, którym nie przysługiwał zasiłek rodzinny na dziecko wypłacano pomoc pieniężną w wysokości tego zasiłku. Dzieci umieszczone w rodzinie zastępczej traktowano jak dzieci własne w przypadku uprawnień do ulg i świadczeń społecznych. Podobnie, jak to było uregulowane w poprzednim stanie prawnym, dzieci miały prawo do korzystania z bezpłatnych publicznych przedszkoli i żłobków. Koszty pobytu dzieci w tych instytucjach refundował kurator oświaty właściwy ze względu na miejsce zamieszkania rodziny zastępczej. On także – w miarę istniejących możliwości – mógł sfinansować w całości lub w części koszty udziału dzieci w zorganizowanych formach wypoczynku.

W przywołanych powyżej przepisach zachowano obowiązek ponoszenia odpłatności rodziców za dzieci przebywające w rodzinach zastępczych. Miesięczna opłata była równa wysokości miesięcznej pomocy pieniężnej przysługującej dziecku umieszczonemu w rodzinie zastępczej. Opłat tych nie ponosili rodzice, którzy na podstawie orzeczenia sądu płacili alimenty na rzecz dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej. Wysokość opłat ustalał kurator oświaty właściwy ze względu na miejsce zamieszkania rodziny zastępczej. W szczególnie uzasadnionych przypadkach losowych mógł on zwolnić rodziców – na ich wniosek – całkowicie lub częściowo od odpłatności na czas określony. Odpłatność rodziców za dzieci umieszczone w rodzinie zastępczej na podstawie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich regulowały odrębne przepisy.

W drugiej połowie lat 90. funkcjonowanie opieki zastępczej, w tym także rodzin zastępczych poddano ostrej krytyce. Z dezaprobatą podchodzono do usytuowania opieki zastępczej w systemie oświaty. System

ten nie uwzględniał zwłaszcza koniecznego dla dobra dziecka kontaktu i współpracy z jego rodzicami, co miało stwarzać szansę powrotu dziecka do rodziny naturalnej. Krytyce poddawano też m. in.: wadliwy sposób kreowania rodzin zastępczych sprawiający, że pieczę nad dziećmi powierzano np. osobom niewydolnym wychowawczo, bez jakichkolwiek kwalifikacji. Negatywnie oceniano również brak nadzoru nad sposobem wydatkowania środków przeznaczonych na pokrycie kosztów utrzymania dziecka, co niejednokrotnie prowadziło do nadużyć ze strony rodziny zastępczej³⁶¹. Natężenie krytyki zbiegło się w czasie z przeprowadzanymi w kraju reformami – samorządową oraz systemu oświaty. Doprowadziło to ostatecznie, na podstawie ustawy kompetencyjnej³⁶², do przeniesienia spraw opieki zastępczej, w tym rodzin zastępczych z resortu edukacji do resortu pracy i polityki społecznej. Zadania w zakresie opieki zastępczej dotychczas wypełniane przez kuratorów oświaty przekazano do kompetencji starosty. Powstałym w wyniku reformy powiatom, a w szczególności powiatowym centrom pomocy rodzinie powierzono szereg zadań łączących się z tworzeniem i prowadzeniem m. in. rodzin zastępczych. Przejście opieki nad dzieckiem pozbawionym opieki rodzicielskiej do resortu pracy i polityki społecznej sprawiło, że podstawą prawną tworzenia i funkcjonowania rodzin zastępczych przestała być ustawa o systemie oświaty i akty wykonawcze wydane na jej podstawie, a stała się powoływana już ustawa o pomocy społecznej z 1990 r. (później wielokrotnie nowelizowana) wraz z aktami wykonawczymi do niej. Na podstawie art. 31 f ust. 4 tej ustawy, wydano rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 lipca 1999 r. w sprawie rodzin zastępczych³⁶³, zastępujące rozporządzenie w sprawie rodzin zastępczych z 1993 roku. W nowych przepisach uwzględniono szereg wysuwanych wcześniej propozycji udoskonalenia modelu rodzin zastępczych. Ustanowiono w nich, chociaż nie *expressis verbis*, czasowość jako zasadę sprawowania pieczy w rodzinach zastępczych. Rodziny te podzielono na rodziny zastępcze spokrewnione i rodziny zastępcze niespokrewnione. Po raz kolejny pierwszeństwo w sprawowaniu funkcji rodziny zastępczej nad dzieckiem uzyskała rodzina zastępcza spokrewniona, jeżeli dawała ona gwarancję poprawy sytuacji dziecka. Jednocześnie, rodzinom zastępczym niespokrewnionym przyznano

— — —
361 Szerzej M. Andrzejewski, *Pieczka zastępcza...*, s. 422 – 427.

362 Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 668).

363 Dz. U. Nr 63, poz. 713, z późn. zm.

wynagrodzenie z tytułu świadczonych usług. Przy ustalaniu jego wysokości brano pod uwagę zwłaszcza: liczbę dzieci objętych opieką, ich wiek, stan zdrowia i rozwój, ich trudną sytuację osobistą, jak również wiążące się z nimi problemy opiekuńczo-wychowawcze. W rozporządzeniu tym nakazano by przy doborze rodziny zastępczej dla dziecka kierować się m. in. odpowiednim przygotowaniem przyszłych rodziców zastępczych do pełnienia tej funkcji, zasadą nierozłączania rodzeństwa (chyba, że dobro dziecka za tym przemawia), jak również zasadą wysłuchania opinii dziecka i w miarę możliwości uwzględnienia jego zdania (bez względu na jego wiek, chociaż zrozumiiałym jest, że przesłanka ta mogła odnosić się wyłącznie do dziecka mającego odpowiednie rozeznanie). Ponadto zobowiązano powiatowe centra pomocy rodzinie do weryfikowania zasadności pobytu dziecka w rodzinie zastępczej; wyrażono też wprost obowiązek rodzin zastępczych do podtrzymywania emocjonalnego kontaktu dziecka z rodzicami i innymi osobami bliskimi.

Prezentowane wyżej rozporządzenie bez wątpienia wprowadziło kilka od dawna oczekiwanych rozwiązań; nie było jednak pozbawione wad. Jego mankamentem było np. uzależnienie wysokości wypłacanej pomocy pieniężnej na dziecko umieszczone w rodzinie zastępczej od sytuacji dochodowej rodziny zastępczej (przy ustaleniu wysokości tej pomocy nie brano natomiast pod uwagę jakichkolwiek rozróżnień w wysokości wypłacanych świadczeń według kryterium istnienia lub nieistnienia relacji rodzinnoprawnych pomiędzy dzieckiem, a osobami pełniącymi funkcję rodziny zastępczej). Siłą rzeczy zniechęcało to wiele osób do tworzenia tych rodzin. Nadto w akcie tym pominięto kwestię właściwego wsparcia rodzin zastępczych w pełnieniu przez nie ich funkcji. Pomimo zauważonych – już w toku przygotowywania tego aktu – jego słabości, wszedł on w życie z dniem 1 sierpnia 1999 roku. Równocześnie toczyły się zaawansowane prace nad całościowym uregulowaniem opieki zastępczej w ramach systemu pomocy społecznej. Kulminacją zapoczątkowanej wówczas reformy było uchwalenie 18 lutego 2000 r. noweli do ustawy o pomocy społecznej z 1990 roku³⁶⁴. Wprowadzono nią nowy rozdział 1a zatytułowany: „Opieka nad rodziną i dzieckiem”.

W uzasadnieniu projektu tej ustawy wskazywano, iż przeniesienie zadań opieki nad dzieckiem z ustawy o systemie oświaty do ustawy o pomo-

364 Ustawa z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 19, poz. 238).

cy społecznej z 1990 r. nie było zabiegiem mechanicznym. Proponowane zmiany miały stworzyć stan prawny umożliwiający budowę spójnego systemu opieki nad dzieckiem w ramach pomocy społecznej, opartego na pracy z rodziną w jej środowisku. Tworzony system miał zapewnić szybką i skuteczną pomoc dziecku i rodzinie, dostosowaną do potrzeb zarówno jednej, jak i drugiej strony³⁶⁵. Kierując się konstytucyjną zasadą pomocniczości, pomoc społeczna miała wspierać rodzinę poprzez pracę socjalną w środowisku i umacnianie rodziny w jej funkcjach opiekuńczo-wychowawczych. Jeżeli te oddziaływania okazałyby się niewystarczające i rodzina nie odzyskałaby (lub nie zdobyła) zdolności należytego wypełniania swoich funkcji, mogła zachodzić – czasowo lub w dłuższym okresie czasu – potrzeba przejęcia przez państwo wypełniania niektórych jej funkcji. Dotyczyło to zwłaszcza przejęcia funkcji opiekuńczo-wychowawczej nad dziećmi. Występowała w związku z tym konieczność stworzenia struktur diagnostyczno-kierująco-szkoleniowo-terapeutycznych. Sprawne ich funkcjonowanie miało zabezpieczyć tworzenie warunków do godnego rozwoju dzieci przy uznaniu prymatu ich pozostawania w rodzinie. Koordynatorem wszystkich działań z zakresu pomocy społecznej, na szczeblu powiatu, miało być powiatowe centrum pomocy rodzinie. Proponowane rozwiązania odnosiły się do systemu opieki i wychowania dzieci, pomocy rodzinie w pełnieniu funkcji opiekuńczo-wychowawczej oraz zasad organizacji i finansowania wskazanego systemu. Nowe przepisy miały wspierać rodziny naturalne w wypełnianiu ich funkcji opiekuńczo-wychowawczej poprzez poradnictwo, terapię rodzinną, pracę socjalną lub działania różnych specjalistów – w miejscu zamieszkania rodziny. Projekt ustawy przewidywał wspieranie rodziny w sytuacjach problemowych poprzez różnorodne oddziaływania pomocowe. Dopiero wówczas, gdy działania te okazałyby się nieskuteczne, dziecku organizowano zastępczą opiekę rodzinną, a w ostateczności opiekę w placówce opiekuńczo-wychowawczej. Zmiany w ustawie o pomocy społecznej z 1990 r. miały umożliwić budowę jednolitego, elastycznego, dostosowanego do współczesnych potrzeb, systemu wsparcia rodziny³⁶⁶.

W zmienionej ustawie zakładano, że dziecku pozbawionemu częściowo lub całkowicie opieki rodzicielskiej lub niedostosowanemu społecznie

— — —
365 Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, druk nr 1517, www.sejm.gov.pl z dnia 12 listopada 2010 r.

366 *Ibidem*.

powiat ma zapewnić opiekę i wychowanie w formie zastępczej opieki rodzinnej lub w placówce opiekuńczo-wychowawczej. Umieszczenie takiego dziecka w rodzinie zastępczej następowało na podstawie orzeczenia sądu opiekuńczego. W przypadku jednak pilnej konieczności zapewnienia dziecku opieki zastępczej, możliwe było jego powierzenie rodzinie zastępczej, na wniosek lub za zgodą rodziców dziecka, na podstawie umowy cywilnoprawnej, zawartej między rodziną zastępczą a starostą właściwym ze względu na miejsce zamieszkania tej rodziny. O zawartej umowie starosta zobowiązany był zawiadomić niezwłocznie sąd opiekuńczy, który orzekał o umieszczeniu dziecka w rodzinie zastępczej lub w placówce opiekuńczo-wychowawczej. Pełnienie funkcji rodziny zastępczej mogło być powierzone małżonkom lub osobie niepozostającej w związku małżeńskim, jeżeli: dawali rękojmię należytego wykonywania zadań rodziny zastępczej, mieli stałe miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i korzystali z pełni praw cywilnych i obywatelskich, nie byli nigdy pozbawione władzy rodzicielskiej, nie były ograniczone we władzy rodzicielskiej ani też władza rodzicielska nie została im zawieszona, nie były chore na chorobę uniemożliwiającą właściwą opiekę nad dzieckiem, co miało być stwierdzone zaświadczeniem lekarskim, miały odpowiednie warunki mieszkaniowe oraz stałe źródło utrzymania, uzyskały pozytywną opinię ośrodka pomocy społecznej właściwego ze względu na miejsce zamieszkania.

Rodziny zastępcze dzieliły się na rodziny, które na podstawie przepisów k. r. o.:

1. mogą być zobowiązane do dostarczania środków utrzymania,
2. nie mogą być zobowiązane do dostarczania środków utrzymania,
3. rodziny pełniące zadania pogotowia rodzinnego.

Przyjęty podział rodzin zastępczych, w tym pojawienie się nowej kategorii rodzin zastępczych, tj. rodziny zastępczej pełniącej zadania pogotowia rodzinnego, odbiegał od przyjętej wcześniej klasyfikacji. Wyszczególnione powyżej kategorie rodzin zastępczych stały się później odpowiednio: rodzinami zastępczymi spokrewnionymi z dzieckiem, rodzinami zastępczymi niespokrewnionymi z dzieckiem oraz rodzinami zastępczymi niespokrewnionymi z dzieckiem pełniącymi zadania pogotowia rodzinnego.

Podobnie, jak w świetle wcześniejszych regulacji, rodzice, których dzieci przebywały w rodzinach zastępczych, byli obowiązani do ponosze-

nia odpłatności z tego tytułu. Decyzję o wysokości tej odpłatności wydawał starosta.

Ustawodawca preferował rodzinne formy opieki, akcentując jednocześnie ich subsydiarny charakter wobec opieki sprawowanej przez rodziców naturalnych. Kierowanie dziecka pozbawionego częściowo lub całkowicie opieki rodzicielskiej do placówki opiekuńczo-wychowawczej na pobyt całodobowy mogło nastąpić po wyczerpaniu możliwości udzielenia pomocy w rodzinie naturalnej lub umieszczenia w rodzinnej opiece zastępczej. Pobyt taki miał mieć charakter przejściowy do czasu powrotu dziecka do rodziny naturalnej lub umieszczenia w rodzinnej opiece zastępczej.

Wspomniana nowela do ustawy o pomocy społecznej z 1990 r. określała też zadania samorządu terytorialnego wobec rodzin zastępczych. Umowy o pełnienie funkcji rodziny zastępczej zawierał starosta. Do umów tych miały zastosowanie odpowiednio przepisy k. c. dotyczące zlecenia oraz przepisy o systemie ubezpieczeń społecznych. Starosta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania rodziny zastępczej udzielał jej pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania dziecka, uwzględniając dochód rodziny.

W następnych latach, na podstawie art. 33g ust. 6 ustawy o pomocy społecznej z 1990 r., wydane zostało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 września 2000 r. w sprawie rodzin zastępczych³⁶⁷. W porównaniu do poprzednio obowiązującego rozporządzenia zmianie uległy zasady doboru rodziny zastępczej dla dziecka. Nastąpiło to poprzez dodanie (do poprzednio obowiązujących) kolejnego wymogu sprowadzającego się do konieczności zachowania odpowiedniej różnicy wieku między kandydatami do pełnienia funkcji rodziny zastępczej a dzieckiem. Zwrócono też uwagę, aby przy doborze rodziny zastępczej dla dziecka uwzględniać możliwość zaspokojenia przez rodzinę zastępczą potrzeb dziecka, w szczególności w wieku do lat 3 lub zakwalifikowanego w trybie i na zasadach określonych w odrębnych przepisach do kształcenia specjalnego, poprzez zapewnienie dziecku udziału w zajęciach rewalidacyjno-wychowawczych albo wymagającego pomocy profilaktyczno-wychowawczej lub resocjalizacyjnej. Pierwszeństwo w pełnieniu funkcji rodziny zastępczej miały osoby spokrewnione, spowinowacone z dzieckiem albo wskazane przez rodziców dziecka, jeżeli dawały gwarancję poprawy sytuacji dziecka.

— — —
367 Dz. U. Nr 83, poz. 939, z późn. zm.

Ponadto rodziny zastępcze miały być przygotowywane na przyjęcie dziecka poprzez udzielanie im informacji o dziecku i jego sytuacji oraz zapewnienie kontaktu z dzieckiem przed jego umieszczeniem w rodzinie zastępczej. Powiatowe centrum pomocy rodzinie miało dokonywać oceny sytuacji dziecka w rodzinie zastępczej. W przypadku stwierdzenia ustania potrzeby pobytu dziecka w rodzinie zastępczej albo nienależytego wykonywania zadań rodziny zastępczej, starosta miał obowiązek zawiadomić sąd opiekuńczy odpowiednio o możliwości powrotu dziecka do rodziny naturalnej bądź o potrzebie zapewnienia dziecku opieki zastępczej w innej formie. Kryterium różnicującym wysokość pomocy pieniężnej przysługującej rodzinie zastępczej były więzi rodzinne łączące dziecko z osobami pełniącymi funkcję rodziny zastępczej. Rodziny zastępcze spokrewnione z dzieckiem otrzymywały pomoc pieniężną w wysokości uzależnionej od uzyskiwanych w rodzinie dochodów. Z kolei rodziny zastępcze niespokrewnione z dzieckiem, w tym pełniące zadania pogotowia rodzinnego – co do zasady – otrzymywały pomoc pieniężną w wysokości 40% podstawy. Przepisy rozporządzenia uregulowały też kwestie odnoszące się do szkolenia zarówno kandydatów zgłaszających gotowość pełnienia funkcji rodziny zastępczej, jak i osób pełniących już funkcję rodziców zastępczych.

Kolejne rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 września 2001 r. w sprawie rodzin zastępczych³⁶⁸, wydane zostało na podstawie art. 33g ust. 7 i 8 ustawy o pomocy społecznej z 1990 roku. Obowiązywało ono od 25 października 2001 r., zastępując poprzedzające je rozporządzenie z 2000 r., które z dniem 28 lipca 2001 r. utraciło moc. Pojawienie się rozporządzenia w sprawie rodzin zastępczych z 2001 r., po niespełna roku obowiązywania rozporządzenia z 2000 r., było w znacznej mierze konsekwencją zakwestionowania przez Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO) sposobu różnicowania wysokości pomocy pieniężnej przyznawanej rodzinie zastępczej na podstawie obowiązujących wówczas przepisów. Dla przypomnienia, wysokość pomocy pieniężnej udzielanej rodzinie zastępczej, uzależniona była od dochodów rodziny zastępczej, co jednakże odnosiło się wyłącznie do rodzin zastępczych spokrewnionych z dzieckiem (do rodzin, które mogą być zobowiązane do dostarczenia środków utrzymania). Zdaniem RPO, rozwiązanie to naruszało konstytucyjną zasadę równości i było w związku z tym rażąco niesprawiedliwe³⁶⁹.

— — —
368 Dz. U. Nr 120, poz. 1284.

369 M. Andrzejewski, *Piecza zastępcza...*, s. 475.

W toczącej się wówczas debacie parlamentarnej podkreślano wyjątkowy charakter instytucji rodziny zastępczej. Twierdzono m. in., że jedynymi kryteriami różnicowania wysokości pomocy pieniężnej powinna być sytuacja dziecka, w tym jego: wiek, stan zdrowia i wynikające z tego potrzeby, stopień rozwoju, stopień niedostosowania społecznego oraz sytuacja dochodowa³⁷⁰. Postulatom tym dano wyraz w sygnalizowanym już rozporządzeniu w sprawie rodzin zastępczych z 2001 r., w którym wysokość pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania dziecka ustalana była na podstawie tych właśnie kryteriów. Zmiany nastąpiły również w terminologii, na co warto zwrócić uwagę. W poprzednim stanie prawnym w przepisach mowa była „o rodzinie zastępczej, której przysługuje pomoc pieniężna”. Tymczasem w nowych regulacjach prawnych posłużono się sformułowaniem „pomoc pieniężna na częściowe pokrycie kosztów utrzymania dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej”. Odmienności w użyciu powołanych zwrotów miały związek z dostrzeżeniem, iż pomoc pieniężna nie przysługuje rodzinie zastępczej, ale służy częściowemu pokryciu kosztów utrzymania dziecka umieszczonego w tej rodzinie. W nowym sformułowaniu uwidoczniono też, że pomoc pieniężna pokrywa jedynie częściowe koszty utrzymania dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej, co oznaczało, iż rodzina zastępcza niezależnie od jej kategorii, miała partycypować w tych kosztach.

Po blisko trzech latach obowiązywania rozporządzenia w sprawie rodzin zastępczych z 2001 r. jego miejsce zajęło rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 18 października 2004 r. w sprawie rodzin zastępczych³⁷¹. Zostało ono wydane na podstawie uchylonego już art. 78 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r., która zastąpiła ustawę o pomocy społecznej z 1990 roku. Nowa ustawa wzmocniła rozwój systemu profilaktyki w opiece nad dzieckiem i rodziną, w szczególności przez organizowanie i prowadzenie gminnych placówek wsparcia dziennego dla dzieci z rodzin wykazujących bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych. Wprowadziła ona również nowe formy rodzinnej opieki zastępczej. Obok rodzin zastępczych spokrewnionych z dzieckiem, rodzin zastępczych niespokrewnionych z dzieckiem oraz zawodowych niespokrewnionych z dzieckiem rodzin zastępczych o charakterze pogo-

370 S. Legat, *Wprowadzenie: Rodziny zastępcze a wybrane aspekty polityki społecznej państwa*, [w:] *Opieka zastępcza nad dzieckiem i młodzieżą – od form instytucjonalnych do rodzinnych*, red. M. Raclaw-Markowska, S. Legat, Warszawa 2004, s. 19.

371 Dz. U. Nr 233, poz. 2344, z późn. zm., (dalej: rozporządzenie w sprawie rodzin zastępczych z 2004 r.).

towia rodzinnego przewidziano dodatkowo zawodowe niespokrewnione z dzieckiem wielodzietne rodziny zastępcze, w których wychowywać miało się nie mniej niż troje dzieci, a nie więcej niż sześcioro. Potrzebę utworzenia tych rodzin motywowano potrzebą umieszczania w nich licznych rodzeństw. Ponadto, wprowadzono zawodowe niespokrewnione z dzieckiem specjalistyczne rodziny zastępcze. Miały one specjalizować się w wychowywaniu dzieci o specyficznych potrzebach rozwojowych, zdrowotnych, wychowawczych. W rodzinach tych zamierzano umieszczać nie więcej niż troje dzieci. Kandydaci do prowadzenia zawodowych niespokrewnionych z dzieckiem specjalistycznych rodzin zastępczych musieli być przygotowani do opieki z odpowiednim ukierunkowaniem na specyficzne potrzeby dzieci. W rodzinach tych mogły być umieszczone dzieci oczekujące na przysposobienie, niepełnosprawne, zagrożone uzależnieniami i innymi przejawami demoralizacji. Osoby podejmujące się roli prowadzenia: zawodowej niespokrewnionej z dzieckiem wielodzietnej rodziny zastępczej, zawodowej niespokrewnionej z dzieckiem specjalistycznej rodziny zastępczej, jak i zawodowej niespokrewnionej z dzieckiem rodziny zastępczej o charakterze pogotowia rodzinnego otrzymywały – poza pomocą pieniężną na częściowe pokrycie kosztów utrzymania dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej – także wynagrodzenie.

Rozporządzenie w sprawie rodzin zastępczych z 2004 r. określało w szczególności sposób i zakres współdziałania powiatowego centrum pomocy rodzinie z rodzinami zastępczymi. Powiatowe centrum pomocy rodzinie umożliwiało rodzinie zastępczej uzyskanie porady w poradni psychologiczno-pedagogicznej lub w innej poradni specjalistycznej oraz podjęcie specjalistycznej terapii. Nadto udzielało ono wsparcia rodzinie zastępczej w rozwiązywaniu zgłaszanych przez nią problemów, gromadziło informacje dotyczące dziecka, a także dbało o podtrzymywanie więzi emocjonalnych łączących dziecko z rodzicami biologicznymi i innymi bliskimi osobami. Kolejna kategoria spraw, które zostały szczegółowo uregulowane w tym akcie, to przygotowywanie kandydatów do pełnienia funkcji rodzin zastępczych. Wagę tego szkolenia doceniało od lat. Kandydaci do pełnienia funkcji rodziny zastępczej kierowani byli przez powiatowe centrum pomocy rodzinie na szkolenie, organizowane przez to centrum lub – na jego zlecenie przez ośrodek adopcyjno-opiekuńczy lub inny podmiot. Szkolenie prowadzone było na podstawie programu zatwierdzonego przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia spo-

łecznego na wniosek powiatowego centrum pomocy rodzinie, ośrodka adopcyjno-opiekuńczego lub innego podmiotu prowadzącego szkolenie.

W przypadku kandydatów do pełnienia funkcji zawodowej niespokrewnionej z dzieckiem rodziny zastępczej, powiatowe centrum pomocy rodzinie brało pod uwagę m. in.: predyspozycje psychofizyczne kandydatów, umiejętności konieczne w opiece nad dziećmi o szczególnych potrzebach oraz doświadczenie w pracy z takimi dziećmi, jak również warunki mieszkaniowe kandydatów oraz informacje na podstawie, których można było ocenić funkcjonowanie kandydatów w środowisku lokalnym. Przepisy rozporządzenia w sprawie rodzin zastępczych z 2004 r. doprecyzowały też współpracę powiatowego centrum pomocy rodzinie z sądem opiekuńczym. W ramach tej współpracy, powiatowe centrum pomocy rodzinie miało informować właściwy sąd opiekuńczy:

1. co najmniej raz w roku, na podstawie przeprowadzonego rodzinnego wywiadu środowiskowego, o całokształcie sytuacji osobistej dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej oraz o sytuacji rodziny naturalnej dziecka,
2. o możliwości powrotu dziecka do rodziny naturalnej, jeżeli stwierdzono że przyczyna, dla której umieszczono dziecko w rodzinie zastępczej, ustała,
3. o innych kandydatach na rodzinę zastępczą lub placówkę opiekuńczo-wychowawczą, w przypadku rozwiązania przez sąd rodziny zastępczej, niespełniającej swoich funkcji.

Rodzina zastępcza otrzymywała – podobnie, jak na gruncie poprzednich regulacji prawnych – pomoc pieniężną na częściowe pokrycie kosztów utrzymania każdego umieszczonego w niej dziecka. Jej wysokość uzależniona była od wieku dziecka, jego stanu zdrowia, niedostosowania społecznego – jeżeli wykazywało przejawy demoralizacji w rozumieniu przepisów o postępowaniu w sprawach nieletnich oraz jego dochodów. Pomoc przyznawana była za okres pobytu dziecka w rodzinie zastępczej (spokrewnionej z dzieckiem, niespokrewnionej z dzieckiem, zawodowej niespokrewnionej z dzieckiem wielodzietnej i specjalistycznej rodzinie zastępczej), od dnia ustanowienia tej rodziny, jednak nie wcześniej niż od miesiąca złożenia wniosku. Natomiast w przypadku zawodowej niespokrewnionej z dzieckiem rodziny zastępczej o charakterze pogotowia rodzinnego pomoc przyznawana była od dnia, w którym dziecko zostało faktycznie umieszczone w tej rodzinie, jednak także nie wcześniej niż

od miesiąca złożenia wniosku. Rozporządzenie w sprawie rodzin zastępczych z 2004 r. określało także warunki wynagradzania zawodowych niepokrewnionych z dzieckiem rodzin zastępczych.

Gdy chodzi o odpłatność rodziców za pobyt ich dzieci w rodzinach zastępczych, to rodzice dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej wnosili opłatę do wysokości miesięcznej pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania dziecka. Wysokość tej opłaty ustalał (uwzględniając sytuację rodzinną, zdrowotną, dochodową i majątkową rodziców) starosta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka w drodze decyzji administracyjnej wydawanej przed umieszczeniem dziecka w rodzinie zastępczej. Podobnie, jak w przepisach wcześniejszych, starosta mógł częściowo zwolnić lub odstąpić od ustalenia opłaty na wniosek lub z urzędu, ze względu na trudną sytuację materialną rodziny. Jedynie rodzic, który płacił alimenty, nie ponosił odpłatności za pobyt dziecka w rodzinie zastępczej. Odpłatność tę ponosiło drugie z rodziców do wysokości udzielanej na dziecko miesięcznej pomocy pieniężnej. W przypadku, gdy jedno z rodziców nie żyło, drugie z rodziców ponosiło odpłatność za pobyt dziecka w rodzinie zastępczej:

1. do wysokości udzielanej na dziecko miesięcznej pomocy pieniężnej – jeżeli dziecko otrzymywało rentę rodzinną,
2. do wysokości odpowiadającej połowie kwoty udzielanej na dziecko miesięcznej pomocy pieniężnej – jeżeli dziecko nie otrzymywało renty rodzinnej.

Rozporządzenie w sprawie rodzin zastępczych z 2004 r. zastąpione zostało rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 4 czerwca 2010 r. w sprawie rodzin zastępczych³⁷². Wydanie tego rozporządzenia łączyło się z wyrokiem TK z dnia 21 kwietnia 2009 roku³⁷³. W wyroku tym, TK uznał uchylony już art. 85 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r. za niezgodny z Konstytucją RP. Przepis ten upoważniał ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, do określenia w drodze rozporządzenia zryczałtowanej kwoty na utrzymanie dziecka oraz stawki na bieżące funkcjonowanie placówki rodzinnej, z uwzględnieniem potrzeby prawidłowego funkcjonowania tej placówki. TK uznał, że upoważnienie to nie wypełnia wymogów wynikających z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, „[...] niedopuszczalne jest bowiem takie sformułowanie

372 Dz. U. Nr 110, poz. 7330

373 Wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2009 r., (K 6/08), OTK-A 2009/4/52.

delegacji, które w istocie upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, lecz do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań czy wskazówek. Ustawowa regulacja do wydania rozporządzenia nie może pozostawiać upoważnionemu prawodawcy zbyt daleko idącej swobody w kształtowaniu merytorycznych treści rozporządzenia”. Wprawdzie zakwestionowany art. 85 ust. 1 nie dotyczył rodzin zastępczych, ale nieobowiązujący także art. 87 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r. – odnoszący się do tych rodzin – również zawierał delegację do wydania rozporządzenia regulującego kwestie finansowe bez sprecyzowania wytycznych dotyczących treści aktu. To spowodowało, że z dniem 1 maja 2010 r. znowelizowano ww. przepis w ten sposób, że uchylone zostało upoważnienie w części dotyczącej warunków przyznawania pomocy pieniężnej dla rodzin zastępczych, warunków finansowania dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej, wynagradzania zawodowych niespokrewnionych z dzieckiem rodzin zastępczych oraz wysokości odpłatności rodziców za pobyt ich dzieci w rodzinie zastępczej.

Przedstawione powyżej unormowania obowiązywały do 1 stycznia 2012 r., kiedy to w życie weszła ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Zmiany unormowań prawnych, których efektem jest obecna ustawa, niewątpliwie były konieczne. Projekt wskazanego aktu prawnego został opracowany na podstawie „Założeń projektu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nad dzieckiem”, przyjętych w dniu 30 czerwca 2009 r. przez Radę Ministrów³⁷⁴. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy, „jest on efektem tworzenia nowych rozwiązań w sferze polityki rodzinnej państwa”. W świetle wskazanego uzasadnienia, dotychczasowe podstawy prawne oraz podstawowe zasady funkcjonowania polskiego systemu pieczy nad dzieckiem

— — —
374 www.mpips.gov.pl z dnia 20 października 2010 r. Niezależnie od projektu rządowego ustawy, posłowie przedłożyli projekt ustawy o rodzinnej opiece zastępczej. Ten ostatni projekt został skrytykowany przez rząd. Zarzucono mu powielanie rozwiązań z projektu przygotowywanego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej w latach 2006-2007, uznanych przez środowiska działające na rzecz rodzinnych form pieczy zastępczej za błędne. Te i inne zastrzeżenia zadecydowały o opracowaniu rządowego projektu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Stanowisko Rządu do poselskiego projektu ustawy o rodzinnej opiece zastępczej z dnia 23 września 2008 r. (druk nr 628), www.sejm.gov.pl z 25 lipca 2010 r. Podobne zarzuty wysunięto także w: Opinii prawnej dotyczącej poselskiego projektu ustawy z dnia 13 sierpnia 2008 r. (druk nr 628) oraz opinii merytorycznej do druku nr 628 – poselski projekt ustawy o rodzinnej opiece zastępczej z dnia 13 sierpnia 2008 r., www.sejm.gov.pl z dnia 25 lipca 2010 r.

nie tworzyły mechanizmów, które pozwoliłyby zbudować spójny system wspierania rodziny oraz opieki na dzieckiem i rodziną. Analiza praktyki, dane statystyczne i badania naukowe potwierdzały, że model organizacji, w szczególności opieki nad dzieckiem nie zapewniał pożądanych kierunków zmian w tym zakresie. W odniesieniu do pieczy zastępczej, w tym także jednej z jej form, tj. rodzinnej formy pieczy zastępczej, a w szczególności rodzin zastępczych, negatywnie oceniono m. in. takie zjawiska jak:

- zbyt ograniczony wachlarz dostępnych form pieczy zastępczej, który w praktyce prowadził do umieszczania dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych;
- niedobór odpowiedniej liczby należycie przygotowanych niespokrewnionych z dzieckiem rodzin zastępczych zawodowych;
- pozorność rodzicielstwa zastępczego zwłaszcza w odniesieniu do rodzin zastępczych spokrewnionych z dzieckiem.

Nowy system miał być odrębnym elementem polityki rodzinnej państwa, uregulowanym nowym, systemowym aktem prawnym, jakim jest obecnie ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej³⁷⁵.

Według uzasadnienia projektu ustawy, proponowane rozwiązania prawne w stosunku do pieczy zastępczej, w tym rodzinnych jej form, a zwłaszcza rodzin zastępczych zmierzają do:

- rozwoju rodzinnej pieczy zastępczej przez stworzenie zachęt do tworzenia takich form pieczy³⁷⁶;
- zapewnienia osobom sprawującym funkcję rodziny zastępczej odpowiedniego wsparcia zarówno merytorycznego, jak i finansowego sprzyjającego rozwojowi i stabilizacji zawodowej (rodzin zastępczych zawodowych), m. in. przez zabezpieczenie prawa do przerwy w wykonywaniu obowiązków, uznanie okresu sprawowania funkcji rodziny zastępczej zawodowej do okresu, od którego zależą uprawnienia pracownicze;
- zawężenia kręgu osób pełniących funkcję rodziny zastępczej spokrewnionej do wstępnych i rodzeństwa dziecka (na których,

375 Uzasadnienie projektu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, druk nr 3378 Sejmu VI. kadencji, projekt rozpatrzony wspólnie z innymi projektami, (dalej: uzasadnienie), www.sejm.gov.pl z dnia 11 listopada 2011 r.

376 Zob. załącznik nr 1.

zgodnie z k. r. o., ciąży obowiązek alimentacyjny). Inne osoby spokrewnione lub spowinowacone z dzieckiem będą mogły sprawować pieczę nad dzieckiem – po spełnieniu wymogów kwalifikacyjnych – w niezawodowych i zawodowych formach pieczy zastępczej;

- ✦ wprowadzenia zasady, że w placówkach opiekuńczo-wychowawczych nie mogą przebywać dzieci poniżej 10. roku życia. Dzieci te jeżeli będą musiały znaleźć się poza rodziną, umieszczane będą wyłącznie w rodzinnych formach pieczy zastępczej, w tym w rodzinach zastępczych. Wyjątek od tej zasady stanowią mają jedynie dzieci, które z uwagi na potrzebę prowadzenia intensywnej specjalistycznej terapii lub rehabilitacji, nie mogą znaleźć się w mogącym zapewnić im odpowiedniego poziomu usług opiekuńczych, środowisku rodzinnym oraz jeżeli przemawia za tym zasada nierozłączania rodzeństwa³⁷⁷.

Założony systematyczny rozwój rodzinnych form pieczy zastępczej, w tym rodzin zastępczych, jak wynika z uzasadnienia, miał przynieść zarówno korzyści społeczne, jak i – z punktu widzenia budżetu państwa – finansowe:

1. dla rozwoju dziecka: zindywidualizowanie charakteru opieki i wychowanie dziecka w środowisku domowym, co przygotowuje je do samodzielnego pełnienia ról społecznych;
2. dla finansów publicznych: obniżenie w dłuższym okresie kosztów pieczy zastępczej, ponieważ rodzinne formy pieczy zastępczej są znacznie tańsze od instytucjonalnych³⁷⁸.

W okresie prac nad ustawą, poza sporem była konieczność uchwalenia nowego aktu prawnego, jednocześnie jednak pojawiały się wątpliwości w odniesieniu do niektórych kwestii, które nie straciły na swojej aktualności, także wtedy gdy akt ten wszedł w życie. W opinii prawnej do sprawozdania Komisji Polityki Społecznej i Rodziny oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej o rządowym projekcie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (druk nr 3378) oraz o poselskim projekcie ustawy o rodzinnej opiece zastępczej (druk

377 Uzasadnienie.

378 *Ibidem*.

nr 628), z dnia 31 marca 2011 r., zawartego w druku sejmowym nr 4042 wyrażono ogólnie pozytywną opinię dotyczącą projektowanych zmian. Stwierdzono tam m. in., że: „[...] z punktu widzenia analizy prawnej sam zabieg wprowadzenia nowych (zmodyfikowanych) rozwiązań prawnych nie budzi wątpliwości, co do jego dopuszczalności. Należy jednak podkreślić, że ocena celowości uchwalenia nowej ustawy w odniesieniu do funkcjonowania systemu pomocy rodzinie przede wszystkim zależeć będzie od merytorycznej oceny skutków proponowanych zmian w systemie prawnym – czy zmiany te pozwolą osiągnąć pozytywne skutki i czy te korzyści będą jednocześnie znacząco wyższe w stosunku do kosztów związanych z wprowadzeniem zmian w prawie [...]”³⁷⁹. Więcej wątpliwości do wskazanego projektu wyrażono w Opinii prawnej do rządowego projektu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (druk nr 3378) z dnia 18 listopada 2010 roku. Uznano w niej, że szereg przepisów zawartych w projekcie wymaga wprowadzenia modyfikacji, niekiedy też pożądane jest ponowne przemyślenie zaproponowanych rozwiązań³⁸⁰. W Opinii merytorycznej do rządowego projektu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej – druk nr 3378 z dnia 17 listopada 2010 r. – przyznano, że projektodawcy podjęli wysiłki w celu usprawnienia funkcjonującego systemu wsparcia rodziny i pieczy zastępczej nad dziećmi. Pozytywnie oceniono zapewnienie skutecznego i wczesnego wsparcia udzielanego rodzinom tego potrzebującym, ograniczenia liczby dzieci w pieczy zastępczej, rozwój rodzinnej pieczy zastępczej i zmniejszenie liczby placówek opiekuńczo-wychowawczych. Takie rozwiązania – jak podkreślono w opinii – spełniają postulaty nowoczesnej pedagogiki oraz oczekiwania środowisk organizujących pomoc i wsparcie rodzinom i dzieciom³⁸¹. Jednocześnie jednak zauważono, że: „[...] Projektowany sposób przekształcania instytucji pieczy zastępczej i ich organizacji (zmiana typologii rodzin zastępczych i placówek oraz zakresu ich zadań, zobowiązanie gminy do [...] współfinansowania utrzymania dzieci w rodzinach zastępczych i placówkach, ograniczenie liczby dzieci w placówkach, wymóg usytuowania w jednym budynku tylko jednej placówki opiekuńczo-wychowawczej) w sytuacji, gdy nie ma wystarczającej liczby rodzin zastępczych gotowych na przyjęcie dzieci oraz zagwarantowanych

379 www.sejm.gov.pl z dnia 22 października 2011 r.

380 *Ibidem*.

381 *Ibidem*.

i skalkulowanych do przewidywanych potrzeb środków finansowych na wprowadzenie zmian może spowodować, że część dzieci pozbawionych należytej opieki rodzicielskiej wypadnie z systemu pieczy. Statystycznie zmniejszy się liczba dzieci objętych pieczą zastępczą, ale faktycznie wiele potrzebujących dzieci nie otrzyma pomocy. Zróżnicowanie terytorialne jakości pieczy zastępczej i jej „wyspowy” charakter umocni się [...]”³⁸². W opinii tej wysunięto też zastrzeżenia wobec niepełnej analizy kosztów administracyjnych. Jak napisano: „[...] Dotacja celowa z budżetu państwa przeznaczona jest tylko na częściowe sfinansowanie powołania nowych instytucji i szkolenia opiekunów rodzinnej pieczy zastępczej. Jeżeli zestawimy liczbę gmin (2478) i liczbę powiatów (379), które będą korzystać z tych środków z kwotami dotacji przewidzianej na trzy lata od momentu wejścia w życie projektowanej ustawy, to nie ulega wątpliwości, że ciężar finansowy wprowadzenia nowego systemu będzie spoczywał na gminach i powiatach [...]”³⁸³. W przekonaniu opiniodawców kontrowersyjne jest również tworzenie równoległej struktury instytucji wsparcia rodziny i pieczy zastępczej, powiązanej w niedookreślony sposób z funkcjonującymi już instytucjami o podobnych zakresach kompetencji. Stąd też wysunięto przypuszczenie, że skuteczniejsze i tańsze byłoby dostosowanie istniejących instytucji do nowych zadań. Zdaniem opiniodawców, nowe zadania nakładane na jednostki samorządu terytorialnego powinny być powiązane ze stałym przekazywaniem środków finansowych na ich realizację, co jak można sądzić nie zostało uwzględnione w projekcie³⁸⁴.

Przedstawiona w tym rozdziale pracy geneza i ewolucja rodzin zastępczych połączona z sygnalizowaną zmianą unormowań prawnych skłania do przedstawienia kilku wniosków. Bez wątpienia losy dziecka pozbawionego opieki rodziców nie były i nie są od lat obojętne dla wielu podmiotów. Pierwsze, choć odbiegające od obecnych, rodziny zastępcze pojawiły się w odległych czasach. Współczesny, zapewne nie ostateczny, model rodzin zastępczych kształtował się przez dziesięciolecia. O obrazie rodzin zastępczych – w różnym czasie – decydowały liczne, zmieniające się czynniki i uwarunkowania, także o charakterze politycznym. Początkowo kwestie organizacji i funkcjonowania rodzin zastępczych regulowa-

— — —
382 *Ibidem*.

383 *Ibidem*.

384 *Ibidem*; zob. także K. Nowosielska, *Samorzady zbankrutują przez pieczę zastępczą*, Rzeczpospolita z 30 listopada 2011 r.

ły – zwykle fragmentaryczne – unormowania niskiej rangi. Docenienie z czasem wagi pieczy zastępczej i jej wpływu na ochronę jednego z najwyższych cenionych dóbr – dobra dziecka sprawiło, że problematyka rodzin zastępczych znalazła swoje właściwe miejsce w przepisach ustawowych. O tym, że stały się one materią ustawową zadecydowało też nowe podejście do źródeł prawa i ich miejsca w systemie prawnym.

Płynność przepisów, zwłaszcza z zakresu prawa administracyjnego, wynikająca z rozmaitych przyczyn nie ominęła także unormowań dotyczących rodzin zastępczych. W przeobrażeniach instytucji tych rodzin uwydatnia się w istotny sposób kwestia zachowania podmiotowości i ochrony dziecka, rodziny naturalnej i rodziny zastępczej. Liczne zmiany regulacji prawnych, w tym także ostatnie; przeobrażające kształt rodzin zastępczych dają podstawę do twierdzenia, że zmierzają one we właściwym kierunku. Warto jednocześnie zauważyć, że wiele elementów instytucji rodzin zastępczych nie uległo w gruncie rzeczy zmianom. Z niektórych rozwiązań prawnych zrezygnowano na pewien czas, po czym ponownie do nich powrócono. Jeszcze inne niewystępujące wcześniej, dzisiaj uznawane są za doniosłe. W ewolucji unormowań prawnych widoczne są tendencje sprzyjające zarówno dzieciom pozbawionym opieki rodzicielskiej, rodzinom naturalnym, jak i rodzinom zastępczym. W efekcie zmiany te mają na względzie priorytetowe traktowanie dobra dziecka wyważone z innymi chronionymi prawem dobrami. W rozwoju szeroko pojmowanej pieczy zastępczej niezbędnej – choć w niejednakowej skali – w całym okresie funkcjonowania wspólnot ludzkich bez wątpienia pierwszoplanowe miejsce przypisuje się od dawna rodzinie zastępczej. Niemożność pozostawiania dziecka pod opieką rodziny naturalnej zmusza do poszukiwania takich rozwiązań, które w największym stopniu pozwolą na objęcie dziecka opieką zbliżoną do przypisywanej rodzinie naturalnej³⁸⁵. Nie ulega wątpliwości, że przy wykorzystaniu zasady pomocniczości, jak również przy właściwie skonstruowanych unormowaniach prawnych, taką pieczę zapewnić mogą właśnie rodziny zastępcze. W procesie ich rozwoju widoczne jest stałe poszerzanie ich kategorii. Ich odmienność – koresponduje ze zróżnicowaniem potrzeb dzieci. To sprawiło, że coraz większą wagę przywiązuje się do odpowiednich kwalifikacji, jakie powinni posiadać kandydaci do pełnienia funkcji rodziny zastępczej.

385 Uwagę zwracał na to RPO. Zob. np.: Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 1997, nr 2, s. 106 – 107; Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 1999, nr 1 – 2, s. 176.

czej. Słuszne jest zatem akcentowanie profesjonalizacji rodzin zastępczych. Pozytywnie ocenić należy ugruntowujące się nowe podejście do instytucji pieczy zastępczej, w tym rodzin zastępczych. Jego wyrazem jest koncentrowanie się w pierwszej kolejności na wspieraniu rodziny naturalnej przeciwdziałającemu umieszczeniu dziecka poza rodziną, a w razie odłączenia dziecka od rodziny – wspieranie rodziny biologicznej – w celu przygotowania jej do powrotu dziecka.

2. Definicja, podział i cechy rodzin zastępczych

W ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nie zdefiniowano pojęcia „rodzina zastępcza”. Biorąc jednak pod uwagę unormowania tego aktu, można przyjąć, iż rodzina zastępcza to czasowa, rodzinna forma pieczy zastępczej, którą tworzą małżonkowie lub osoba niepozostająca w związku małżeńskim, będący wstępnymi lub rodzeństwem dziecka, jak i niebędący wstępnymi lub rodzeństwem dziecka, na zasadach określonych w ustawie. Wskazana ustawa daje – co już sygnalizowano – podstawę do wyodrębnienia kilku kategorii rodzin zastępczych. Rodziny te – przy uwzględnieniu kryterium charakteru więzi łączących osoby sprawujące pieczę nad dzieckiem umieszczonym w rodzinie zastępczej (w ustawowym ujęciu) – można podzielić na rodziny zastępcze spokrewnione oraz rodziny zastępcze niespokrewnione, a w ramach drugiej grupy – rodziny zastępcze zawodowe oraz rodziny zastępcze niezawodowe. Wskazany podział nie ma sztywnego charakteru. Ustawodawca dopuszcza połączenie funkcji rodziny zastępczej spokrewnionej z funkcją rodziny zastępczej zawodowej albo rodziny zastępczej niezawodowej, jak również połączenie funkcji rodziny zastępczej spokrewnionej z prowadzeniem rodzinnego domu dziecka (art. 67 ust. 2 – 3 ustawy)³⁸⁶. W takim przypadku dla jednych dzieci stworzona zostanie rodzina zastępcza spokrewniona, a równocześnie dla innych rodzina zastępcza zawodowa albo rodzina zastępcza niezawodowa bądź też rodzinny dom dziecka.

Pierwsza kategoria rodzin zastępczych to rodziny zastępcze spokrewnione. Rodzinę tę tworzą małżonkowie lub osoba niepozostająca w związku małżeńskim będący wstępnymi lub rodzeństwem dziecka (art. 41 ust. 2 ustawy). Jak można zauważyć, rodzina ta nie ma charakteru jednorod-

386 Nie można natomiast łączyć pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej lub rodziny zastępczej niezawodowej z prowadzeniem rodzinnego domu dziecka, a także pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej z funkcją rodziny zastępczej niezawodowej (art. 67 ust. 1 ustawy).

nego. Tworzą ją małżonkowie lub osoba niepozostająca w związku małżeńskim. Dodatkowe zróżnicowanie tych rodzin wynika z faktu, iż są one tworzone przez wstępnych lub rodzeństwo dziecka. Wprowadzenie ww. definicji pojęcia „rodzina zastępcza spokrewniona” – jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy – znajduje swoje racje w przepisach k. r. o. Uwzględnia ona osoby, na których z mocy prawa ciąży obowiązek alimentacyjny. Stwierdzenie istnienia i wyznaczenie wysokości obowiązku alimentacyjnego w stosunku do zobowiązanych jest zależne od wielu czynników związanych zarówno z dzieckiem, jak i z osobami zobowiązanymi. Nie zmienia to faktu, że osoby te – z samej istoty więzów rodzinnych i prawnych – znajdują się w kręgu osób odpowiedzialnych za utrzymanie dziecka, gdy rodzice tego dziecka nie wywiązują się z tego obowiązku³⁸⁷. Doprecyzowanie przez ustawodawcę, co należy rozumieć pod pojęciem „rodzina zastępcza spokrewniona” jest trafnym rozwiązaniem (miało to wyeliminować zjawisko tzw. pozornego rodzicielstwa zastępczego). Nie można jednak nie dostrzegać, że krąg osób, które objęte są zakresem tego pojęcia jest stosunkowo wąski, co – jak stwierdzono w opinii prawnej do rządowego projektu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej z dnia 18 listopada 2010 r.³⁸⁸, a potwierdzono w opinii prawnej do sprawozdania Komisji Polityki Społecznej i Rodziny oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej o rządowym projekcie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (druk nr 3378) oraz o poselskim projekcie ustawy o rodzinnej opiece zastępczej (druk nr 628), z dnia 31 marca 2011 r.,³⁸⁹ – „niepotrzebnie ogranicza możliwość tworzenia rodzin zastępczych spokrewnionych”. Przyjęte w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej rozumienie terminu „rodzina zastępcza spokrewniona” nie uwzględnia chociażby rodzeństwa rodziców dziecka, które mogłoby – w razie potrzeby – utworzyć dla niego rodzinę zastępczą zaliczaną do rodzin spokrewnionych. Wydaje się, że miałyby to donieść

387 Uzasadnienie.

388 Druk nr 3378 – www.sejm.gov.pl z dnia 7 kwietnia 2011 r.

389 Druk nr 4042 – www.sejm.gov.pl z dnia 22 sierpnia 2011 r. Zob. też Biuletyn nr 4950/VI z dnia 13 kwietnia 2011 r. Komisja Polityki Społecznej i Rodziny /nr 310/, Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej /nr 329/, obradujące pod przewodnictwem S. Piechoty (PO), przewodniczącego Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, zrealizowały – rozpatrzenie poprawek zgłoszonych w drugim czytaniu do sprawozdania Komisji o rządowym projekcie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz o poselskim projekcie ustawy o rodzinnej opiece zastępczej (druki nr 3378, 628 i 4042), www.sejm.gov.pl z dnia 22 sierpnia 2011 r., (dalej: Biuletyn nr 4950/VI). Szerzej wystąpienie T. Wargockiej, [w:] Biuletyn nr 4950/VI, s. 10.

znaczenie dla dobra dziecka w sytuacji, gdy nie ma ono wstępnych ani rodzeństwa. Obecnie osoby te (tj. rodzeństwo rodziców dziecka) są traktowane jak osoby, które mogą utworzyć dla dziecka rodzinę zastępczą zawodową bądź rodzinę zastępczą niezawodową (ewentualnie rodzinny dom dziecka). Obie te kategorie rodzin zastępczych, tworzą – w świetle obowiązującego prawa – małżonkowie lub osoba niepozostająca w związku małżeńskim niebędący wstępniymi lub rodzeństwem dziecka (art. 41 ust. 3 ustawy). Takie uregulowanie może stanowić barierę dla utworzenia rodziny zastępczej, bowiem kandydaci do pełnienia funkcji ww. rodzin niespokrewnionych muszą spełnić określone przez prawo wymogi (m. in. w zakresie szkolenia), które są bardziej restrykcyjne, niż wymogi stawiane kandydatom do pełnienia funkcji rodziny zastępczej spokrewnionej. W konsekwencji nie można wykluczyć, że np. rodzeństwo rodziców dziecka wyrażające gotowość pełnienia funkcji rodziny zastępczej nie będzie mogło sprawować pieczy zastępczej. Tym samym dziecko, które mogłoby być otoczone opieką osób mu bliskich, zostanie umieszczone w nieznaney mu rodzinie zastępczej bądź też w jednej z instytucjonalnych form pieczy zastępczej. Wyjściem w tej sytuacji – przynajmniej na pewien czas niezbędny do ukończenia wymaganych szkoleń – może być rozwiązanie przewidziane art. 90 ustawy w związku z art. 112⁵ § 2 k. r. o. Jeżeli jest to uzasadnione dobrem dziecka sąd może tymczasowo, nie dłużej jednak niż na 6 miesięcy, powierzyć pełnienie funkcji rodziny zastępczej małżonkom albo osobie niepozostającej w związku małżeńskim, którzy nie są wstępniymi albo rodzeństwem dziecka, niespełniającym warunku niezbędnych szkoleń, określonego w przepisach o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, dotyczących rodzin zastępczych. We wskazanym okresie osoby te mają uzyskać odpowiednie kwalifikacje, aby móc dalej pełnić funkcję rodziny zastępczej (zawodowej bądź też niezawodowej, ewentualnie prowadzić rodzinny dom dziecka)³⁹⁰. Warto zauważyć, że w poprzednim stanie prawnym, funkcjonowało pojęcie „rodzina zastępcza spokrewniona z dzieckiem”. Ustawodawca nie zdecydował się wówczas na ustalenie znaczenia tego terminu. Jego brak pozwalał na szerokie pojmowanie tego pojęcia. To też zadecydowało, że rodziny zastępcze spokrewnione z dzieckiem stanowiły najliczniejszą grupę rodzin zastępczych. Szacowano, iż ponad 80% funkcjonujących wówczas rodzin zastępczych, to rodziny zastępcze spokrewnione z dzieckiem³⁹¹. Wielu rodzinom zastępczym

390 Zob. też art. 109 § 2 pkt 5 k. r. o.

391 A. Kwaśniewska, M. Łojkowska, M. Pomarańska-Bielecka, O. Trocha, P. Zieliński, M. Zima., *Poradnik rodzicielstwa zastępczego*, Myślenice 2010, s. 23.

nadawano status rodziny spokrewnionej z dzieckiem, gdy były w jakikolwiek sposób związane pokrewieństwem z dzieckiem, co nie zawsze spotykało się z ich aprobatą.

Przeciwnieństwem rodzin zastępczych spokrewnionych, są rodziny zastępcze niespokrewnione, a wśród nich rodziny zastępcze zawodowe oraz rodziny zastępcze niezawodowe. Analogicznie, jak rodziny zastępcze spokrewnione – zgodne z powoływany już art. 41 ust. 3 ustawy – tworzą je małżonkowie lub osoba niepozostająca w związku małżeńskim. Odmienne jednak niż w przypadku rodzin zastępczych spokrewnionych, rodziny te tworzą osoby niebędące wstępnymi lub rodzeństwem dziecka (co nie wyklucza ich tworzenia przez osoby spokrewnione z dzieckiem).

Wśród rodzin zastępczych zawodowych wyróżnić należy: rodziny zastępcze zawodowe, rodziny zastępcze zawodowe pełniące funkcję pogotowia rodzinnego, a także rodziny zastępcze zawodowe specjalistyczne. Wyliczenie tych rodzin – ujęte jest w katalogu otwartym – co wynika z treści art. 39 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy, w którym użyto zwrotu „w tym”. Rodziny zastępcze zawodowe – obok rodzin zastępczych spokrewnionych oraz rodzin zastępczych niezawodowych – nie muszą „specjalizować się” w pieczy nad określonymi grupami dzieci. W konsekwencji będą one sprawowały pieczę zastępczą nad dziećmi, które nie wymagają szczególnego do nich podejścia.

Wśród rodzin zastępczych zawodowych wyróżniono też rodziny zastępcze zawodowe pełniące funkcję pogotowia rodzinnego³⁹². Obligatoryjnie przyjmują one dziecko:

1. na podstawie orzeczenia sądu;
2. w przypadku gdy dziecko zostało doprowadzone przez Policję lub Straż Graniczną;
3. na wniosek rodziców, dziecka lub innej osoby w przypadku, o którym mowa w art. 12 a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (art. 58 ust. 1 ustawy).

Rodzina ta uprawniona jest do odmowy przyjęcia dziecka w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Taka sytuacja może mieć miejsce jeżeli:

1. łączna liczba umieszczonych w tej rodzinie dzieci przekroczy 3;
2. doprowadzone przez Policję lub Straż Graniczną dziecko ukończyło 10. rok życia (art. 58 ust. 2 pkt 1 – 2 ustawy).

— — —
392 Szerzej wystąpienia: E. Wojtasińska, M. Kochan, [w:] Biuletyn nr 4880/VI, s. 36 – 37.

Ustawodawca posłużył się tu zwrotem „w szczególnie uzasadnionych przypadkach”. Jest to zwrot niedookreślony, pozwalający na objęcie nim różnych sytuacji życiowych. Takie sformułowanie może w praktyce rodzić wątpliwości, jakie sytuacje mogą tu wchodzić w rachubę. Treść powołanego przepisu potwierdza, że rodzina zastępcza pełniąca funkcję pogotowia rodzinnego może odmówić przyjęcia dziecka, gdy kumulatywnie zachodzą dwie przesłanki, tj. szczególnie uzasadniony przypadek i równocześnie jedna z przesłanek wymienionych w art. 58 ust. 2 pkt 1 lub 2. Ewentualnie, zachodzi szczególnie uzasadniony przypadek i łącznie spełnione są przesłanki wymienione w art. 58 ust. 2 pkt 1 i 2. Problem umieszczenia dzieci w rodzinie zastępczej zawodowej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego wiąże się z ciągle niewielką – w stosunku do potrzeb – liczbą tych rodzin. Użyty przez ustawodawcę wyraz „może” oznacza, że decyzja o przyjęciu dziecka uzależniona jest od rodziny zastępczej zawodowej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego. Nawet gdyby zachodziła jedna lub druga z wymienionych okoliczności, a dodatkowo miałyby to miejsce „w szczególnie uzasadnionych przypadkach”, to rodzina zastępcza może zdecydować się na przyjęcie dziecka. Taka decyzja podejmowana jest zwykle wówczas, gdy przemawia za nią wyjątkowo trudna sytuacja dziecka połączona z niemożnością umieszczenia dziecka w innej formie pieczy zastępczej (z uwagi np. na brak miejsc bądź niewystępowanie innej formy pieczy zastępczej na określonym terenie).

Zgodnie z cytowanym już art. 58 ust. 4 ustawy, w rodzinie zastępczej zawodowej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego umieszcza się dziecko do czasu unormowania jego sytuacji życiowej, nie dłużej jednak niż na okres 4 miesięcy. W szczególnie uzasadnionych przypadkach okres ten może być przedłużony, za zgodą organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, do 8 miesięcy lub do zakończenia trwającego postępowania sądowego o:

1. powrót dziecka do rodziny;
2. przysposobienie;
3. umieszczenie w rodzinnej pieczy zastępczej.

Przykładem szczególnie uzasadnionego przypadku może być pobyt rodzica naturalnego w szpitalu uniemożliwiający powrót dziecka do rodziny naturalnej, a także inne zdarzenia losowe, które utrudniają powrót dziecka do rodziny, w sytuacji gdy mogłoby to nastąpić.

Umieszczenie dziecka w opisywanej rodzinie zastępczej uzasadniony jest przeważnie krótkotrwałymi problemami w jego rodzinie naturalnej.

Dlatego też sąd wydając orzeczenie o umieszczeniu dziecka w tego typu rodzinie winien ocenić, na ile jest realna szansa szybkiego powrotu dziecka do rodziny. Jeśli prawdopodobieństwo takiego powrotu jest niewielkie, niecelowym jest umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej zawodowej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego³⁹³.

W ramach rodzin zastępczych zawodowych, obok rodzin zastępczych pełniących funkcję pogotowia rodzinnego, można też wyróżnić rodziny zastępcze zawodowe specjalistyczne. W rodzinach takich, stosownie do art. 59 ust. 1 – 2 ustawy, umieszcza się w szczególności:

1. dzieci legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności³⁹⁴;
2. dzieci na podstawie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich³⁹⁵;
3. małoletnie matki z dziećmi³⁹⁶.

393 Szerzej wystąpienie A. Wiśniewskiej, [w:] Biuletyn nr 5154/VI, s. 16.

394 Na przełomie roku 2012/2013 w różnych formach pieczy zastępczej oraz innych instytucjach (np. w domach pomocy społecznej) przebywało łącznie blisko 5500 dzieci, określanych jako „poważnie chore”. Należy zaznaczyć, iż w związku z brakiem legalnej definicji dziecka poważnie chorego niekiedy za dziecko takie uznaje się dziecko posiadające wyłącznie orzeczenie o niepełnosprawności, innym razem pojęcie to rozszerza się na dzieci dotknięte upośledzeniem lub jakimkolwiek dolegliwościami. Około 45% dzieci poważnie chorych przebywało w rodzinnych formach pieczy zastępczej (rodzinach zastępczych spokrewnionych, niezawodowych, zawodowych, ale innych niż specjalistyczne, rodzinnych domach dziecka) oraz m. in. w domach pomocy społecznej. Około 44% dzieci poważnie chorych, umieszczonych w pieczy zastępczej przebywało w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, innych niż placówki opiekuńczo-wychowawcze typu specjalistyczno-terapeutycznego. W wyspecjalizowanych formach pieczy zastępczej, czyli w: placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu specjalistyczno-terapeutycznego (ich liczba stale wzrasta), regionalnych placówkach opiekuńczo-terapeutycznych (placówki takie funkcjonują na terenie województwa pomorskiego i województwa śląskiego), interwencyjnych ośrodkach preadopcyjnych (obecnie działają one na terenie województwa mazowieckiego i województwa śląskiego) oraz w rodzinach zastępczych zawodowych specjalistycznych umieszczonych było około 11% dzieci poważnie chorych. Z danych statystycznych MPIPS wynika, że liczba rodzin zastępczych zawodowych specjalistycznych stale wzrasta, niemniej jednak ich liczba jest ciągle niewystarczająca w stosunku do potrzeb. Z listu skierowanego przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej do RPD z dnia 18 lipca 2013 r., www.rpd.gov.pl z dnia 26 lipca 2013 r.

395 Przepis ten powiązany jest z art. 6 pkt 9 powoływanej już ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, zgodnie z którym sąd rodzinny może orzec umieszczenie nieletniego w rodzinie zastępczej zawodowej, która ukończyła szkolenie przygotowujące do sprawowania opieki nad nieletnim.

396 Szerzej wystąpienia: M. Kochan, A. Wiśniewska, [w:] Biuletyn nr 4880/VI, s. 37. Należy wspomnieć, że w 2012 r. w różnych formach rodzinnej pieczy zastępczej

Uwzględniając specyfikę rodzin zastępczych zawodowych specjalistycznych, a dokładniej umieszczane w nich dzieci, można – co wynika z powyższego wyliczenia – wyodrębnić kilka typów tych rodzin zastępczych. Wartym podkreślenia jest, iż w rodzinie zastępczej zawodowej specjalistycznej nie można w tym samym czasie umieścić dzieci legitymujących się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności i dzieci na podstawie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich. Takie unormowanie jest w pełni zasadne. Motywem jego wprowadzenia jest dostrzeżenie przez ustawodawcę odmiennych trudności, jakie wiążą się z opieką nad tymi dziećmi. Dopuszczenie możliwości ich jednoczesnego przebywania w rodzinie zastępczej zawodowej specjalistycznej mogłoby doprowadzić do pogłębienia tych trudności. W efekcie nie służyło by to dobru dzieci, które przebywając w takiej rodzinie nie mogłyby liczyć na optymalną – uwzględniającą ich specyficzne i odmienne potrzeby – opiekę. Treść analizowanego powyżej przepisu pozwala jednak na wysunięcie wniosku, iż ustawodawca dopuścił umieszczenie w rodzinie zastępczej zawodowej specjalistycznej – co prawda nie w tym samym czasie – dzieci wymienionych w art. 59 ust. 2. Można to poczytywać za zaletę, gdyż powołane unormowanie sprawia, że rodzina ta staje się instytucją bardziej „uniwersalną”. Z drugiej strony, wydaje się, że bardziej zasadne byłoby wprowadzenie swobodnego „specjalizowania” się rodzin zastępczych zawodowych specjalistycznych, tak aby zajmowały się one tylko dziećmi legitymującymi się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności albo dziećmi umieszczanymi tam na podstawie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich. Ukierunkowanie się rodzin zastępczych zawodowych specjalistycznych w pieczy nad jedną kategorią dzieci, może przyczynić się do zoptymalizowania pieczy, a równocześnie – co najistotniejsze – może lepiej służyć dobru dzieci. Na uwagę zasługuje tu brak stanowiska ustawodawcy (dającego przyzwolenie albo wykluczającego taką możliwość)

— — —
przebywały 452 małoletnie matki wraz z dziećmi.

W liście skierowanym przez RPD do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w dniu 25 października 2013 r., (ZEW/5000/40/2013/ZA), RPD wyraził zaniepokojenie ciągle niewystarczającą liczbą rodzin zastępczych, które mogłyby się zająć równocześnie małoletnią matką oraz jej dzieckiem. W konsekwencji małoletnie matki i ich dzieci są niejednokrotnie rozdzielane. Według RPD, w tym stanie rzeczy, konieczne jest budowanie mechanizmów zachęcających do tworzenia rodzin zastępczych zawodowych specjalistycznych, www.rpd.gov.pl z dnia 5 listopada 2013 r.

w sprawie umieszczenia w rodzinie zastępczej zawodowej specjalistycznej małoletnich matek z dziećmi np. z dzieckiem umieszczonym w tej rodzinie na podstawie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich czy z dzieckiem legitymującym się orzeczeniem o niepełnosprawności. W ustawie nie wprowadzono jakichkolwiek ograniczeń w tym zakresie, także czasowych. Można przypuszczać, że jest to świadomy zabieg legislatora, dopuszczającego taką możliwość. Warto jednak zastanowić się nad trafnością takiego rozwiązania przy uwzględnieniu przede wszystkim priorytetowo traktowanego dobra dziecka.

W grupie rodzin zastępczych niespokrewnionych lokowane są też – obok rodzin zastępczych zawodowych – rodziny zastępcze niezawodowe. Są one tworzone – co już sygnalizowano – przez osoby wskazane w art. 41 ust. 3 ustawy. Zważywszy na brak „specjalizacji” tych rodzin, w porównaniu z rodzinami zastępczymi zawodowymi mają one bardziej jednolity charakter. Kandydaci do pełnienia funkcji tych rodzin zastępczych, co do zasady, mają spełnić wymogi, do wypełnienia których zobligowani są też kandydaci do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej. W swojej formule rodziny te są bardzo zbliżone do rodzin zastępczych zawodowych. Rodziny niezawodowe nie otrzymują jednak – w odróżnieniu od rodzin zastępczych zawodowych – wynagrodzenia. Mają one natomiast prawo do innych świadczeń pieniężnych, jakie łączą się z pełnieniem tej funkcji. O tym, czy dziecko zostanie umieszczone w rodzinie zastępczej niezawodowej, czy też w rodzinie zastępczej zawodowej decyduje przede wszystkim sytuacja dziecka wyznaczona jego indywidualnymi, specyficznymi potrzebami np. związanymi z jego stanem zdrowia.

Jak już wspomniano, nie ma jednej, uniwersalnej definicji pojęcia „rodzina zastępcza”. Różne rozumienie tej instytucji, wynika przede wszystkim z odmiennych kategorii rodzin zastępczych. Posługiwanie się w ustawie tym terminem może budzić niekiedy wątpliwości. Chodzi zwłaszcza o sytuacje, gdy prawodawca odnosi określone prawo bądź obowiązek (o czym szerzej będzie mowa) do rodziny zastępczej³⁹⁷, a nie np. do rodziców zastępczych. Wydaje się, iż legislator powinien z większą ostrożnością posługiwać się terminem rodzina zastępcza oraz rodzic zastępczy (ewentualnie rodzice zastępczy). W załączniku do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 kwietnia 2010 r. w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy oraz

397 Zob. np. art. 40 ust. 1 ustawy, stanowiący iż rodzina zastępcza zapewnia dziecku całodobową opiekę i wychowanie.

zakresu jej stosowania³⁹⁸, określono klasyfikację zawodów i specjalności, a wśród nich wskazano kategorię „rodzic zastępczy” (531105)³⁹⁹. W ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, jedynie w art. 36 posłużono się pojęciem „rodzice zastępczy”. Termin ten występuje także w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 12 lipca 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy finansowej uczniom na zakup podręczników i materiałów dydaktycznych (§ 5 ust. 1)⁴⁰⁰. Ponadto posłużono się nim również w art. 149 § 4 pkt 1 k. r. o.

W przytoczonych powyżej przykładach ustawodawca właściwie wyodrębnił pojęcia: „rodzina zastępcza” oraz „rodzice zastępczy”. Dodatkowo, na co warto zwrócić uwagę, obok wskazanych terminów, ustawa stanowi też w szczególności o osobach pełniących funkcję rodziny zastępczej zawodowej oraz o osobach pełniących funkcję rodziny zastępczej niezawodowej (art. 46 ust. 1).

Z przedstawionej charakterystyki rodzin zastępczych, przy uwzględnieniu ich delimitacji wynika, iż cechują się one pewnymi specyficznymi dla nich właściwościami. W ustawowym ujęciu nie są to instytucjonalne formy pieczy zastępczej. Rodziny zastępcze są jednak instytucją prawną prawa administracyjnego. Przyjmując za Z. Duniewską, instytucja prawna „to urządzenie prawne (wytwór prawny) złożone w swej naturze, wykreowane w określonym czasie przez zespół jego sprzężonych norm, powiązanych z innymi normami, praktyką administracyjną, dorobkiem judykatury i doktryny. Tak rozumianą instytucję charakteryzuje w szczególności:

- swoistość umożliwiająca jej względnie wyodrębnienie i przypisanie do określonego zespołu norm administracyjnych;
- funkcjonalność związana z wspólnym celem lub celami, wyznaczonymi dobrem wspólnym wyważonym z innymi prawnie chronionymi dobrami;
- wspólne wartości integrujące jej komponenty;
- różnorodność ujęcia – podmiotowo, przedmiotowo lub czynnościowo;
- repetywność (powtarzalność) rozwiązywania problemów lub reagowania na sytuacje zaistniałe w paralelnych stanach rzeczy (typach stanów rzeczy);

398 Dz. U. Nr 82, poz. 537, z późn. zm.

399 Mieści się ona w ramach kategorii: Pracownicy opieki osobistej i pokrewni (53), Opiekunowie dziecięcy i asystenci nauczycieli (531), Opiekunowie dziecięcy (5311).

400 Dz. U. poz. 818..

- względna trwałość, której podstawowym kreatorem, stymulatorem i spoiwem są obowiązujące w danym czasie (niezależnie od ich częściowych zmian) normy prawa administracyjnego;
- esencjalność jej istoty i zwięzła nazwa⁴⁰¹.

Instytucja rodzin zastępczych daje się wyodrębnić w ramach określonego zespołu norm prawa. Jej uregulowanie wyznaczone zostało realizacją przede wszystkim dobra dziecka wyważonego z innymi prawnie chronionymi dobrami, nie wyłączając dobra wspólnego. *Ratio legis* jej stworzenia jest urzeczywistnienie wspólnych wartości (dóbr) odnoszonych głównie do dziecka, ale także do innych podmiotów, których dobra (wartości) brane są pod uwagę przy nadawaniu kształtu instytucji rodzin zastępczych. Instytucja tej pieczy dotyczy wyznaczonych prawnie jej elementów statycznych i dynamicznych. Rozwiązanie problemów prawnych odnoszących się do tej pieczy cechuje powtarzalność. Jest to instytucja, która pojawi się zawsze wtedy, gdy dziecko wymaga umieszczenia poza rodziną naturalną. Instytucję tę, choć w przeobrażającym się kształcie, znamionuje względna trwałość. Mimo rozbudowanych konstrukcji prawnych kreujących różne jej formy można tu mówić o esencjalności jej istoty i zwięzłej nazwie.

Instytucja rodzin zastępczych, będąca elementem bardziej rozbudowanych rodzinnych form pieczy zastępczej, a idąc jeszcze dalej – pieczy zastępczej, nie jest jednorodna. Kategorie rodzin zastępczych dostosowane są przede wszystkim do zróżnicowanych potrzeb dzieci – potrzeb, które muszą być zaspokajane także przy udziale władz publicznych.

— — —
401 Z. Duniewska, *Zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego – wyznaczenie pojęcia instytucji tego prawa*, [w:] System Prawa Administracyjnego. *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 178.

ROZDZIAŁ IV



UZYSKANIE I UTRATA STATUSU PRAWNEGO RODZINY ZASTĘPCZEJ

1. Nabór kandydatów i postępowanie kwalifikacyjne przy tworzeniu rodzin zastępczych

Uzyskanie statusu rodziny zastępczej wiąże się ściśle z organizacją rodzin zastępczych, w tym z naborem kandydatów i przeprowadzaniem postępowaniem kwalifikacyjnym osób kandydujących. Jak już sygnalizowano, instytucja rodzin zastępczych ma charakter pomocniczy wobec rodziny naturalnej. W myśl art. 3 ustawy, obowiązek wspierania rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz organizacji pieczy zastępczej – w zakresie ustalonym ustawą, spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego oraz na organach administracji rządowej. Obowiązek ten jest wypełniany we współpracy ze środowiskiem lokalnym, sądami i ich organami pomocniczymi, Policją, instytucjami oświatowymi, podmiotami leczniczymi, a także kościołami i związkami wyznaniowymi oraz innymi organizacjami społecznymi. Zadania z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej są realizowane zgodnie z zasadą pomocniczości, zwłaszcza gdy przepisy ustawy przewidują możliwość zlecenia realizacji tych zadań przez organy jednostek samorządu terytorialnego.

Pieczę zastępczą, włączając w to – rodzinne formy pieczy zastępczej, a w ich ramach, rodziny zastępcze organizuje powiat. Rola powiatu jest znacząca zarówno na etapie tworzenia, jak i funkcjonowania rodzin zastępczych. „Organizować”, to według Słownika Wyrazów Bliskoznacznych, urządzać, przygotowywać, szykować⁴⁰². Znaczenie tego określenia łączone jest zatem w leksykografii m. in. z przygotowywaniem – jak należy przypuszczać – czegoś czego jeszcze nie ma. Zgodnie z art. 180 pkt 2 ustawy, do zadań własnych powiatu należy zapewnienie dzieciom pieczy zastępczej w rodzinach zastępczych, rodzinnych domach dziecka oraz w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Regulacje te znajdują swoje potwierdzenie także w treści art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁴⁰³. W ustawie tej wyodrębniono trzy kategorie zadań powiatu. Pierwszą kategorię stanowią zadania i kompetencje samorządowe wykonywane przez organy powiatu w imieniu powiatu, na jego rachunek i odpowiedzialność. W świetle art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie enumeratywnie wymienionym

402 P. Żmigrodzki, *Słownik Wyrazów...*, s. 244.

403 Tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 595, z późn. zm.

w powołanym artykule⁴⁰⁴. Zadania te pozostają w określonej relacji do zadań własnych gminy. Gminie bowiem przysługuje – w myśl art. 6 ustawy o samorządzie gminnym – domniemanie właściwości w sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżonych w trybie ustawowym na rzecz innych podmiotów, co wynika także, w szczególności z art. 164 ust. 3 Konstytucji RP i art. 4 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 roku⁴⁰⁵. Domniemanie to stanowi podstawową regułę, na której opiera się podział zadań w sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym⁴⁰⁶. Tym samym zadania wykonywane przez powiat mają charakter „uzupełniający” w stosunku do zadań wykonywanych przez gminę, przy czym wykonując zadania o charakterze ponadgminnym powiat nie może naruszać zakresu działania gmin. Nie chodzi tu, jak zauważa B. Jaworska-Dębska, o przejęcie niektórych zadań gminy, ale o to, aby stworzyć strukturę samorządową, w ramach której powiat i gmina stanowią system, który będzie w stanie realizować całością zadań publicznych o charakterze lokalnym w strukturach samorządowych. Zadania wskazane w powołanym art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, obejmują następujące kategorie spraw:

- ponadpodstawowej infrastruktury technicznej,
- ponadpodstawowej infrastruktury społecznej,
- porządku i bezpieczeństwa wymiarze ponadpodstawowym,
- ładu przestrzennego i ekologicznego,
- promocji powiatu i współpracy z organizacjami pozarządowymi⁴⁰⁷.

Spośród wymienionych powyżej kategorii spraw, jedna z nich – sprawa z zakresu ponadpodstawowej infrastruktury społecznej – mają szczególnie doniosłe znaczenie, z punktu widzenia tematyki będącej przedmiotem niniejszej pracy. To bowiem w tej grupie, mieszczą się zadania

404 W myśl art. 7 ust. 1 pkt 6 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 594, z późn. zm.), zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. Z kolei zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 596, z późn. zm.), samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie wspierania rodziny i systemie pieczy zastępczej.

405 Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.

406 B. Jaworska-Dębska, *Zadania samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo administracyjne – pojęcia...*, s. 400 – 401.

407 *Ibidem*, s. 401.

z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, w tym łączące się organizowaniem przez powiat pieczy zastępczej. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy o samorządzie powiatowym, powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. Uszczegółowienie zadań powiatu, w szczególności w zakresie organizowania pieczy zastępczej, zawiera art. 180 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Jest to zamknięty katalog zadań własnych powiatu, w sferze obszernej ujmowanej pieczy zastępczej, w tym odnoszącej się do organizowania rodzin zastępczych⁴⁰⁸. Do zadań własnych powiatu w obszarze organizowania rodzin zastępczych należy (w szczególności): opracowanie i realizacja 3-letnich powiatowych programów dotyczących rozwoju pieczy zastępczej, zawierających między innymi coroczny limit rodzin zastępczych zawodowych, wyznaczanie organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, tworzenie warunków do powstawania rodzin zastępczych, organizowanie szkoleń dla rodzin zastępczych oraz kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, prowadzenie przez starostę rejestru danych, o których stanowi art. 46 ustawy, a także finansowanie szkoleń dla kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej oraz szkoleń dla rodzin zastępczych. Zadania powiatu związane z pieczą zastępczą starosta wykonuje za pośrednictwem powiatowego centrum pomocy rodzinie oraz organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej. Dodać warto, że wszystkie sprawy dotyczące

— — —
408 Wyodrębnienie w pracy zadań własnych powiatu i zadań zleconych z zakresu administracji rządowej realizowanych przez powiat (i takie ich zakwalifikowanie) podyktowane jest określonym ich ujęciem w przepisach ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Kategoria zadań własnych i zleconych samorządu terytorialnego ma konstytucyjne podstawy. Zgodnie z art. 166 ust. 1 – 2 Konstytucji RP, zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadanie własne. Jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych. Ustawa określa tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych. W doktrynie czynione są próby znalezienia kryterium podziału zadań samorządu. Przyjmując np. za kryterium sposób wykonania zadań, wynikający z przyjętych założeń, B. Jaworska-Dębska twierdzi, że jeżeli określone zadanie powinno być na obszarze całego kraju wykonywane według jednolitych reguł, w sposób zestandaryzowany i w sformalizowanym trybie, to mamy do czynienia z zadaniem zleconym. Jeśli natomiast określone zadanie nie jest i nie musi być wykonywane na tych zasadach, to jest to zadanie własne samorządu. B. Jaworska-Dębska, *Zadania samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo administracyjne – pojęcia...*, s. 399. Szerzej o zadaniach samorządu terytorialnego i problemów z ich podziałem pisał m. in. Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny*, [w:] *System Prawa Administracyjnego. Podmioty administrujące*. T. 6, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 129 – 144.

pieczy zastępczej niezastrzeżone na rzecz innych podmiotów należą do zakresu działania powiatowego centrum pomocy rodzinie. W indywidualnych sprawach z zakresu pieczy zastępczej należących do właściwości powiatu, decyzje wydaje starosta, upoważniony przez niego kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie lub inni pracownicy powiatowego centrum pomocy rodzinie upoważnieni na wniosek kierownika. Kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie współpracuje z sądem w sprawach dotyczących opieki i wychowania dzieci, których rodzice zostali pozbawieni lub ograniczeni we władzy rodzicielskiej nad nimi. Składa on również zarządowi powiatu coroczne sprawozdanie z działalności powiatowego centrum pomocy rodzinie oraz przedstawia zestawienie potrzeb w zakresie systemu pieczy zastępczej. Powiatowe programy wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej uchwalane są na podstawie zestawienia potrzeb w systemie pieczy zastępczej (art. 182 ustawy).

Na etapie organizowania pieczy zastępczej, w tym także rodzin zastępczych pewne zadania spoczywają też na ministrze właściwym do spraw rodziny. Zadania te – w katalogu zamkniętym – ujęte są w art. 187 ust. 1 ustawy. Na uwagę zasługują tu zwłaszcza: finansowe wsparcie powiatowych programów dotyczących rozwoju systemu pieczy zastępczej, zatwierdzanie programów szkoleń, o których stanowi art. 44 ustawy, zlecenie i finansowanie badań, ekspertyz i analiz w obszarze działań na rzecz wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, opracowywanie i finansowanie rządowych programów wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, określenie zadań administracji publicznej w zakresie utrzymania i rozwoju systemu informatycznego w jednostkach organizacyjnych wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, sprawowanie nadzoru nad funkcjonowaniem tego systemu, współdziałanie z organizacjami pozarządowymi w sprawach wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz gromadzenie danych ze sprawozdań rzeczowo-finansowych z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej przekazywanych przez wojewodę⁴⁰⁹.

Organizowanie rodzin zastępczych, wyrażające się m. in. we wskazanych powyżej formach, jest jednym z ważniejszych etapów pozwalających na utworzenie rodzin zastępczych, a następnie ich funkcjonowanie⁴¹⁰.

409 Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 4 grudnia 2012 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (Dz. U. poz. 1371).

410 O organizowaniu mowa jest, gdy dana instytucja jest na etapie jej powoływania,

Realizacja zadań z zakresu rodzinnej pieczy zastępczej – w tym tworzenia rodzin zastępczych – przypisanych powiatowi, wymaga wyboru przez starostę organizatora rodzinnej pieczy zastępczej. Organizatorem rodzinnej pieczy zastępczej może być zarówno instytucja publiczna, jak i niepubliczna. Zgodzić się należy z autorami uzasadnienia projektu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, że „[...]” pożądanym jest jak najszersze wykorzystanie potencjału osobowego i organizacyjnego, zwłaszcza organizacji pozarządowych [...]”⁴¹¹.

Rolą organizatora jest przede wszystkim troska o rozwój rodzinnych form pieczy zastępczej, a więc inicjowanie ich tworzenia, kwalifikowanie kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej oraz wspieranie funkcjonujących już rodzin zastępczych. Wyodrębnienie organizatora rodzinnej pieczy zastępczej uzasadnione jest rozdzieleniem funkcji administracyjnych i kontrolnych powiatowego centrum pomocy rodzinie, od funkcji organizacyjnych związanych z realizacją zadań w sferze rodzinnej pieczy zastępczej. Do niedawna wszystkie te funkcje w imieniu starosty, pełniło powiatowe centrum pomocy rodzinie⁴¹². W myśl art. 76 ust. 1 – 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, organizatorem rodzinnej pieczy zastępczej jest wyznaczona przez starostę jednostka organizacyjna powiatu lub podmiot, któremu powiat zlecił realizację tego zadania na podstawie cytowanego już art. 190 ustawy⁴¹³. W przypadku, gdy wyznaczoną jednostką organizacyjną jest powiatowe centrum pomocy rodzinie, w centrum tym tworzy się zespół do spraw pieczy zastępczej⁴¹⁴.

Na terenie jednego powiatu może działać więcej niż jeden organizator

tworzenia, natomiast o funkcjonowaniu – gdy już coś istnieje. W Słowniku Wyrazów Bliskoźnacznych funkcjonowanie utożsamiane jest w szczególności z działaniem, działalnością, aktywnością oraz pracą. P. Żmigrodzki, *Słownik Wyrazów...*, s. 182.

411 Szerzej na wskazany temat zob. np.: J. Blicharz, *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Kolonia Limited 2005; K. Płonka-Bielanin, *Status administracyjno-prawny organizacji pożytku publicznego*, Katowice 2010.

412 Uzasadnienie.

413 Szerzej *Wsparcie Rodziny i Pieczy Zastępcza*. Zeszyt 3. Urząd Marszałkowski w Łodzi. Regionalne Centrum Polityki Społecznej w Łodzi, opracowała B. Skóbel, Łódź 2011, s. 33. Na temat niepublicznych podmiotów administrujących pisali m. in.: M. Stahl, *Inne podmioty administrujące*, [w:] System Prawa Administracyjnego. Podmioty administrujące. Tom 6, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 529 – 551; J. Szreniawski, *Organizacje społeczne*, [w:] *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, red. J. Stelmasiak, J. Szreniawski, Bydgoszcz–Lublin 2002, s. 232 – 237.

414 Zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 marca 2013 r., ISA/Po 60/13, LEX nr 1301010.

rodzinnej pieczy zastępczej. Dotyczy to zarówno samodzielnego wykonywania zadań przez powiat, jak i powierzenia realizacji zadania podmiotom zewnętrznym⁴¹⁵.

Do zadań organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, w zakresie tworzenia rodzin zastępczych, należy w szczególności:

- prowadzenie naboru kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej, rodziny zastępczej niezawodowej;
- kwalifikowanie osób kandydujących do pełnienia funkcji rodziny zastępczej oraz wydawanie zaświadczeń kwalifikacyjnych zawierających potwierdzenie ukończenia szkolenia, opinię o spełnianiu warunków i ocenę predyspozycji do sprawowania pieczy zastępczej;
- organizowanie szkoleń dla kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej;
- zapewnianie rodzinom zastępczym szkoleń mających na celu podnoszenie ich kwalifikacji, biorąc pod uwagę ich potrzeby;
- prowadzenie działalności diagnostyczno-konsultacyjnej, której celem jest pozyskiwanie, szkolenie i kwalifikowanie osób zgłaszających gotowość do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej, rodziny zastępczej niezawodowej;
- przeprowadzanie badań pedagogicznych i psychologicznych oraz analizy sytuacji osobistej, rodzinnej i majątkowej, dotyczących kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej (art. 76 ust. 4 ustawy).

Organizator rodzinnej pieczy zastępczej, jako wyspecjalizowany podmiot zajmujący się rodzinami zastępczymi, powinien podejmować działania mające na celu wyszukiwanie i zachęcanie osób do pełnienia funkcji rodziców zastępczych. Może temu służyć prowadzona bądź inspirowana przez niego działalność społeczno-organizatorska, zmierzająca do upowszechniania instytucji rodzin zastępczych. Działalność ta należy do prawnych form działania administracji o charakterze nie władczym. W jej ramach nie stosuje się przymusu administracyjnego i nie stanowi się norm prawnych. Działania społeczno-organizatorskie mogą być podejmowane

— — —
415 *Wsparcie...*, s. 33. W 2012 r. powiaty powołały 380 instytucji organizatora rodzinnej pieczy zastępczej (w tym powiatowe centra pomocy rodzinie stanowiły 344, inne jednostki organizacyjne powiatu – 28, a inne podmioty – 8). Informacja Rady Ministrów...

jako forma działania stosowana obok innych form albo jako podstawowa i jedyna forma działania. Działalność ta ma związek z tym, że przepisy nakładają na organ administracji obowiązek realizacji pewnych zadań czy celów, nie przyznając mu jednak żadnych konkretnych środków działania. Wtedy to organ administracji podejmując działania zmierzające do realizacji tych zadań czy celów, nie mogąc stosować środków władczych, może sięgać jedynie do działań społeczno-organizatorskich⁴¹⁶.

Jednym z pierwszych etapów w postępowaniu kwalifikacyjnym przy tworzeniu rodzin zastępczych, jest ustalenie, czy osoby zamierzające pełnić tę funkcję spełniają wszystkie ustawowe wymogi. Są one ujęte zwłaszcza w art. 41 oraz w art. 42 ust. 1 – 3 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Unormowania te mają charakter gwarancyjny. W doktrynie przyjmuje się, że cechuje je wysoki stopień pewności, jaki chciał uzyskać ustawodawca, powierzając pieczę i wychowanie dziecka osobom niebędącym jego rodzicami naturalnymi⁴¹⁷. Warto zaznaczyć, że przyjęte wymogi (poza wskazanymi wyjątkami, o których będzie mowa w dalszej części tego podrozdziału) dotyczą wszystkich osób wyrażających wolę pełnienia funkcji rodziny zastępczej, niezależnie od kategorii rodziny, którą zamierzają oni utworzyć. Ponadto wskazane wymogi mają być spełnione przez cały okres pełnienia funkcji rodziny zastępczej.

Rodzinę zastępczą tworzą małżonkowie lub osoba niepozostająca w związku małżeńskim, u których umieszczono dziecko w celu sprawowania nad nim pieczy zastępczej, z zastrzeżeniem art. 55 i 58 ustawy. Rozwiązaniem optymalnym – z punktu widzenia dobra dziecka – wydaje się jego umieszczenie w rodzinie zastępczej, którą tworzą małżonkowie. Taka rodzina jest najbardziej zbliżona do modelu rodziny naturalnej. Rodzinę zastępczą może utworzyć także osoba niepozostająca w związku małżeńskim. Nie chodzi tu jednak wyłącznie o osobę samotną. Gdyby ustawodawca konstruując wskazany przepis miał na myśli osobę niepozostającą w związku małżeńskim tylko w znaczeniu osoby samotnej, to prawdopodobnie użyłby sformułowania „osoba samotna”. Zwrot „osoba niepozostająca w związku małżeńskim” może być rozumiany co najmniej na kilka sposobów. Osobą niepozostającą w związku małżeńskim może być: osoba samotna będąca osobą heteroseksualną, osoba pozostająca w związku kohabitacyjnym⁴¹⁸, ale również osoba samotna będąca osobą

416 E. Ura, Ed. Ura, *Prawo administracyjne*. Warszawa 2004, s. 110 – 111.

417 Zob. np. W. Maciejko, *op. cit.*, s. 338.

418 Wyrok Sądu Rejonowego Wrocław Śródmieście we Wrocławiu z dnia 18 lutego 2013 r.,

homoseksualną czy wreszcie osoba pozostająca w związku homoseksualnym. Szczególne kontrowersje mogą dotyczyć dwóch ostatnich kategorii osób. Trudno w sposób jednoznaczny odpowiedzieć na pytanie czy osobom homoseksualnym powinno się umożliwić pełnienie funkcji rodziny zastępczej? Niekiedy za sprzeczne z dobrem dziecka, a przez to prawnie niedopuszczalne, uważa się umieszczenie dziecka u osoby żyjącej w trwałym związku homoseksualnym, gdyż w opinii niektórych może to doprowadzić do przekazywania dziecku wzorców zachowania, niezgodnych z ideą rodziny oraz zagrażających prawidłowemu rozwojowi dziecka⁴¹⁹. Z drugiej jednak strony nie można z góry zakładać złej woli osób homoseksualnych, które zdecydowałyby się na pełnienie funkcji rodziny zastępczej tylko po to, aby działać na szkodę dziecka. Wydaje się iż każdy tego typu przypadek należy rozpatrywać indywidualnie. Gdyby np. rodzinę zastępczą chciał utworzyć brat lub siostra (będący osobami homoseksualnymi), to trudno odmówić im tej możliwości. Nie można w takiej sytuacji wątpić w szczerą intencję, jakie przyświecają rodzeństwu chcącemu utworzyć rodzinę zastępczą spokrewnioną dla swojego młodszego brata czy siostry. Argumentem przemawiającym za umożliwieniem osobom homoseksualnym pełnienie funkcji rodziny zastępczej jest brak gwarancji, że rodzice zastępczy heteroseksualni stworzą dziecku najlepsze środowisko rozwoju, opieki i wychowania, na co dowodów dostarcza nam otaczająca nas rzeczywistość. Jednym z argumentów przemawiających za odstąpieniem od możliwości tworzenia rodzin zastępczych przez osoby homoseksualne wydaje się być stygmatyzacja, jakiej mogą być poddane dzieci umieszczone w tego typu rodzinie zastępczej. Należy tu wziąć pod uwagę ciągle zdarzające się przypadki nietolerancji osób homoseksualnych w społeczeństwie. Okoliczność ta niewątpliwie powinna być uwzględniona, przy podejmowaniu tego typu decyzji⁴²⁰.

— — —
II K 653/12, www.orzeczenia.ms.gov.pl z dnia 12 września 2013 r.

419 M. Andrzejewski, [w:] *Rodzina zastępcza...*, s. 143; zob. też *Tęczowe rodziny w Polsce. Prawo a rodziny lesbijskie i gejowskie*, red. M. Zima, Warszawa 2010.

420 Kwestia osób homoseksualnych była wielokrotnie przedmiotem zainteresowania ETPC. Orzecznictwo Trybunału w mniejszym stopniu odnosiło się do możliwości utworzenia rodziny zastępczej przez osoby homoseksualne, a dotyczyło raczej możliwości przysposobienia dziecka przez osoby homoseksualne oraz sprawowania opieki nad dzieckiem biologicznym przez ojca będącego osobą homoseksualną.

W pierwszym przypadku, w powoływanej już sprawie Fretté przeciwko Francji, ETPC uznał, że „adopcja oznacza danie rodziny dziecku, a nie dziecka rodzinie”. Według Trybunału, państwo powinno zapewnić, aby osoby wybrane jako rodzice adopcyjni mogły zaoferować dziecku jak najlepsze warunki opieki. Szczególne znaczenie powinien mieć najlepszy interes dziecka, który w pewnych sytuacjach może

Warto zauważyć, iż w okresie prac nad ustawą kwestia możliwości pełnienia funkcji rodziny zastępczej przez osoby homoseksualne, była podniesiona na etapie rozpatrywania przez Senat, uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 28 kwietnia 2011 r. ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Do tekstu tego aktu wprowadzono wówczas kilkanaście poprawek, wśród których w ówczesnym art. 41 w ust. 1, po pkt 5 zaproponowano poprawkę nr 16. Przewidywała ona dodanie pkt 5a w następującym brzmieniu: „pełnienie funkcji rodziny zastępczej może być powierzane osobom, które nie są osobami o orientacji homoseksualnej”⁴²¹. Marszałek Sejmu – zgodnie z art. 54 ust. 1 Regulaminu Sejmu⁴²² – skiero-

— — —
przeważyć interes potencjalnego rodzica. EKPC nie gwarantuje prawa do adopcji. Prawo do poszanowania życia rodzinnego zakłada istnienie rodziny, nie chroni jednak pragnienia jej założenia. Trybunał zwrócił uwagę, iż specjaliści do spraw dzieci, psychiatrzy i psychologowie mają różne poglądy na ewentualne skutki opieki sprawowanej przez rodziców homoseksualnych. Do tego należy dodać ciągle zdarzające się w społeczeństwie przypadki nietolerancji osób homoseksualnych, co może przenieść się także na dzieci umieszczone u takich osób (jednocześnie – co zauważył Trybunał – wiele państw nie wyklucza osób homoseksualnych z kręgu uprawnionych do adoptowania dziecka). W tych warunkach – zdaniem Trybunału – władze krajowe mogą uznać, że ograniczenie prawa do adopcji leży w interesie dzieci. W drugim z kolei orzeczeniu, Salgueiro da Silva Mouta przeciwko Portugalii – orzeczenie z 21 grudnia 1999 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 33290/96, opublikowane, [w:] *Nowy Europejski...*, s. 1298 i n., Trybunał stwierdził, iż orientacji seksualnej nie można traktować jako podstawy zróżnicowania w korzystaniu z praw i wolności zagwarantowanych w EKPC. Według Trybunału, odmowa przyznania opieki nad dzieckiem ojcu ze względu na jego homoseksualizm jest ingerencją w prawo do poszanowania życia rodzinnego ojca dziecka.

Trybunał we wskazanych orzeczeniach odmiennie odniósł się do osób o orientacji homoseksualnej. Nie ulega wątpliwości, że było to podyktowane specyfiką okoliczności każdej z tych spraw. Wydaje się iż nie można wykluczyć, że w przyszłości ustawodawstwo, w tym także polskie umożliwi tworzenie rodzin zastępczych przez osoby homoseksualne i zostanie to wyrażone wprost w przepisach prawa. Sprzyjać temu mogą w szczególności tendencje występujące w wielu państwach sprowadzające się do odchodzenia od tradycyjnego modelu rodziny, co już sygnalizowano. Zob. także *Stosunek do praw gejów i lesbijek oraz związków partnerskich*. Komunikat z badań, opracował M. Felisiak, Warszawa 2013, www.cbos.pl z dnia 20 sierpnia 2013 r.

421 Uchwała Senatu RP z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, druk nr 4264 – www.sejm.gov.pl z dnia 22 października 2011 r. Zob. też Biuletyn nr 5154/VI z dnia 8 czerwca 2011 r. Komisja Polityki Społecznej i Rodziny /nr 320/, Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej /nr 345/. Komisje: Polityki Społecznej i Rodziny oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, obradujące pod przewodnictwem posła S. Piechoty (PO), przewodniczącego Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, zrealizowały następujący porządek obrad: – rozpatrzenie uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej o stanowisku w sprawie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (druk nr 4264), (dalej: Biuletyn nr 5154/VI). Obszerna dyskusja na ten temat, s. 9 – 15.

422 Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: M. P. z 2012 r. poz. 32, z późn. zm.).

wał w dniu 3 czerwca 2011 r. przedmiotową uchwałę Senatu do rozpatrzenia Komisji Polityki Społecznej i Rodziny oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej⁴²³. Komisje te – na posiedzeniu w dniu 8 czerwca 2011 r. – wniosły o odrzucenie wskazanej poprawki Senatu przez Sejm, co ostatecznie uczyniono. Przyczyniła się do tego opinia skierowana z upoważnienia Ministra Spraw Zagranicznych, w dniu 7 czerwca 2011 r. do Przewodniczącego Komisji Polityki Społecznej i Rodziny. Dotyczyła ona zgodności z prawem Unii Europejskiej poprawek ujętych w uchwale Senatu RP z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (druk nr 4264), wyrażona na podstawie art. 13 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁴²⁴ w związku z art. 42 ust. 4 i art. 54 ust. 1 Regulaminu Sejmu przez ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Według tej opinii (obejmującej swoim zakresem zarówno rodziny zastępcze, jak i rodzinne domy dziecka), odnoszącej się do tekstu ustawy przed ustaleniem jej ostatecznej wersji, poprawka nr 16 dotycząca art. 41 ust. 1 ustawy budzi wątpliwości co do zgodności z prawem Unii Europejskiej. Orientacja seksualna, zgodnie z dyrektywą Rady 2000/78 z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającą ogólne warunki ramowe traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy⁴²⁵ (dyrektywa 2000/78), jest jedną z przesłanek, ze względu na którą dyskryminacja jest zakazana (art. 1 dyrektywy 2000/78). Zakres podmiotowy dyrektywy 2000/78 został określony w jej art. 3 i zgodnie z ust. 1 lit 1 dotyczy warunków dostępu do zatrudnienia lub pracy na własny rachunek, w tym również kryteriów selekcji i warunków rekrutacji, niezależnie od dziedziny działalności i na wszystkich szczeblach hierarchii zawodowej, również w odniesieniu do awansu zawodowego”. W opinii tej zwrócono uwagę, iż zgodnie z przepisami ustawy (art. 53 ust. 3, art. 61 ust. 2) z osobą pełniącą funkcję rodziny zastępczej lub prowadzącą rodzinny dom dziecka zawierana jest umowa, na podstawie której określone są obowiązki i uprawnienia takiej osoby, w tym wynagrodzenie. Wynagrodzenie to przysługuje niezależnie od świadczeń przysługujących na utrzymanie przyjętego do rodziny zastępczej dziecka. To powoduje, że stosunek prawny łączący osobę

423 Sprawozdanie Komisji Polityki Społecznej i Rodziny oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej o stanowisku Senatu w sprawie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (druk nr 4264), druk nr 4291 – www.sejm.gov.pl z dnia 22 października 2011 r.

424 Tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 743, z późn. zm.

425 Dz. Urz. UE L 303 z 2.12.2000, s. 16.

pełniącą funkcję rodziny zastępczej lub prowadzącą rodzinny dom dziecka ze starostą, musi być objęty zakresem dyrektywy 2000/78. Jednocześnie zaznaczono, że dyrektywa ta przewiduje odstępstwa od bezwzględnego zakazu dyskryminacji ze względu na wskazane w art. 1 przesłanki. Wyjątek taki wskazano w art. 4 ust. 1 tej dyrektywy stanowiącym, że państwa członkowskie mogą uznać, że odmienne traktowanie ze względu na cechy związane z jedną z przyczyn wymienionych w art. 1 nie stanowi dyskryminacji w przypadku, gdy ze względu na rodzaj działalności zawodowej lub warunki jej wykonywania, dane cechy są istotnym i determinującym wymogiem zawodowym, pod warunkiem że cel jest zgodny z prawem, a wymóg jest proporcjonalny. Wskazane w powyższej opinii zastrzeżenie co do zgodności z prawem Unii Europejskiej zadecydowały o odstąpieniu od umieszczenia w art. 41 ust. 1 pkt 5a.

Kolejne wymogi stawiane osobom zamierzającym pełnić funkcję rodziny zastępczej są uregulowane art. 42 ust. 1 – 3. Pełnienie funkcji rodziny zastępczej może być powierzone osobom, które dają rękojmię należytego sprawowania pieczy zastępczej. Użyty tu zwrot jest zwrotem niedookreślonym. „Rękojmia” to według Słownika Języka Polskiego „poręczenie, zagwarantowanie czegoś, gwarancja, zabezpieczenie, pewność, zapewnienie o czymś, przyrzeczenie czegoś”⁴²⁶. W przepisach prawa wielokrotnie spotykamy się ze zwrotami: „daje rękojmię należytego wykonywania obowiązków”⁴²⁷, „daje rękojmię należytego wykonywania powierzonych mu zadań”⁴²⁸ bądź też „daje rękojmię należytego wykonywania obowiązków biegłego”⁴²⁹ czy też „daje rękojmię należytego wykonywania obowiązków rzeczoznawcy”⁴³⁰. We wszystkich tych przypadkach dawanie rękojmi dotyczy osób fizycznych i wiąże się z pełnieniem (czy też z ubieganiem się o pełnienie) przez nie określonych, doniosłych funkcji. Osoby te mają gwarantować wypełnianie powierzonych im zadań na jak

426 *Słownik Języka Polskiego*, t. III..., s. 61.

427 Zob. np. § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 maja 2001 r. w sprawie postępowania mediacyjnego w sprawach nieletnich (Dz. U. Nr 56, poz. 591, z późn. zm.).

428 Zob. np. § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 grudnia 2004 r. w sprawie udzielania pomocy na usamodzielnienie, kontynuowanie nauki oraz zagospodarowanie (Dz. U. z 2012 r. poz. 954).

429 Zob. np. § 12 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 stycznia 2005 r. w sprawie biegłych sądowych (Dz. U. Nr 15, poz. 133).

430 Zob. np. § 2 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 10 maja 2004 r. w sprawie rzeczoznawcy Ministra Kultury w zakresie opieki nad zabytkami (Dz. U. Nr 124, poz. 1302).

najwyższym poziomie. Tak też rozumiane jest to sformułowanie w judykaturze. Z jednego z wyroków wynika, iż: „[...] na rękojmię należytego wykonywania obowiązków egzaminatora składa się całokształt jego cech charakteru i właściwości osobistych, których suma daje gwarancję, że będzie wykonywał swoje obowiązki rzetelnie i bezstronnie [...]. Fakt prawomocnego skazania za czyn polegający na przyjęciu [...] korzyści majątkowej w trakcie wykonywania obowiązków [...] jednoznacznie przesądza o braku wiarygodności [...], dowodząc tym samym, iż [...] nie daje on rękoiemi prawidłowego wykonywania obowiązków [...]”⁴³¹. Podobne stanowisko wyrażono też w innym wyroku: „Na rękojmię należytego wykonywania obowiązków składa się całokształt cech charakteru, jak szlachetność, prawość, sumienność, bezstronność [...], a także zdarzenia i okoliczności związane z [...] osobą [...]”⁴³². „[...] Rękojmia to pewność, zagwarantowanie czegoś, zapewnienie o czymś[...]”⁴³³. W ten też sposób należy rozumieć zwrot „dawanie rękoiemi należytego sprawowania pieczy zastępczej”. Osoby zamierzające pełnić funkcję rodziny zastępczej, zanim stworzą taką rodzinę (i przez cały okres jej funkcjonowania) muszą dawać gwarancję, że będą pełnić tę funkcję w sposób zapewniający właściwą opiekę nad powierzonymi im dziećmi. Nie ulega wątpliwości, że rodzina zastępcza ma spowodować poprawę sytuacji dziecka. Może to nastąpić przez zapewnienie dziecku należytych warunków egzystencji, rozwoju i wychowania. Rodzina ta ma zaspakajać potrzeby dziecka zindywidualizowane w zależności m. in. od jego wieku, stanu zdrowia, a także poziomu rozwoju⁴³⁴. Zdaniem M. Safjana, aby mogło się to stać, osoba decydująca się na pełnienie funkcji rodziny zastępczej winna w możliwości przyjsia z pomocą dziecku pozbawionemu opieki rodzicielskiej dostrzegać wartość samoistną, tzn. taką, która nie wymaga dalszych uzasadnień⁴³⁵. Osoby zamierzające pełnić funkcję rodziny zastępczej muszą sobie uświadomić, że dziecko trafiając do takiej rodziny niesie za sobą bagaż doświadczeń. Piecza nad dzieckiem i jego wychowanie może narażać niemało trudności. Wcześniej czy później mogą ujawnić się problemy rozmaitej natury, wielokrotnie mające swoje źródło w przeszłości.

431 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 listopada 2010 r., IV SA/Po 749/10, LEX nr 758606.

432 Wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2011 r., II GSK 627/10, LEX nr 852313.

433 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 czerwca 2007 r., VI SA/Wa 651/07, LEX nr 352709.

434 M. Andrzejewski, *Ochrona ...*, s. 249 – 250.

435 M. Safjan, *Osamotnione...*, s. 29.

Dlatego też kandydaci do sprawowania tej funkcji nie powinni tworzyć sobie obrazu idealizującego dziecko. W zetknięciu z realiami mogą oni doznać rozczarowania i nie podołać wysiłkom związanym z niełatwą pieczę. Rodzina zastępcza ma stworzyć prawdziwą, rodzinną atmosferę, właściwie bez względu na sposób postępowania samego dziecka. Dla jego dobra, ma to być namiastka rodziny, której być może wcześniej dziecko nigdy nie miało. Rodzice zastępczy powinni pamiętać, że mają do czynienia z „małym człowiekiem”, który mimo młodego wieku nieraz ma już za sobą dramatyczne przeżycia determinujące w znacznym stopniu jego sposób postępowania i postrzegania świata. Bez tego zrozumienia, szanse powodzenia na stworzenie dziecka dobrze funkcjonującej rodziny zastępczej są nikłe. Niepodołanie obowiązkom rodziców zastępczych i ewentualna utrata statusu rodziny zastępczej powodująca w konsekwencji umieszczenie dziecka w innej formie pieczy zastępczej, wpłynie negatywnie przede wszystkim na dziecko, które po raz kolejny zostanie opuszczone. W moim przekonaniu, osoby decydujące się na pełnienie funkcji rodziny zastępczej muszą rzeczywiście szanować i darzyć uczuciem dzieci, rozumieć ich potrzeby i naprawdę chcieć im pomóc. Jeśli zostanie rodzicem zastępczym ma służyć zaspokojeniu ich własnych ambicji czy rozwiązaniu tylko ich problemów osobistych, to z pewnością pobyt dziecka w takiej rodzinie nie będzie sprzyjał jego dobru. Nadmienić należy, iż wymóg dawania rękojmi należytego sprawowania pieczy zastępczej odnosi się nie tylko do kandydatów na rodzinę zastępczą, ale także do osób zamierzających prowadzić rodzinny dom dziecka oraz do dyrektorów placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego, stąd też prawodawca użył takiego, a nie innego określenia.

Pełnienie funkcji rodziny zastępczej może być powierzone osobom, które wypełniają obowiązek alimentacyjny – w przypadku gdy taki obowiązek w stosunku do nich wynika z tytułu egzekucyjnego. Niewypełnianie tego obowiązku uprawnia do stwierdzenia, że osoba, na której on ciąży nie daje rękojmi należytego sprawowania pieczy zastępczej.

Z kolejnym wymogiem stawianym kandydatom do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, wiąże się kwestia wykonywania władzy rodzicielskiej. Pełnić funkcję rodziny zastępczej mogą wyłącznie osoby, które: nie są i nie były pozbawione władzy rodzicielskiej. Ich władza rodzicielska nie jest też ograniczona ani zawieszona. Ustawodawca zasadnie wprowadził to ograniczenie. Trudno wyobrazić sobie sytuację, w której osoby pozbawione władzy rodzicielskiej (w przeszłości bądź aktualnie) mogły-

by zagwarantować należyte sprawowanie pieczy zastępczej. Pozytywnie ocenić natomiast należy dopuszczenie możliwości pełnienia funkcji rodziny zastępczej przez osoby, którym sąd w przeszłości ograniczył lub zawiesił władzę rodzicielską. Ograniczenie lub zawieszenie władzy rodzicielskiej może wynikać z rozmaitych przyczyn, niekoniecznie łączących się z nagannym zachowaniem rodziców. Jednocześnie zauważyć należy, że ograniczenie czy też zawieszenie władzy rodzicielskiej (także w przeszłości) powinno zmuszać do wzmożonej analizy kandydatów z punktu widzenia dawania rękojmi należytego sprawowania pieczy zastępczej⁴³⁶. Chodzi bowiem o to, aby wykluczyć wszelkie zagrożenie i powierzyć dziecko takim osobom, które przy największym prawdopodobieństwie będą wywiązywały się ze wszystkich swoich obowiązków bez zastrzeżeń. Ze zrozumiałych też względów, funkcja rodziny zastępczej może być powierzona osobom, które nie są ograniczone w zdolności do czynności prawnych⁴³⁷.

Ustawowe wymogi związane są również ze stanem zdrowia kandydata do pełnienia funkcji rodziny zastępczej. Funkcja ta może być powierzona osobom zdolnym do sprawowania właściwej opieki nad dzieckiem, co potwierdza zaświadczenie o braku przeciwwskazań zdrowotnych do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, wystawione przez uprawnionego lekarza. Przesłanka braku przeciwwskazań zdrowotnych jest wielokrotnie powoływana w rozmaitych aktach prawnych o różnej tematyce, bez bliższego jednak jej uściślenia⁴³⁸. Brak przeciwwskazań zdrowotnych do

436 M. Andrzejewski, [w:] *Rodziny zastępcze...*, s. 148 – 149.

437 Szerzej na temat zdolności do czynności prawnych zob. B. Giesen, J. W. Katner, P. Książak, B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, R. Majda, E. Michniewicz-Broda, T. Pajor, U. Promińska, W. Robaczyński, M. Serwach, Z. Świdorski, M. Wojewoda, *Kodeks cywilny*. Część ogólna. Komentarz, red. M. Pyziak-Szafnicka. Opublikowano: LEX, 2009. Nadmienić należy, iż spełnienie wymogów w zakresie: władzy rodzicielskiej, wypełniania obowiązku alimentacyjnego oraz zdolności do czynności prawnych potwierdzone jest oświadczeniem odebranych od kandydatów na rodzinę zastępczą, iż spełniają oni te warunki. K. Tryniszewska, *op. cit.*, s. 130.

438 Zob. np.: § 1 pkt 1 lit. a rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 7 stycznia 2004 r. w sprawie badań lekarskich kierowców i osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 133), w którym posłużono się zwrotem „brak przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdami silnikowymi?”; § 4 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 8 marca 2005 w sprawie domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży (Dz. Nr 43, poz. 418), w którym występuje zwrot „brak przeciwwskazań zdrowotnych do umieszczenia w domu” oraz załącznik nr 1 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 1 czerwca 2010 r. w sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki oraz trybu pracy komisji konkursowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013r. poz. 832), stanowiącym o „braku przeciwwskazań zdrowotnych

pełnienia funkcji rodziny zastępczej również nie został doprecyzowany⁴³⁹. Wydaje się, że nie należy go utożsamiać z pełnią zdrowia. Świadczą o tym chociażby rodziny zastępcze spokrewnione, tworzone np. przez dziadków dziecka, którzy nie zawsze są w pełni zdrowi i sprawni. Przeciwwskazaniem tym powinien być jednak taki stan zdrowia czy raczej jego brak, który uniemożliwia właściwe wypełnianie obowiązków rodzica zastępczego. Mając na względzie zmieniającą się sytuację człowieka, także w aspekcie jego stanu zdrowia, biorąc pod uwagę zwłaszcza dobro umieszczonego w rodzinie zastępczej dziecka, ustawodawca wprowadził obowiązek przedstawiania co 2 lata zaświadczenia o braku przeciwwskazań zdrowotnych do pełnienia funkcji rodziny zastępczej. Przyjęte rozwiązanie ma na celu zapobieganie sytuacjom, w których osoby pełniące tę funkcję nie byłyby w stanie – ze względu na utratę zdrowia – wywiązywać się ze wszystkich swoich obowiązków bez zastrzeżeń.

Wśród wymagań stawianych ustawowo kandydatom do pełnienia funkcji rodziny zastępczej wskazać należy także na przebywanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁴⁰. Trzeba przy tym mieć na uwadze treść

do wykonywania pracy na stanowisku kierowniczym”. Także w orzecznictwie sądów administracyjnych nie sprecyzowano tego określenia. Pojawia się ono tam np. w kontekście braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdami. „Osoba, która poruszała się po drodze publicznej w stanie nietrzeźwości [...] nie daje gwarancji, że nie jest obciążona przeciwwskazaniami zdrowotnymi do kierowania pojazdami [...]”. Wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2013 r., I OSK 1649/11, LEX nr 1298305. Pozwala to na wysunięcie wniosku, że przeciwwskazaniem zdrowotnym – także do pełnienia funkcji rodziny zastępczej – może być w szczególności uzależnienie od alkoholu, jak również środków działających podobnie do alkoholu.

439 Stało się to przedmiotem zainteresowania m. in. ze strony RPD. W piśmie z dnia 15 października 2012 r. (ZSS/500/23/2012/Kt) skierowanym do Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej, RPD poinformował, że bada on sprawę niewystawiania przez lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej zaświadczeń o braku przeciwwskazań zdrowotnych do pełnienia funkcji rodziny zastępczej. Odmowa wydawania tych zaświadczeń jest spowodowana – jak ustalił RPD – zbyt ogólnym sformułowaniem wskazanego przepisu, niewskazującym lekarzom żadnych kryteriów, na których mogliby oni się oprzeć i w sposób niebudzący wątpliwości ustalić, czy stan zdrowia danej osoby pozwala jej pełnić funkcję rodziny zastępczej. W kwestii powyższej stanowisko zajęło także Ministerstwo Zdrowia, które jest przeciwnie tworzeniu katalogu przeciwwskazań zdrowotnych do pełnienia funkcji rodziny zastępczej. Według Ministerstwa, „[...] trudno jest precyzyjnie określić, które schorzenia stanowią takie przeciwwskazania [...] Tworzenie katalogu przeciwwskazań, nosiłoby znamiona stygmatyzacji, czego robić nie wolno [...]”; www.rpd.gov.pl z dnia 29 października 2012 r.

440 Na temat pojęcia „przebywanie” zob. np.: K. Kędzierska, *Miejsce zamieszkania i przebywanie w ustawie o pomocy społecznej*, Casus 2011, nr 60, s. 19 – 23; A. Jamróz, *Miejsce zamieszkania i przebywania na terenie RP jako przesłanka prawa do świadczeń z zabezpieczenia społecznego*, Monitor Prawa Pracy 2011, nr 5,

cytowanego już wcześniej art. 5 ustawy, wyznaczającego enumeratywnie krąg podmiotów, do których stosuje się jej przepisy⁴⁴¹. W ustawie nie wyjaśniono, co należy rozumieć pod pojęciem „przebywanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”. Zasadne jest tu odwołanie się do przepisów oczekującej na wejście w życie (od 1 stycznia 2015 r.) ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności⁴⁴², które pośrednio pozwalają na przybliżenie tego pojęcia. W myśl jej art. 25 ust. 1 – 2, pobytem stałym jest zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego przebywania. Pobytem czasowym jest przebywanie bez zamiaru zmiany miejsca pobytu stałego w innej miejscowości pod oznaczonym adresem lub w tej samej miejscowości, lecz pod innym adresem⁴⁴³. Analizując ww. regulację można zauważyć pewną prawidłowość. Gdy mowa jest o pobycie stałym, ustawodawca odwołuje się do kategorii „zamieszkanie”, natomiast gdy mowa jest o pobycie czasowym, następuje odwołanie do przebywania. Można stąd wnioskować, że przebywanie nie musi wiązać się ze „stałością” łączoną z zamieszkiwaniem⁴⁴⁴. Także orzecznictwo sądów, zdaje się potwierdzać powyższą tezę⁴⁴⁵.

s. 241 – 245; R. Kierzyńska, T. Ostropolski, *Znaczenie pojęć „miejsce zamieszkania” oraz „pobyt” w procedurze ENA* – glosa do wyroku ETS z 17. 07. 2008 r. w sprawie C – 66/08 Kozłowski, Europejski Przegląd Sądowy 2009, nr 1, s. 42 – 48.

441 W artykule tym w odniesieniu do różnych podmiotów użyto określeń: „mających miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”, „mających miejsce zamieszkania i przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej” i „przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”.

442 Dz. U. Nr 217, poz. 1427, z późn. zm.

443 Dodatkowo, na co należy zwrócić uwagę, ilekroć w ustawie o ewidencji ludności jest mowa o pobycie czasowym obywatela polskiego należy przez to rozumieć przebywanie poza miejscem pobytu stałego przez okres ponad 3 miesiące (art. 25 ust. 4).

444 Podobny wniosek może nasuwać treść uzasadnienia projektu ustawy o ewidencji ludności (zob. Sejm RP VI kadencji. Nr druku: 1371, www.sejm.gov.pl z dnia 20 stycznia 2012 r.).

445 Zob. np.: wyrok WSA w Szczecinie z dnia 14 listopada 2012 r., I SA/Sz 437/12, LEX nr 1240029; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 grudnia 2012 r., I SA/Wr 1077/12, LEX nr 1311038; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 18 kwietnia 2013 r., I SA/Sz 340/12, LEX nr 1316595. Zob. też np.: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 listopada 2006, IV SA/Po 6/06, www.orzeczeniainsa.gov.pl z dnia 29 lutego 2012 r.; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 grudnia 2006, IV SA/Po 1055/05, www.orzeczeniainsa.gov.pl z dnia 29 lutego 2012 r.; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 lutego 2007 r., IV SA/Po 10/06, www.orzeczeniainsa.gov.pl z dnia 29 lutego 2012 r. W jednym z orzeczeń posłużono się kategorią „stałe przebywanie”, przez które należy rozumieć „[...] skoncentrowanie w danym miejscu swoich interesów osobistych i majątkowych, a więc ulokowanie w nim swego centrum życiowego”. Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 października 2009 r., II SA/Bd 489/09, LEX nr 572111 i powołane w nim orzeczenia. Zob. też wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 lutego 2008 r., II SA/Gl 484/07, LEX nr 460013. Potwierdzeniem powyższych uwag może być również powoływana już

Kwestia zamieszkiwania i przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej pojawia się także w innych przepisach ustawy. Warto np. przytoczyć treść jej art. 42 ust. 4 i 5. Przewidziano w nim, że funkcjonująca już rodzina zastępcza, sprawująca pieczę nad dzieckiem może, za zgodą starosty, sprawować ją czasowo poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Może to mieć znaczenie w przypadku np. podróży wakacyjnych, wyjazdów łączących się z nauką czy też związanych z potrzebą objęcia dziecka leczeniem za granicą⁴⁴⁶. Ponadto sprawowanie pieczy zastępczej nad dzieckiem może być czasowo powierzone – za zgodą starosty – rodzinie zastępczej, która nie zamieszkuje na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w przypadku, gdy rodzina zastępcza sprawuje pieczę zastępczą nad rodzeństwem tego dziecka. Zarówno w pierwszym, jak i w drugim przypadku starosta – udzielając zgody – uwzględni opinię organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, określa czas, na jaki zgoda jest wydawana, a także sposób realizacji planu pomocy dziecku (art. 42 ust. 6 ustawy)⁴⁴⁷. Z art. 42 ust. 1 pkt 6 ustawy wynika, że w okresie kandydowania do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, osoba (osoby) zainteresowana ma przebywać na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z czego nie należy wnosić, że po utworzeniu rodziny zastępczej osoba (osoby) ta nie będzie mogła opuścić tego terytorium, chociażby czasowo⁴⁴⁸.

Kolejny wymóg jaki muszą spełnić osoby kandydujące do pełnienia funkcji rodziny zastępczej – zgodnie z art. 42 ust. 1 pkt 7 ustawy – wiąże się z zapewnieniem odpowiednich warunków bytowych i mieszkaniowych, pozwalających na zaspokojenie indywidualnych potrzeb dziecka, w tym:

— jego rozwoju emocjonalnego, fizycznego i społecznego,

ustawa o repatriacji. W jej art. 16 ust. 1 pkt 4 mowa jest o przebywaniu na terytorium RP na podstawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony. Z samej istoty tego zezwolenia wynika, iż cudzoziemiec posiadający ten dokument może jedynie przez czas określony w zezwoleniu (nie na stałe) przebywać na terytorium RP, co wprost wynika z ustawy o cudzoziemcach (art. 53 i art. 53a w związku z art. 56 ust. 1 oraz art. 59).

446 Szerzej wystąpienie m. in. A. Wiśniewskiej, M. Kochan, [w:] Biuletyn nr 4880/VI, s. 33 – 33 oraz wystąpienie B. Kotkowskiej, [w:] Biuletyn nr 4950/VI, s. 11.

447 Zob. także np. art. 5 ust. 3 ustawy, odnoszący się do małoletniego cudzoziemca, przebywającego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W dalszej części pracy zagadnienia te zostaną omówione, w tym jednakże miejscu zaznaczyć trzeba, że wobec tej kategorii cudzoziemców podejmowane są działania, mające na celu ich powrót do kraju pochodzenia. Oznacza to, że kategorię „przebywanie” należy tu łączyć z czasowością.

448 Zob. też art. 54 ust. 7 ustawy.

- ✍ właściwej edukacji i rozwoju zainteresowań,
- ✍ wypoczynku i organizacji czasu wolnego.

Uwagę w tej regulacji zwraca rozróżnienie przez ustawodawcę warunków bytowych i mieszkaniowych, co daje podstawę do twierdzenia, że mamy do czynienia z dwiema odmiennymi kategoriami prawnymi. Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej jest jak dotąd jedynym z niewielu aktów prawnych, w którym prawodawca posłużył się wskazaną konstrukcją⁴⁴⁹. W innych aktach prawnych użyto określenia „warunki bytowe” albo „warunki mieszkaniowe”. Pierwszy z wymienionych zwrotów występuje np. w Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, sporządzonej w Genewie dnia 28 lipca 1951 roku⁴⁵⁰. W dokumencie tym jest rozdział IV zatytułowany „Warunki bytowe”. Składa się on z kilku artykułów odnoszących się do: racjonowania (art. 20), mieszkania (art. 21), oświaty publicznej (art. 22), opieki społecznej (art. 23) oraz ustawodawstwa pracy i ubezpieczenia społecznego (art. 24). Można przyjąć, że wszystkie wymienione wyżej elementy składają się na obszerne pojęcie „warunki bytowe”. Aktem prawnym, w którym już w tytule posłużono się określeniem „warunki bytowe” jest też rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2003 r. w sprawie warunków bytowych osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych⁴⁵¹. Nie zdefiniowano tam tego terminu, ale z treści unormowań wynika, że przez warunki bytowe rozumie się tu zapewnienie osadzonym pomieszczeń, odzieży, bielizny, obuwia, środków higieny oraz środków konserwacji, a także wyposażenie pomieszczeń w sprzęt kwaterunkowy⁴⁵². Zwrot

449 Taką kategorią posłużono się też m. in. w § 11 pkt 1 lit. b rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2004 r. w sprawie warsztatów terapii zajęciowej (Dz. U. Nr 63, poz. 587).

450 Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515 z uzup.

451 Dz. U. Nr 186, poz. 1820.

452 Przy ustaleniu znaczenia terminu „warunki bytowe” można w części posłużyć się pojęciem „niezbędna potrzeba bytowa”. Występuje ono m. in. w art. 39 ust. 1 – 2 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r. Zgodnie z nim, w celu zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej może być przyznany zasiłek celowy. Zasiłek ten może być przyznany w szczególności na pokrycie części lub całości kosztów zakupu żywności, leków i leczenia, opału, odzieży, niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów i napraw w mieszkaniu, a także kosztów pogrzebu. W orzecznictwie z kolei funkcjonuje sformułowanie „zaspokojenie niezbędnej potrzeby życiowej”, które rozumiane jest jako: „[...] zaspokojenie potrzeb bez zaspokojenia których osoba nie może egzystować, zagrożone są warunki jej istnienia, a w szczególności życia lub zdrowia”. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 marca 2013 r., IV SA/GI 313/12, LEX nr 1305824. Zob. też: wyrok WSA w Lublinie z dnia 18 października 2011 r., II SA/Lu 445/11, www.orzeczenia.ans.gov.pl z dnia 20 stycznia 2012 r.; wyrok WSA

„warunki mieszkaniowe”, bez bliższego jego uściślenia, występuje m. in. w ustawie z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (art. 23 ust. 1)⁴⁵³, jak również w rozporządzeniu Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 9 czerwca 2010 r. w sprawie udzielania pomocy na rewitalizację w ramach regionalnych programów operacyjnych (§ 12 ust. 1)⁴⁵⁴.

Użycie w ustawie zwrotu „warunki bytowe i mieszkaniowe” miało zapewne na celu zwrócenie uwagi na aspekt mieszkaniowy (posiadanie lokum nadającego się do mieszkania oraz aspekt związany z zapewnieniem w tym mieszkaniu warunków pozwalających na zaspokojenie innych, poza mieszkaniowymi potrzeb dziecka). Przy podejmowaniu decyzji o umieszczeniu dziecka w konkretnej rodzinie zastępczej, spełnienie warunków bytowych i mieszkaniowych relatywizowane jest indywidualnie do potrzeb każdego dziecka. Należy zauważyć, że ustawodawca nie sprecyzował, jakim tytułem prawnym do lokalu czy domu powinni dysponować kandydaci do pełnienia funkcji rodziny zastępczej. Stąd też należy sądzić, że nie muszą oni być jego właścicielami – mogą np. być jego najemcami⁴⁵⁵.

Wskazane powyżej wymogi, dotyczą osób zamierzających pełnić funkcję rodziny zastępczej, bez względu na jej kategorię. Niezależnie od nich, w odniesieniu do kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej niezawodowej wprowadzono dodatkowy wymóg; w postaci konieczności posiadania stałego źródła dochodów⁴⁵⁶. Zgodnie z art. 42 ust. 3 ustawy, w przypadku rodziny zastępczej niezawodowej, co najmniej jedna osoba tworząca tę rodzinę musi posiadać stałe źródło dochodów. Ustawodawca

— — —
w Łodzi z dnia 28 października 2011 r., II SA/Łd 664/11, www.orzeczeniainsa.gov.pl z dnia 20 stycznia 2012 r.; wyrok WSA w Łodzi z dnia 28 października 2011 r., II SA/Łd 665/11, www.orzeczeniainsa.gov.pl z dnia 20 stycznia 2012 r.

453 Dz. U. Nr 42, poz. 340, z późn. zm.

454 Dz. U. Nr 117, poz. 787.

455 A. Kwaśniewska, [w:] *Rodzicielstwo zastępcze – komentarz do przepisów*, red. O. Trocha, Warszawa 2010, s. 48.

456 Pojęcie to występuje np. w art. 37 § 1pkt 2 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 186, z późn. zm.) oraz w art. 90a § 4 cytowanej już ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich. Wydaje się, iż zbliżony w swej istocie termin występuje także w powoływanej już ustawie o cudzoziemcach, gdzie posłużono się kategorią „stabilne i regularne źródło dochodu” (art. 53b ust. 1 pkt 2). W orzecnictwie wyrażono pogląd, że: „Oceniając stabilność i regularność źródła dochodu [...] należy uwzględnić jego legalność, niezmienność przez dłuższy okres czasu, poziom na jakim dochody kształtowały się w dłuższej perspektywie czasowej oraz powtarzalność w określonych odstępach czasu”. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 stycznia 2012 r., V SA/Wa 2141/11, LEX nr 1139722.

nie uściśla, co należy rozumieć pod pojęciem „stałe źródło dochodów”⁴⁵⁷. Wydaje się, że może nim być zwłaszcza praca zarobkowa wykonywana m. in. w ramach zatrudnienia na podstawie umowy o pracę⁴⁵⁸ bądź innych umów⁴⁵⁹, prowadzenie własnej działalności gospodarczej⁴⁶⁰, emerytura (świadczenie przedemerytalne)⁴⁶¹, renta⁴⁶² czy oszczędności⁴⁶³. Jednocześnie w orzecznictwie wyrażono pogląd, że: „[...] pomoc społeczna nie może być traktowana jako stałe źródło dochodu służące do zaspokojenia choćby najbardziej uzasadnionych potrzeb”⁴⁶⁴. Ustawodawca nie zdecydował się na określenie wysokości stałego źródła dochodów. Jak należy przypuszczać, powinno ono być na tyle wysokie, aby umożliwiło zaspokojenie dotychczasowych potrzeb rodziny zastępczej oraz dodatkowych, indywidualnych potrzeb przyjmowanego do tej rodziny dziecka. Można przyjąć, że dochód ten powinien kształtować się w granicach co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Inny wymóg, który dotyczy rodziny zastępczej niezawodowej oraz rodziny zastępczej zawodowej wynika z art. 42 ust. 2 ustawy. Zgodnie z tym przepisem, pełnienie funkcji rodziny zastępczej niezawodowej lub zawodowej może być powierzone osobom, które nie były skazane prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe. Okoliczność tę kandydaci muszą potwierdzić informacją z Krajowego Rejestru Karnego⁴⁶⁵. Wymóg ten nie dotyczy kandydatów na

457 W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 (Dz. U. Nr 149, poz. 1567, z późn. zm.), pojęcie „stałe źródło dochodów” kojarzone jest z zatrudnieniem (I Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej i przestrzennej, 8. Podstawowe problemy społeczne, 8. 3 Bezrobocie).

458 Zob. m. in. wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 22 listopada 2012 r., I ACa 616/12, LEX nr 1246874; postanowienie Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 29 stycznia 2013 r., III AUz 18/13, LEX nr 1254505.

459 Zob. np. postanowienie NSA z dnia 13 listopada 2012 r., II OZ 983/12, LEX nr 1248537.

460 Zob. wyrok NSA (do 2003.12. 31) w Gdańsku z dnia 21 kwietnia 1999 r., I SA/Gd 1155/97, LEX nr 37868. W wyroku tym potwierdzono, iż stałym dochodem jest także renta oraz czynsz z tytułu najmu. Postanowienie NSA z dnia 26 sierpnia 2011 r., II FZ 449/11, LEX nr 896373.

461 Zob. postanowienie NSA z dnia 13 listopada 2012 r., II OZ 983/12, LEX nr 1248537.

462 Zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 31 stycznia 2013 r., II SA/Lu 945/12, LEX nr 1298585.

463 Zob. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 24 maja 2013 r., I Acz 309/13, www.orzeczenia.ms.gov.pl z dnia 12 września 2013 r.

464 Wyrok WSA w Lublinie z dnia 2 lipca 2008 r., II SA/Lu 97/08, LEX nr 509620.

465 K. Tryniszewska, *op. cit.*, s. 134.

rodzinę zastępczą spokrewnioną⁴⁶⁶, co może nieco zastanawiać zważywszy na treść art. 50 ust. 1 pkt 1 ustawy. Stanowi on, że jeżeli przeciwko osobie pełniącej funkcję rodziny zastępczej wszczęto postępowanie karne o umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego, do czasu prawomocnego zakończenia postępowania starosta może odpowiednio zapewnić dziecku pieczę w innej rodzinie zastępczej. Zwrot „przeciwko osobie pełniącej funkcję rodziny zastępczej” świadczy, że przepis ten ma zastosowanie do osób pełniących funkcję rodziny zastępczej, bez względu na jej kategorię, nie wyłączając rodzin zastępczych spokrewnionych. Należy jednak zaznaczyć, że ww. decyzja starosty o zapewnieniu dziecku pieczy w innej rodzinie zastępczej, ma charakter uznaniowy.

Okoliczności, o których mowa w art. 42 ust. 1 – 3 ustawy, ustala się na podstawie przeprowadzonej przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej analizy sytuacji osobistej, rodzinnej i majątkowej. Analizy tej nie należy utożsamiać z rodzinnym wywiadem środowiskowym. Przeprowadzić ją może dowolny pracownik organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, w tym także pracownik socjalny⁴⁶⁷.

Kolejnym etapem w postępowaniu kwalifikacyjnym przy tworzeniu rodzin zastępczych, (zawodowych oraz niezawodowych) jest kierowanie kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej na szkolenie, o którym stanowi art. 44 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Następuje to po przeprowadzeniu oceny pod względem spełniania warunków do pełnienia funkcji rodziny zastępczej.

Program szkolenia zatwierdza na okres 5 lat, na wniosek podmiotu prowadzącego szkolenie, minister właściwy do spraw rodziny⁴⁶⁸. We wniosku tym przedstawia się informacje dotyczące zwłaszcza programu, liczby godzin szkolenia, kwalifikacji osób prowadzących szkolenie, sposobu

466 Szerzej wystąpienia: B. Kulik, M. Kochan, [w:] Biuletyn nr 4880/VI, s. 33.

467 K. Tryniszewska, *op. cit.*, s. 133.

468 Na podstawie art. 33 ust. 1 i 1a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 394, z późn. zm.) wydane zostało rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Pracy i Polityki Społecznej (Dz. U. Nr 248, poz. 1485). W myśl § 1 ust. 1 – 2 ostatniego z wymienionych aktów prawnych, rozporządzenie określa szczegółowy zakres działania Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Minister ten kieruje następującymi działaniami administracji rządowej:

- 1) praca;
- 2) zabezpieczenie społeczne;
- 3) rodzina.

prowadzenia oraz materiałów dydaktycznych wykorzystywanych podczas szkolenia. Zatwierdzenie albo odmowa zatwierdzenia tego programu następuje w drodze decyzji (art. 44 ust. 2 – 4 ustawy). Ponieważ decyzję tę wydaje organ naczelny, na decyzję o odmowie zatwierdzenia programu można złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Wnosi się go do organu, który wydał zaskarżoną decyzję⁴⁶⁹. Przyczyną wydania decyzji o odmowie zatwierdzenia programu szkolenia może być m. in. niedostosowanie programu do specyfiki rodzin nim objętych. Powodem odmowy może być również brak któregoś z elementów programu, zastosowanie niewłaściwych metod szkoleniowych czy wreszcie niekompetencja osób rekomendowanych do prowadzenia szkoleń. Wydając decyzję o odmowie zatwierdzenia programu należy wskazać, które elementy programu uznano za wadliwe. Ich wyszczególnienie pozwala na poprawienie programu, a następnie jego ponowne przedłożenie do zatwierdzenia⁴⁷⁰. Szkolenie kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej spokrewnionej, stosownie do art. 44 ust. 5 ustawy, można prowadzić według indywidualnego planu szkolenia, w zależności od potrzeb rodziny i dziecka. Z przepisów ustawy nie wynika, aby kandydaci do pełnienia funkcji rodziny zastępczej spokrewnionej byli obowiązani posiadać świadectwo ukończenia szkolenia, czy też zaświadczenie kwalifikacyjne potwierdzające ukończenie szkolenia. Dodatkowy argument przemawiający za fakultatywnością tego szkolenia dla tych osób może być wyprowadzony z braku odniesienia się do kandydatów na rodziny zastępcze spokrewnione we wskazywanym już rozporządzeniu z 2011 roku. Zwrot „w zależności od potrzeb rodziny i dziecka” może potwierdzać postawioną tezę, że to w szczególności kandydaci decydować mogą o potrzebie przeprowadzenia szkolenia, jeśli się na nie zdecydują będzie ono prowadzone według indywidualnego planu szkolenia, w zależności od potrzeb rodziny i dziecka. Mając na względzie fakt, iż kandydatami mogą być dziadkowie dziecka lub jego rodzeństwo, a więc osoby które mogą być „obciążone” – na równi z dzieckiem – poważnymi doświadczeniami rodzinnymi, indywidualny plan szkolenia jest

— — —
469 Zob. art. 127 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267; dalej określany skrótem k. p. a.) Szerzej na ten temat zob. np.: B. Adamiak, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego*. Komentarz, B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2011, s. 489 – 490; Z. Kmieciak, *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 124 – 133; R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego*. Komentarz, Warszawa 2011, s. 678 – 683.


470 P. Ławrynowicz, [w:] *Rodziny zastępcze – problematyka prawna*, red. M. Andrzejewski, Toruń 2006, s. 188 – 189.

dostosowany do potrzeb zarówno rodziców zastępczych – pomagając im we właściwym sprawowaniu pieczy nad dzieckiem, jak i samego dziecka. Powołany wyżej art. 44 ust. 5 stanowi wyłom w stosunku do pozostałych regulacji prawnych odnoszących się do kandydatów, do pełnienia funkcji rodzin zastępczych. Można to uzasadniać chociażby niezawodowym charakterem tej rodziny oraz więziami łączącymi osoby tworzące rodzinę zastępczą spokrewnioną z dzieckiem⁴⁷¹.

Program szkolenia kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej oraz rodziny zastępczej niezawodowej jest opracowywany na podstawie przywoływanego już rozporządzenia z 2011 roku. Zgodnie z jego przepisami, zakres programowy szkolenia obejmuje:

1. elementy prawa rodzinnego oraz zagadnienia z zakresu praw dziecka;
2. regulacje prawne w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, w tym:
 - a. zagadnienia organizacji opieki nad dzieckiem i możliwości uzyskania wsparcia w wychowaniu dzieci, w szczególności informacje o zadaniach i kompetencjach organizatora rodzinnej pieczy zastępczej oraz powiatowego centrum pomocy rodzinie w sprawach dotyczących rodzin zastępczych, rodzin zastępczych niezawodowych,
 - b. zasady finansowania rodzin zastępczych zawodowych, rodzin zastępczych niezawodowych;
3. wiedzę na temat specyfiki pieczy zastępczej, jej celu i czasowego charakteru;
4. wybrane elementy pedagogiki, psychologii rozwojowej i wychowawczej, z uwzględnieniem:

471 W 2012 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej wydał 25 decyzji w sprawie szkoleń dla kandydatów do sprawowania pieczy zastępczej, w tym 22 decyzje zatwierdzające programy szkoleniowe. Należy pamiętać, że do końca 2013 r. obowiązywały jeszcze programy szkoleń zatwierdzone na podstawie ustawy o pomocy społecznej z 2004 r. W roku 2012 do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, prowadzenia rodzinnego domu dziecka lub placówki opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego przeszkolono łącznie 12 413 osób. Największą grupę osób (65,5%) stanowiły już istniejące rodziny zastępcze, co wskazuje na zainteresowanie podnoszeniem kwalifikacji. Następną grupę stanowili kandydaci na rodziny zastępcze niezawodowe oraz na rodziny zastępcze spokrewnione, chociaż ta ostatnia grupa nie ma obowiązku odbycia takiego szkolenia. Informacja Rady Ministrów...

- 
- a. problemów dotyczących rozwoju dziecka wychowywanego poza rodziną naturalną,
 - b. wpływu sytuacji kryzysowych na dziecko i rodzinę,
 - c. wiedzy na temat więzi, ich budowania i znaczenia w życiu dziecka,
 - d. występowania przemocy w rodzinie,
 - e. efektywności komunikacji z dzieckiem oraz innymi uczestnikami procesu pieczy zastępczej z uwzględnieniem rodziców biologicznych dziecka,
 - f. potrzeb edukacyjnych dzieci i sposobów wspierania dzieci opóźnień edukacyjnych i rozwijaniu zainteresowań;
5. podstawy wiedzy o rozwoju fizjologicznym i zdrowiu dziecka, profilaktyce prozdrowotnej, objawach sygnalizujących choroby i postępowaniu w takich przypadkach;
 6. wiedzę o wpływie środowiska, w którym dziecko się wychowuje, na jego rozwój i zachowanie;
 7. wiedzę i umiejętności rozpoznawania indywidualnych potrzeb dziecka oraz oceny sytuacji dziecka;
 8. wiedzę z zakresu organizacji pobytu dziecka w rodzinie zastępczej;
 9. organizowanie wspomagania rozwoju dziecka z problemami emocjonalnymi i zaburzeniami zachowania;
 10. podstawę wiedzy o uzależnieniach i ich wpływie na dziecko i rodzinę, a także o rozpoznawaniu objawów występowania u dziecka uzależnień;
 11. wiedzę o znaczeniu rodziny biologicznej w życiu dziecka oraz wskazówki do udziału rodziny zastępczej w planie pracy z rodziną biologiczną, prowadzonej przez asystenta rodziny i koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, ze szczególnym uwzględnieniem kontaktów bezpośrednich i pośrednich z rodziną biologiczną oraz działań ukierunkowanych na reintegrację rodziny biologicznej lub zapewnienie dziecku trwałego środowiska rodzinnego;
 12. wiedzę na temat wpływu pieczy zastępczej na środowisko rodziny zastępczej ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb

dzieci naturalnych kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej;

13. zapoznanie się z doświadczeniami wychowawczymi rodzin, które sprawują pieczę zastępczą, w formie praktyk w rodzinie zastępczej zawodowej, rodzinnym domu dziecka lub placówce opiekuńczo-wychowawczej.

Liczba godzin szkolenia nie może być mniejsza niż 60 godzin dydaktycznych, w tym 10 godzin szkolenia z zakresu wspomnianej praktyki.

Niezależnie od zakresu programowego szkolenia opisanego powyżej, poszerzono zakres szkolenia w przypadku kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej. Obejmuje on dodatkowo:

1. specyfikę funkcjonowania rodzin zastępczych zawodowych;
2. wiedzę o metodach postępowania z dzieckiem przejawiającym zaburzeniami zachowania i trudności w funkcjonowaniu społecznym;
3. doskonalenie umiejętności opiekuńczych, umiejętności radzenia sobie z trudnościami wychowawczymi oraz pokonywania trudności związanych z kompensacją opóźnień rozwojowych dziecka;
4. wiedzę o metodach i technikach stosowanych w pokonywaniu przez dziecko niepowodzeń szkolnych;
5. metody przeciwdziałania wypaleniu zawodowemu.

Liczba godzin szkolenia, przeznaczona na ten dodatkowy zakres programowy, nie może być mniejsza niż 15 godzin dydaktycznych.

W przypadku kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej, którzy będą sprawować opiekę i wychowanie nad dziećmi niepełnosprawnymi, zakres programowy szkolenia uwzględnia ponadto:

1. wiedzę z zakresu wczesnej diagnostyki, w tym wczesnego rozpoznania zaburzeń rozwojowych, interwencji i wspomagania rozwoju dziecka, jako kompleksowej wielospecjalistycznej pomocy dziecku niepełnosprawnemu;
2. wiedzę z zakresu rozwoju dziecka, w tym rozwoju psychoruchowego, emocjonalnego i społecznego oraz metod rewalidacji i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego;
3. informacje o organizacjach i instytucjach wspierających oraz

udzielających specjalistycznej pomocy rodzinom wychowującym dzieci z różnego rodzaju dysfunkcjami;

4. wiedzę z zakresu specjalnych potrzeb dzieci niepełnosprawnych.

Liczba godzin szkolenia, przeznaczona na dodatkowy zakres programowy, o którym mowa powyżej, nie może być mniejsza niż 20 godzin dydaktycznych.

Przepisy rozporządzenia z 2011 r. dostosowują też program do specyfiki rodziny zastępczej zawodowej, która będzie sprawować opiekę i wychowanie nad dziećmi umieszczonymi na podstawie przepisów o postępowaniu w sprawach nieletnich. Zakres programowy takiego szkolenia zawiera w sobie, poza zakresem określonym w § 2 i 3 również:

1. wybrane zagadnienia z zakresu metod i zasad oddziaływań resocjalizacyjnych i terapeutycznych, w tym socjoterapeutycznych oraz profilaktyczno-wychowawczych;
2. wybrane zagadnienia z zakresu zachowań wykraczających poza normy społeczne i prawne, ze szczególnym uwzględnieniem wpływu przemian cywilizacyjnych i kulturowych na zachowania dysfunkcyjne dzieci i młodzieży oraz związaną z tym konieczność dostosowania metod interwencji kryzysowej i oddziaływań profilaktycznych;
3. podstawy wiedzy o zasadach odpowiedzialności nieletnich, zasadach i trybie postępowania przed sądem rodzinnym oraz przepisów dotyczących kuratorów sądowych.

Liczba godzin szkolenia, przeznaczona na wzbogacony zakres programowy, nie może być mniejsza niż 20 godzin dydaktycznych.

W przypadku kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego zakres programowy szkolenia, poza określonym w § 2 i 3 rozporządzenia z 2011 r., mieści w sobie dodatkowo zagadnienia dotyczące adaptacji psychospołecznej do nowej sytuacji, a także sposobu przygotowania dziecka i rodziny zastępczej do krótkiego pobytu dziecka w tej rodzinie. W tym przypadku, liczba dodatkowych godzin szkolenia, nie może być mniejsza niż 10 godzin dydaktycznych. Wszystkie ww. szkolenia, są prowadzone w formie zapewniającej aktywny udział uczestników⁴⁷².

472 Warto zauważyć, iż nie wyodrębniono zakresu programowego szkolenia przeznaczonego dla kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej specjalistycznej, w której miałyby być umieszczone małe dzieci z dziećmi.

Końcowym etapem w postępowaniu kwalifikacyjnym przy tworzeniu rodzin zastępczych jest wydanie na wniosek kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej oraz rodziny zastępczej niezawodowej posiadających świadectwo ukończenia szkolenia, o którym mowa w art. 44 ust. 1 ustawy, zaświadczenia kwalifikacyjnego. Stanowi ono potwierdzenie ukończenia tego szkolenia, spełniania warunków, o których mowa w art. 42 ustawy oraz posiadania predyspozycji i motywacji do sprawowania pieczy zastępczej. Zaświadczenie kwalifikacyjne sporządza się według wzoru wskazanego w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie wzoru zaświadczenia kwalifikacyjnego⁴⁷³. Zaświadczenie to wydaje organizator rodzinnej pieczy zastępczej właściwy ze względu na miejsce zamieszkania zainteresowanych. W doktrynie prawa administracyjnego wyrażono pogląd, zgodnie z którym zaświadczenia nie są aktami administracyjnymi, gdyż nie stanowią one oświadczenia woli, lecz wiedzy. Organ administracji publicznej wydaje zaświadczenie, gdy zachodzi potrzeba stwierdzenia określonego stanu faktycznego lub prawnego, zwykle na podstawie dokonanych uprzednio ustaleń⁴⁷⁴. Wydawanie zaświadczeń jest zaliczane do czynności materialno-technicznych włączonych do grupy czynności faktycznych⁴⁷⁵. Zróżnicowanie czynności materialno-technicznych sprawia, że odmienne są podstawy prawne i tryb ich podejmowania oraz wywoływane skutki. Wszystkie czynności materialno techniczne muszą mieć podstawę prawną. Podstawę prawną czynności faktycznych „wewnątrz” administracji publicznej mogą stanowić przepisy określające zadania administracji (przepisy zadaniowe). Z kolei czynności o charakterze „zewnątrznym” (w tym także wydanie zaświadczenia kwalifikacyjnego) muszą mieć podstawę w przepisach prawa ustrojowego, materialnego i proceduralnego. Ta ostatnia grupa czynności skierowana jest do adresatów niepodporządkowanych służbowo ani organizacyjnie administracji, co sprawia że muszą one być oparte na bardziej rozbudowanej podstawie prawnej i w konsekwencji wywołują – poprzez fakty – ściśle określone skutki prawne⁴⁷⁶. Wskazane zaświadczenie kwalifikacyjne wydawane jest na wniosek oraz kierowane jest do osób zainteresowanych. Organizator rodzinnej pieczy

473 Dz. U. Nr 272, poz. 1609.

474 Zob. np. E. Ochendowski, *Postępowanie Administracyjne...*, s. 227.

475 K. Kłosowska, *Czynności faktyczne jako prawna forma działania administracji*, Rzeszów 2009, s. 79.

476 Szerzej na ten temat: M. Stahl, *Czynności materialno-techniczne*, [w:] *Prawo administracyjne – pojęcia...*, s. 468; E. Ura, Ed. Ura, *op. cit.*, s. 92 – 93.

zastępczej biorąc odpowiedzialność za swoje działania uwzględnia nie tylko umiejętności kandydatów do pełnienia funkcji wskazanych rodzin zastępczych, ale również ich predyspozycje i motywacje do sprawowania pieczy zastępczej, co wymaga odwołania się m. in. do pobudek, którymi kierowali się kandydaci występując o pełnienie funkcji rodziny zastępczej. Pozwala to jednak na lepszy dobór kandydatów.

Po wydaniu zaświadczenia kwalifikacyjnego organizator rodzinnej pieczy zastępczej, przekazuje informacje o osobach zakwalifikowanych do pełnienia tej funkcji właściwemu miejscowo staroście. Prowadzi on rejestr danych o osobach zakwalifikowanych do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej oraz rodziny zastępczej niezawodowej (starosta prowadzi też rejestr osób pełniących już funkcję rodziny zastępczej zawodowej oraz rodziny zastępczej niezawodowej). Prowadzenie rejestrów w doktrynie prawa administracyjnego zakwalifikowano jako czynność materialno-techniczną. Brak jednak jednolitości poglądów czy czynność ta ma charakter zewnętrzny czy wewnętrzny⁴⁷⁷. Dokonanie wpisu do rejestru nie następuje na podstawie decyzji administracyjnej. W tym przypadku starosta, tworząc rejestr, przetwarza dane osobowe na podstawie art. 7 ustawy. Zgromadzone w rejestrze dane, tworzą zbiór danych osobowych, dlatego też starosta – w myśl art. 40 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁴⁷⁸ – obowiązany jest dokonać ich zgłoszenia do rejestracji Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych. Wydaje się, iż prowadzenie rejestru możliwe jest zarówno w formie elektronicznej, jak i w formie papierowej⁴⁷⁹. Rejestr danych zawiera wyszczególnione w ustawie informacje: imię i nazwisko, datę urodzenia, obywatelstwo, adres miejsca zamieszkania, stan cywilny, wykształcenie, zawód, miejsce pracy, źródła dochodu, dane o warunkach mieszkaniowych, dane o stanie zdrowia niezbędne do stwierdzenia, że osoba może sprawować właściwą opiekę nad dzieckiem, zakres ukończonych szkoleń; liczbę umieszczonych dzieci – w przypadku osób pełniących funkcję rodziny zastępczej zawodowej lub rodziny zastępczej niezawodowej, informację o pełnieniu przez rodzinę zastępczą funkcji pogotowia rodzinnego lub funkcji rodziny zastępczej zawodowej specjalistycznej. Dane z rejestru dotyczące osób zakwalifikowanych do pełnienia funkcji rodziny

477 Zob. np. M. Stahl, *Czynności materialno-techniczne*, [w:] *Prawo administracyjne – pojęcia...*, s. 469 oraz E. Ura, Ed. Ura, *op. cit.*, s. 111.

478 Tekst jedn.: Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926, z późn. zm.

479 K. Tryniszewska, *op. cit.*, s. 144.

zastępczej zawodowej oraz rodziny zastępczej niezawodowej (jak i osób które pełnią już te funkcje), starosta przekazuje do właściwego sądu.

Kandydaci do pełnienia funkcji rodziny zastępczej niezawodowej mogą utworzyć taką rodzinę po spełnieniu wszystkich opisanych powyżej wymogów. Inaczej jest w przypadku kandydatów, którzy zamierzają utworzyć rodzinę zastępczą zawodową. W myśl art. 55 ust. 1 ustawy, z kandydatami spełniającymi warunki do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej, na ich wniosek, starosta może zawierać umowy o utworzeniu rodziny zastępczej zawodowej (umowy te zawierane są poza limitem). Tworzenie rodzin zastępczych zawodowych następuje przez zawarcie umowy⁴⁸⁰. O. Trocha podkreśla, że w przypadku wykazania wieku oraz odpowiednich okresów składkowych, sam fakt wykonywania opieki nad dziećmi na podstawie takiej umowy przez osoby pełniące funkcję rodziny zastępczej zawodowej nie stoi na przeszkodzie uzyskania przez nie emerytury, jako że umowy tego rodzaju podlegają obowiązkowym ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym⁴⁸¹. Potwierdza to także art. 68 ustawy, przewidujący wliczenie okresu pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej do okresu pracy wymaganego do nabycia lub zachowania uprawnień pracowniczych. Warto zaznaczyć, że gdy rodzinę zastępczą zawodową tworzą małżonkowie, to obojgu z nich wlicza się do okresu pracy pełnienie tej funkcji. Nie ma przy tym znaczenia, iż wynagrodzenie jest wypłacane tylko jednemu małżonkowi, wskazanemu w umowie⁴⁸².

Umowa dotycząca pieczy zastępczej określa w szczególności: jej strony, cel i przedmiot, miejsce sprawowania pieczy, sposób i zakres jej finansowania, liczbę dzieci powierzonych rodzinie zastępczej, maksymalną liczbę dzieci, które można umieścić w danej rodzinie zastępczej, gotowość do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej specjalistycznej sprawującej pieczę nad: dzieckiem legitymującym się orzeczeniem o niepełnosprawności albo orzeczeniem o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności, dzieckiem umieszczonym na podstawie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, małoletnią matką z dzieckiem,

480 Warto dodać, że w toku prac nad projektem ustawy kwestia umowy do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej budziła kontrowersje i spory. Zob. Biuletyn nr 4950/VI, s. 15. W doktrynie przyjmowano, że wskazana umowa ma charakter umowy cywilnoprawnej. Zob. M. Andrzejewski, [w:] *Rodziny zastępcze...*, s. 136 i 160. Taki też charakter przypisywano tej umowie na podstawie uchylonego już art. 72 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r.

481 O. Trocha, [w:] *Rodzicielstwo zastępcze...*, s. 90.

482 K. Tryniszewska, *op. cit.*, s. 186.

gotowość do pełnienia funkcji pogotowia rodzinnego, wysokość wynagrodzenia przysługującego rodzinie zastępczej oraz sposób jej wypłaty, możliwość korzystania ze szkoleń i innych form podnoszenia kwalifikacji przez osoby tworzące rodzinę zastępczą, zakres niezbędnej pomocy w razie choroby osób tworzących rodzinę zastępczą lub problemów z powierzonymi dziećmi, warunki czasowego niesprawowania opieki nad dzieckiem przez rodzinę zastępczą, w szczególności związanego z wy-poczynkiem, uprawnienia starosty w zakresie bieżącej kontroli wykonywania umowy. Umowa określa też czas, na jaki została ona zawarta, a także warunki i sposób jej zmiany oraz rozwiązania. Osobą uprawnioną do zawierania (i rozwiązywania) wskazanych umów, może być upoważniony przez starostę kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie. Jeżeli umowę zawierają małżonkowie, wynagrodzenie przysługuje tylko małżonkowi wskazanemu w umowie. Umowa jest zawierana na okres co najmniej 4 lat. W zakresie nieuregulowanym ustawą do umowy mają zastosowanie przepisy ustawy k. c. – dotyczące umowy zlecenia⁴⁸³.

Obok opisanego powyżej sposobu tworzenia rodzin zastępczych zawodowych, ustawodawca przewidział też inną możliwość ich ukonstytuowania. Następuje to poprzez swoiste „przekształcenie” rodziny zastępczej niezawodowej w rodzinę zastępczą zawodową. W myśl art. 54 ust. 1 ustawy, z rodziną zastępczą niezawodową, spełniającą warunki do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej, posiadającą opinię koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej oraz co najmniej 3-letnie doświadczenie jako rodzina zastępcza, prowadzący rodzinny dom dziecka lub pełniący funkcję dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego, starosta zawiera – na wniosek tej rodziny – umowę o pełnienie funkcji rodziny zastępczej zawodowej. Jeżeli kandydaci złożyli taki wniosek, a starosta nie zawarł z nimi stosownej umowy, nie przysługuje im środek „odwoławczy”, mogą oni jednak poszukiwać ochrony w ramach procesu cywilnego⁴⁸⁴. Zgodnie z art. 64 k. c., prawomocne orzeczenie sądu stwier-

483 W razie rozwiązania umowy, niezależnie od postanowień w niej zawartych, należy wziąć pod uwagę art. 746 k. c.

484 Zob. wyrok NSA z dnia 17 lutego 2009 r., I OSK 384/08, LEX nr 518216. Sąd wskazał w nim, iż decyzja odmowna starosty nie jest decyzją administracyjną i kandydatom nie przysługuje odwołanie w trybie administracyjnym. Nie oznacza to jednak, braku kontroli nad omawianym rozstrzygnięciem starosty. Zdaniem Sądu: „[...] osoby współpracujące z organami administracji samorządowej w organizowaniu pomocy społecznej na zasadzie partnerstwa mogą poszukiwać ochrony w ramach procesu cywilnego, zmierzając w ten sposób do zobowiązania starosty do zawarcia umowy

dzającego obowiązek danej osoby do złożenia oznaczonego oświadczenia woli, zastępuje to oświadczenie. W świetle art. 199¹ k. p. c., sąd nie może odrzucić pozwu z tego powodu, że do rozpoznania sprawy właściwy jest organ administracji publicznej lub sąd administracyjny, jeżeli organ administracji publicznej lub sąd administracyjny uznały się w tej sprawie za niewłaściwe. Wskazany artykuł stanowi realizację konstytucyjnego prawa do sądu wyrażoną w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Wykluczenie właściwości sądów administracyjnych oznacza, że znajdzie tu zastosowanie art. 177 Konstytucji RP, obligujący sąd powszechny do rozstrzygnięcia sprawy.

Drugi sposób utworzenia rodziny zastępczej zawodowej wynika z art. 54 ust. 2 ustawy. Zgodnie z nim, z rodziną zastępczą niezawodową spełniającą warunki do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej, posiadającą pozytywną opinię koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, starosta może zawrzeć – na wniosek tej rodziny – umowę o pełnienie funkcji rodziny zastępczej zawodowej. Jak można zauważyć, w pierwszym przypadku, starosta jest zobligowany do zawarcia umowy, w drugim natomiast nie ma takiego obowiązku.

Stosowanie do art. 56 ustawy, umowy powyższe zawiera się w ramach limitu rodzin zastępczych zawodowych na dany rok kalendarzowy. Limit ten określony jest w 3-letnim powiatowym programie dotyczącym rozwoju pieczy zastępczej⁴⁸⁵. Wprowadzenie limitu może stanowić jedną z przyczyn odmowy zawarcia przez starostę umowy o pełnienie funkcji rodziny zastępczej zawodowej z rodziną zastępczą niezawodową. Mając na uwadze wynikające z limitu – ograniczenia, starosta powinien zawrzeć umowę o pełnienie funkcji rodziny zastępczej zawodowej z taką rodziną zastępczą niezawodową, co do której nie będzie miał wątpliwości, że wywiąże się ona właściwie z przyjętych na siebie obowiązków. Przy ko-

zlecenia. Tym samym kontroli sądowej poddana zostanie kwestia dysponowania środkami publicznymi w sferze dotyczącej organizowania opieki i wychowania w rodzinie zastępczej”. Zob. także pismo RPO skierowane do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w dniu 2 kwietnia 2013 r., RPO-710112-III/12/JA, www.rpo.gov.pl z dnia 12 listopada 2013 r. oraz uchwałę NSA z dnia 24 maja 2012 r., II GPS 1/12, ONSAiWSA 2012/4/62.

485 Wprowadzając ograniczenia wynikające z limitów (co podyktowane jest możliwościami finansowymi powiatu) preferuje się rodziny zastępcze niezawodowe w możliwości ich przejścia na „zawodowstwo” (z art. 54 ust. 1 ustawy), przy jednoczesnym ograniczeniu takich możliwości w odniesieniu do rodzin zastępczych z art. 54 ust. 2 ustawy oraz kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej, o których stanowi art. 55 ust. 1 ustawy.

niecności dokonania wyboru pierwszeństwo przyznane być musi rodzinie dającej największe gwarancje najlepszego pełnienia funkcji rodziny zastępczej.

W myśl art. 54 ust. 3a i 3b ustawy, umowa z rodziną zastępczą niezawodową spełniającą warunki do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej, może być zawarta przez starostę innego powiatu niż starosta powiatu właściwego ze względu na miejsce zamieszkania rodziny zastępczej niezawodowej. W takich przypadkach umowa może być zawarta po uprzednim zawarciu porozumienia starosty powiatu właściwego ze względu na miejsce zamieszkania rodziny zastępczej niezawodowej ze starostą innego powiatu⁴⁸⁶. Powyższa regulacja skłania do pewnych refleksji. Nie można nie dostrzegać, iż w sytuacji, w której dziecko zostanie umieszczone w rodzinie zastępczej zawodowej, którą utworzono w sposób opisany powyżej, możliwość utrzymywania kontaktu z rodzicami naturalnymi może być znacznie utrudniona m. in. ze względu na dzielącą te osoby odległość.

Korzystanie przez organy administracji z umów jest coraz bardziej rozpowszechnione. Bez wątplenia sprzyja temu m. in. prywatyzacja zadań publicznych, jak również ujawniająca się coraz wyraźniej tendencja do zastępowania władczych aktów administracji – cywilnoprawnymi formami jej działania. W ostatnich latach znaczenie umów, jako jednej z prawnych form działania administracji, znacznie wzrosło. Niekiedy stosowanie formy umowy może wynikać pośrednio z charakteru działań i ich przedmiotu czy też tak, jak to ma miejsce w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej – bezpośrednio z przepisów prawa⁴⁸⁷. Przyjęcie w tym

486 W myśl art. 54 ust. 3c ustawy, porozumienie, o którym mowa w ust. 3b, może określać, że zadania związane z funkcjonowaniem rodziny zastępczej zawodowej, w tym między innymi dotyczące organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, porozumień, o których mowa w art. 191 ust. 5, przyznawania świadczeń i dodatków przysługujących rodzinie zastępczej zawodowej i finansowania rodziny zastępczej zawodowej, wykonuje powiat starosty, który zawiera umowę o pełnienie funkcji rodziny zastępczej zawodowej. Brak porozumienia między powiatami skutkuje nieważnością umowy zawartej z rodziną zastępczą ze względu na jej sprzeczność z ustawą (art. 58 k. c.).

487 Szerzej M. Stahl, *Ugody, porozumienia administracyjne*, [w:] *Prawo administracyjne – pojęcia...*, s. 458 – 459. Zob. także B. Jaworska-Dębska, *Umowy we współczesnej administracji*, [w:] *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Kolonia Limited 2008, s. 13 – 28; L. Zacharko, S. Nitecki, *Umowa – jako forma prywatyzacji zadań publicznych w świetle ustawy o pomocy społecznej*, [w:] *ibidem*, s. 443 – 452; A. Miruć, *Umowy w działaniach administracji pomocy społecznej*, [w:] *ibidem*, s. 351 – 352.

przypadku umowy, jako jednej z form działania administracji, wynika ze specyfiki unormowań prawnych dotyczących pieczy zastępczej. Bardzo wyraźnie, jest tu widoczne przeplatanie się prawa administracyjnego z prawem cywilnym. Instytucja tej umowy ujęta jest w przepisach prawa administracyjnego. Jedynie w zakresie nieuregulowanym ustawą do umowy stosuje się przepisy ustawy – k. c. dotyczące umowy zlecenia. Wszelkie spory wynikające ze wskazanych umów poddane są kognicji sądów powszechnych. Umowa określa m. in. sposób i zakres finansowania pieczy zastępczej, ale samo przyznanie świadczeń, innych niż wynagrodzenie, odbywa się w trybie administracyjnym, co wprost wynika z przepisów ustawy. Jedną ze stron umowy jest organ administracji publicznej, a drugą stroną jest podmiot spoza administracji. Przedmiotem umowy jest wykonywanie zadań administracji publicznej.

Tworzenie rodzin zastępczych wiąże się ściśle z postępowaniem kwalifikacyjnym, w tym z koniecznością spełnienia ustawowo określonych wymogów w części zróżnicowanych w zależności od kategorii rodziny zastępczej. Szczególną kategorią tych rodzin są rodziny zastępcze spokrewnione. Kandydaci do pełnienia tej funkcji rodziny zastępczej – poza sygnalizowanymi już wymogami, które spełnić mają także kandydaci do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej oraz rodziny zastępczej niezawodowej – są traktowani nieco inaczej niż wskazane powyżej grupy osób. Odmienność ta przejawia się zwłaszcza w nieobligatoryjności odbycia szkolenia. Różnica pomiędzy kandydatami do pełnienia funkcji rodzin zastępczych spokrewnionych i kandydatami na pozostałe kategorie rodzin zastępczych wyraża się również w tym, iż organizator rodzinnej pieczy zastępczej nie prowadzi rejestru osób zakwalifikowanych do pełnienia funkcji rodziny zastępczej spokrewnionej, a także nie przekazuje informacji o nich do sądu, tak jak to ma miejsce w pozostałych przypadkach. Wynika to ze specyfiki rodzin zastępczych spokrewnionych. Tworzy je bardzo ograniczony krąg bliskich dziecku osób, zwykle „z potrzeby chwili”, narzucającej konieczność otoczenia dziecka opieką, którą w pierwszej kolejności zapewnić mogą osoby z nim spokrewnione. Rodzinne powiązania uzasadniają odstąpienie od niektórych wymogów obowiązujących innych kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej.

2. Umieszczanie dzieci w rodzinach zastępczych

Co do zasady, umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej – w myśl art. 35 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej – następuje na podstawie orzeczenia sądu⁴⁸⁸ (z zastrzeżeniem w szczególności art. 35 ust. 2 oraz art. 58 ust. 1 i art. 103 ust. 2). Unormowanie powyższe koresponduje z art. 109 § 1 k. r. o. stanowiącym: jeżeli dobro dziecka jest zagrożone, sąd opiekuńczy wyda odpowiednie zarządzenia. Zagrożenie dobra dziecka jest przesłanką ingerencji sądu, który na tej podstawie wyda odpowiednie, adekwatne do zaistniałej sytuacji zarządzenia. Ich wydanie – jak podkreśla się w orzecznictwie – nie jest zależne od tego, czy zagrożenie dobra dziecka zostało spowodowane zawinionym działaniem rodziców i nie ma w związku z tym represyjnego charakteru. Podstawowym celem jest w tym przypadku ochrona zagrożonego dobra dziecka, jak również niesienie pomocy rodzicom dla właściwego wykonywania przez nich pieczy nad dzieckiem. Z treści artykułu wynika dyrektywa profilaktycznego działania sądu (dobro dziecka nie zostało jeszcze naruszone, wystarczy zagrożenie jego naruszenia) nakazująca podjęcie ingerencji w sferę władzy rodzicielskiej już w razie zagrożenia dobra dziecka, by zapobiec ujemnym skutkom niewłaściwego lub nieudolnego jej sprawowania⁴⁸⁹. Sąd opiekuńczy może w szczególności – poza wieloma innymi możliwościami (wyliczenie zarządzeń opiekuńczych ma charakter przykładowy)⁴⁹⁰ – zarządzić umieszczenie małoletniego w rodzinie zastępczej (rodzinnym domu dziecka albo w instytucjonalnej pieczy zastępczej) albo powierzyć tymczasowo pełnienie funkcji rodziny zastępczej małżonkom lub osobie, niespełniającym warunków dotyczących rodzin zastępczych, w zakresie niezbędnych szkoleń, określonych w przepisach o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (art. 109 § 2 pkt 5 k. r. o.)⁴⁹¹. W takim przypadku, a także w razie zastosowania innych środków

488 „O umieszczeniu dziecka w rodzinie zastępczej sąd orzeka w postępowaniu opiekuńczym przeprowadzonym w trybie nieprocesowym (art. 579 i art. 579¹ k. p. c.) [...]”. Postanowienie SN z dnia 19 stycznia 2012 r., IV CZ 158/11, LEX nr 1169167.

489 Postanowienie SN z dnia 27 października 1997 r., III CKN 321/97, LEX nr 236525; postanowienie SN z dnia 29 października 1999 r., I CKN 884/99, LEX nr 1125075; postanowienie SN z dnia 13 września 2000 r., II CKN 1141/00, LEX nr 51969; postanowienie Sądu Okręgowego w Słupsku z dnia 25 września 2013 r., IV Cz 546/13, www.orzeczenia.ms.gov.pl z dnia 12 października 2013 r.

490 Postanowienie SN z dnia 10 maja 2000 r., III CKN 845/00, LEX nr 1222322.

491 Należy jednak pamiętać o tym, że: „[...] odseparowanie dziecka od rodzinnego naturalnego środowiska przez umieszczenie go w rodzinie zastępczej powinien być

określonych w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, sąd opiekuńczy zawiadamia o wydaniu orzeczenia właściwą jednostkę organizacyjną wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, która udziela rodzinie małoletniego odpowiedniej pomocy i składa sądowi opiekuńczemu, w terminach określonych przez sąd, sprawozdania dotyczące sytuacji rodziny i udzielanej pomocy oraz realizacji planu pracy z rodziną, a także współpracuje z kuratorem sądowym (art. 109 § 4 k. r. o.). Stosownie do art. 112⁵ k. r. o., sąd może powierzyć sprawowanie pieczy zastępczej małżonkom albo osobie niepozostającej w związku małżeńskim, którzy są wstępnymi albo rodzeństwem dziecka. Sprawowanie pieczy zastępczej sąd może także powierzyć małżonkom albo osobie niepozostającej w związku małżeńskim, którzy nie są wstępnymi albo rodzeństwem dziecka, jeżeli osoby te zostały wpisane do rejestru osób zakwalifikowanych do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej, rodziny zastępczej niezawodowej, prowadzenia rodzinnego domu dziecka albo pełnią już funkcję rodziny zastępczej zawodowej lub rodziny zastępczej niezawodowej oraz prowadzących rodzinny dom dziecka. Jeżeli jest to uzasadnione dobrem dziecka sąd może tymczasowo, nie dłużej jednak niż na 6 miesięcy, powierzyć pełnienie funkcji rodziny zastępczej małżonkom albo osobie niepozostającej w związku małżeńskim, którzy nie są wstępnymi albo rodzeństwem dziecka, niespełniającym warunku niezbędnych szkoleń, określonych w przepisach o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, dotyczących rodzin zastępczych, o czym była już mowa.

Jak zauważa M. Andrzejewski, w praktyce orzeczenie sądu zazwyczaj potwierdza zaistniałą już wcześniej sytuację, sprawowania rzeczywistej pieczy nad dzieckiem przez osoby wnioskujące o powierzenie im funkcji rodziny zastępczej, którymi są zwykle osoby zamierzające pełnić funkcję rodziny zastępczej spokrewnionej⁴⁹². Jeżeli nie chcą one aby dziecko zostało u nich umieszczone, bądź z różnych powodów nie mogą pełnić

— — —
stosowany dopiero wówczas, gdy inne zarządzenia nie dały pożądanego wyniku, albo gdy z uwagi na szczególne okoliczności sprawy można uznać, że takiego wyniku nie dadzą i zachodzi potrzeba odseparowania dziecka od rodziców przejawiających konsekwentnie negatywną postawę rodzicielską [...]”. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 28 października 2010 r., I ACa 458/10, LEX nr 784436. Zob. także wyrok ETS z dnia 27 listopada 2007 r. w Postępowaniu C (orzeczenie wstępne) C – 435/06, www.eur-lex.europa.eu wraz z opinią Rzecznika Generalnego.

492 M. Andrzejewski, [w:] *Rodziny zastępcze...*, s. 135 – 136. Zob. także art. 730, 755 § 1 pkt 4, 756 (1) oraz 578 § 1 k. p. c., a także cytowany już art. 109 § 1 i 2 pkt 5 k. r. o., jak również postanowienie Sądu Okręgowego w Słupsku z dnia 9 października 2013 r., IV Cz 589/13, www.orzeczenia.ms.gov.pl z dnia 15 listopada 2013 r.

funkcji rodziny zastępczej, sąd opiekuńczy – na podstawie art. 570¹ § 3 k. p. c. – może zwrócić się o informację do właściwej jednostki organizacyjnej wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej w celu wskazania osób właściwych do zapewnienia dziecku rodzinnej pieczy zastępczej. Taka sytuacja ma miejsce również wtedy, gdy z innych powodów nie można powierzyć sprawowania pieczy zastępczej wstępnym albo rodzeństwu dziecka. Sąd ten może też skorzystać ze wspomnianego już rejestru prowadzonego przez starostę.

Postępowanie w sprawie umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej na podstawie orzeczenia sądu prowadzone jest zwykle na wniosek (osób zainteresowanych pełnieniem funkcji rodziny zastępczej). Osoba ubiegająca się o umieszczenie u niej dziecka występuje z wnioskiem do sądu w tej sprawie (dołączając stosowne dokumenty). We wniosku osoba ta powinna m. in. opisać dokładnie sytuację, w której znalazło się dziecko, w tym także uwzględnić zachowanie rodziców wobec dziecka, które daje podstawę do uzasadnionej obawy, że dziecko przynajmniej czasowo powinno zostać umieszczone poza rodziną⁴⁹³. Istnieje również możliwość, by to rodzice naturalni wystąpili do sądu z wnioskiem o umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej. Jest to zgodne z powoływanym już art. 100 k. r. o. nakazującym, by sąd opiekuńczy i inne organy władzy publicznej udzielały pomocy rodzicom, jeżeli jest ona potrzebna do należytego wykonywania władzy rodzicielskiej. W szczególności każde z rodziców może zwrócić się do sądu opiekuńczego lub innego właściwego organu władzy publicznej o zapewnienie dziecku pieczy zastępczej. W takim przypadku, sąd opiekuńczy lub inne organy władzy publicznej zawiadamiają jednostkę organizacyjną wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej w rozumieniu ustawy, o potrzebie udzielenia rodzinie dziecka odpowiedniej pomocy. Jednostka ta jest obowiązana informować sąd o rodzajach udzielanej pomocy i jej rezultatach.

Obok wniosku osób zainteresowanych pełnieniem funkcji rodziny zastępczej, postępowanie w sprawie umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej może też zostać wszczęte z urzędu przez sąd opiekuńczy (art. 570 k. p. c.). Sąd ten ma wręcz obowiązek wszczęcia takiego postępowania,

— — —
493 Szerzej M. Zima,[w:] *Rodzinne formy opieki zastępczej*. Poradnik prawny, red. S. Stasiak, Warszawa 2007, s. 33 – 35; E. Holewińska-Lapińska, *Orzekanie o umieszczeniu małoletniego w rodzinie zastępczej*, Warszawa 2007, t. 4, s. 12 – 103, Prawo w Działaniu. Opracowanie dedykowane Panu prof. T. Smoczyńskiemu.

jeżeli przemawiają za tym okoliczności sprawy⁴⁹⁴. Każdy komu znane jest zdarzenie uzasadniające wszczęcie postępowania z urzędu, obowiązany jest zawiadomić o nim sąd opiekuńczy. Obowiązek ten ciąży przede wszystkim na urzędach stanu cywilnego, sądach, prokuratorach, notariuszach, komornikach, organach samorządu i administracji rządowej, organach Policji, placówkach oświatowych, opiekunach społecznych, oraz organizacjach i zakładach zajmujących się opieką nad dziećmi lub osobami psychicznie chorymi (art. 572 k. p. c.). Obowiązek zawiadomienia sądu o zdarzeniach uzasadniających wszczęcie postępowania z urzędu przez sąd opiekuńczy ma charakter powszechny i spoczywa na wszystkich podmiotach i instytucjach⁴⁹⁵. W razie powzięcia wiadomości, sąd opiekuńczy może zarządzić przeprowadzenie przez kuratora sądowego wywiadu środowiskowego, a także zwrócić się do właściwej jednostki organizacyjnej wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej o informacje dotyczące małoletniego i jego środowiska. Dotyczą one m. in. zachowania się i warunków wychowawczych małoletniego, sytuacji bytowej rodziny, przebiegu nauki małoletniego i sposobu spędzania przez niego czasu wolnego, jego kontaktów środowiskowych, stosunku do niego rodziców lub opiekunów, podejmowanych wobec niego oddziaływań wychowawczych, jego stanu zdrowia i znanych w środowisku uzależnień małoletniego. Jeżeli asystent rodziny prowadzi z rodziną małoletniego pracę o której stanowią przepisy ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, sąd opiekuńczy zwraca się o powyższe informacje, do właściwej jednostki organizacyjnej wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. Sąd – co już sygnalizowałam – może zwrócić się też o informację do właściwej jednostki organizacyjnej wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej w celu wskazania osób właściwych do zapewnienia dziecku rodzinnej pieczy zastępczej (art. 570 k. p. c.).

O umieszczeniu dziecka w rodzinie zastępczej orzeka sąd opiekuńczy właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka, a w razie braku miejsca zamieszkania – sąd opiekuńczy miejsca jego pobytu. Jeżeli brak jest i tej podstawy – właściwy jest sąd rejonowy dla m. st. Warszawy. W wypadkach nagłych sąd opiekuńczy wydaje z urzędu wszelkie potrzebne zarządzenia nawet w stosunku do osób, które nie podlegają jego właściwości miejscowej, zawiadamiając o tym sąd opiekuńczy miejscowo właściwy (art. 569 k. p. c.). Orzeczenie sądu o umieszczeniu dziecka w rodzinie zastępczej zostaje wydane w formie postanowienia. Wykona-

494 Zob. uchwałę SN z dnia 26 lipca 1972 r., III CZP 49/72, OSNC 1973/3/39.

495 Szerzej P. Prus, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego*. Komentarz, tom 2 (art. 506 – 1217), red. M. Manowska, Warszawa 2011, s. 129.

nie postanowienia sprowadza się do faktycznego umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej. Rodzice naturalni powinni dobrowolnie oddać dziecko rodzinie zastępczej – w terminie określonym przez sąd. Jeśli tego nie uczynią wówczas, rodzice zastępczy powinni poinformować o tym sąd, który zleci przymusowe odebranie dziecka⁴⁹⁶.

Obok możliwości umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej na podstawie orzeczenia sądu, ustawodawca przewidział wyjątkowo inny tryb umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej. Zgodnie z art. 35 ust. 2 ustawy, w przypadku pilnej konieczności – na wniosek lub za zgodą rodziców dziecka – możliwe jest umieszczenie dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej, w tym w rodzinie zastępczej na podstawie umowy zawartej między rodziną zastępczą, a starostą właściwym ze względu na miejsce zamieszkania tej rodziny. Jeśli dojdzie do zawarcia tej umowy i na jej podstawie dziecko zostanie umieszczone w rodzinie zastępczej – o czym niezwłocznie zawiadamiany jest sąd – postępowanie toczy się przed sądem. Wydaje on orzeczenie w sprawie dziecka umieszczonego na mocy umowy w rodzinie zastępczej (art. 35 ust. 2, 4 ustawy). Umowa zawarta między starostą, a rodziną zastępczą wygasa z chwilą zakończenia przez sąd postępowania z zakresu pieczy zastępczej. Powierzenie sprawowania pieczy zastępczej nad dzieckiem nie wynika już z umowy, a z orzeczenia sądu. Zdaniem M. Andrzejewskiego, zarówno wniosek rodziców, jak i ich zgoda na umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej jest ich suwerenną decyzją wynikającą ze sprawowania przez nich władzy rodzicielskiej⁴⁹⁷. W pierwszym przypadku, z inicjatywą umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej występują rodzice mający świadomość czasowej niemożności sprawowania opieki nad dzieckiem, np. w związku z niespodziewaną chorobą czy wypadkiem. Wniosek rodziców jest równocześnie ich zgodą. W drugim przypadku, inicjatywa o umieszczeniu dziecka w rodzinie zastępczej wypływa od podmiotów innych niż rodzice, np. starosty poinformowanego o zasadności umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej, np. przez szkołę. W takiej sytuacji starosta wystąpi do rodziców o stosowaną zgodę. Do umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej w tym trybie dochodzi „w przypadku pilnej konieczności”. Pojęcie to nie zostało zdefiniowane przez ustawodawcę, w związku z czym to starosta kierując się

496 Szerzej M. Zima, *Sądowy tryb umieszczania dziecka w rodzinie zastępczej*. Poradnik dla rodziców, Warszawa 2006, s. 16 – 27 oraz A. Kwaśniewska, M. Łojkowska, M. Pomarańska-Bielecka, O. Trocha, P. Zieliński, M. Zima., *Poradnik rodzicielstwa zastępczego...*, s. 30 – 32.

497 M. Andrzejewski, [w:] *Rodziny zastępcze...*, s. 138.

wiedzą i doświadczeniem życiowym ocenia, czy przesłanka ta w danej sytuacji rzeczywiście ma miejsce. Jak można sądzić, chodzi tu o wyjątkowe, niecierpiące zwłoki przypadki, w których niepodjęcie możliwie szybko niezbędnych działań mogłoby zagrazać dobru dziecka. Jeżeli starosta dojdzie do przekonania, że nie zachodzi przypadek pilnej konieczności umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej, nie podejmie inicjatywy zawarcia umowy⁴⁹⁸. Nie oznacza to jednak, że dziecko nie będzie mogło zostać umieszczone w rodzinie zastępczej. Pozostaje wówczas tryb postępowania sądowego⁴⁹⁹.

Umowa zawarta między rodziną zastępczą, a starostą określa w szczególności: strony, cel i przedmiot umowy, miejsce sprawowania pieczy zastępczej, sposób i zakres finansowania pieczy zastępczej, zakres niezbędnej pomocy w razie choroby osób tworzących rodzinę zastępczą lub problemów z powierzonymi dziećmi, czas, na jaki została zawarta. Starosta może upoważnić kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie do zawarcia tej umowy. W zakresie nieuregulowanym ustawą, do umowy mają zastosowanie przepisy ustawy – k. c. dotyczące umowy zlecenia⁵⁰⁰.

Drugą z sytuacji, kiedy ustawodawca wprowadził pewne odstępstwo od umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej na podstawie orzeczenia sądu łączy się z pieczą realizowaną przez rodzinę zastępczą zawodową pełniącą funkcję pogotowia rodzinnego. Rodzina ta przyjmuje dziecko nie tylko na podstawie orzeczenia sądu, ale także:

- gdy dziecko zostało doprowadzone przez Policję lub Straż Graniczną;
- na wniosek rodziców, dziecka lub innej osoby w przypadku, o którym mowa w art. 12a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (art. 58 ust. 1 ustawy).

Ustawodawca nie określa kiedy dziecko może zostać doprowadzone przez Policję lub Straż Graniczną do wskazanej rodziny zastępczej. Można przyjąć, że taka konieczność wystąpi w razie zagrożenia dobra dziecka, zwłaszcza jego: życia lub zdrowia, porzucenia dziecka, jak również w razie niemożności ustalenia tożsamości jego rodziców lub miejsca ich pobytu. Sytuacje powyższe mogą dotyczyć dziecka posiadającego oby-

498 I. Sierpowska, *Ustawa...*

499 M. Andrzejewski, [w:] *Rodziny zastępcze...*, s. 137.

500 W art. 35 ust. 3 ustawy odwołano się do art. 54 ust. 3 pkt 1 – 4, 11, 14, ust. 4 i 6 – 8 ustawy, który należy stosować odpowiednio.

watelstwo polskie oraz dziecka będącego – w świetle prawa polskiego – cudzoziemcem⁵⁰¹. W ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, odnoszącej się w szczególności do cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy (ewentualnie poszukujących innych form ochrony przewidzianej przepisami tego aktu), posłużono się powoływaną już kategorią małoletniego bez opieki. Cudzoziemcowi takiemu, w okresie ubiegania się przez niego o nadanie statusu uchodźcy trzeba zapewnić pieczę zastępczą. Obligują do tego przepisy ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, w tym cytowany już art. 5 ust. 3. Uszczegółowienie tej problematyki znajdujemy w przywoływanej ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W myśl jej art. 62, organ przyjmujący wniosek o nadanie statusu uchodźcy doprowadza małoletniego bez opieki do rodziny zastępczej zawodowej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego lub placówki opiekuńczo-wychowawczej typu interwencyjnego, gdzie przebywa on do czasu wydania orzeczenia przez sąd opiekuńczy⁵⁰². Koszty pobytu małoletniego bez opieki w rodzinie zastępczej zawodowej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego lub placówce opiekuńczo-wychowawczej typu interwencyjnego oraz koszty opieki medycznej, do zakończenia postępowania w sprawie nadania statusu uchodźcy decyzją ostateczną, są finansowane z budżetu państwa w części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw wewnętrznych, ze środków będących w dyspozycji Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców (art. 63). Małoletniego bez opieki, któremu odmówiono nadania statusu uchodźcy, udzielenia ochrony uzupełniającej, jak również zgody na pobyt tolerowany, pozostawia się w placówce opiekuńczo-wychowawczej do czasu przekazania go organom lub organizacjom kraju pochodzenia, do których zadań statutowych należą sprawy

— — —

501 Zob. np. zalecenie 1703 (2005) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy o ochronie i wsparciu dla dzieci bez opieki ubiegających się o azyl (pkt 5). Tekst zamieszczony, [w:] *Prawa dziecka*. Dokumenty..., s. 982.

502 Zob. Opinię Komitetu Regionów z dnia 12 października 2006 r. w sprawie: „Sytuacja małoletnich obywateli bez opieki – Rola i propozycje władz lokalnych i regionalnych” (Dz. Urz. UE C 51 z 6.03.2007, s. 35), gdzie proponuje się wsparcie dla procedury poszukiwania rodziny zastępczej, z ewentualnym uczestnictwem rodzin pochodzących z tej samej kultury (pkt 1, ppkt 1. 16). Według danych pochodzących z Urzędu do Spraw Cudzoziemców z dnia 25 stycznia 2012 r., do 30 października 2011 r. w Polsce przebywało łącznie 183 małoletnich bez opieki (ubiegali się oni o status uchodźcy). Były to dzieci w wieku od 0–17. roku życia. Wśród nich największą grupę stanowili obywatele Rosji (143), Gruzji (14), Afganistanu (5), Armenii (3), Białorusi (4) oraz inni. Łącznie natomiast w latach 2002–2010 w Polsce przebywało 2552 małoletnich bez opieki (wszyscy oni ubiegali się o status uchodźcy).

małoletnich (art. 67 ust. 1)⁵⁰³. Umieszczenie małoletniego (bez opieki) w placówce opiekuńczo-wychowawczej (art. 101a ust. 1)⁵⁰⁴ przewiduje też ustawa o cudzoziemcach.

Rodzina zastępcza zawodowa pełniąca funkcję pogotowia rodzinnego przyjmuje też dziecko na wniosek rodziców, dziecka lub innej osoby, w przypadku, o którym stanowi art. 12a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Ten ostatni przypadek ma miejsce w razie bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia dziecka w związku z przemocą w rodzinie, kiedy to pracownik socjalny wykonujący obowiązki służbowe ma prawo odebrać dziecko z rodziny i umieścić je u innej niezamieszkującej wspólnie osoby najbliższej (w rozumieniu art. 115 § 11 k. k.), w rodzinie zastępczej lub w placówce opiekuńczo-wychowawczej. Decyzję o odebraniu dziecka, pracownik socjalny podejmuje wspólnie z funkcjonariuszem Policji, a także z lekarzem lub ratownikiem medycznym, lub pielęgniarką⁵⁰⁵. Pracownik socjalny ma obowiązek niezwłocznego powiadomienia sądu opiekuńczego, nie później niż w ciągu 24 godzin, o odebraniu dziecka z rodziny i umieszczeniu go u niezamieszkującej wspólnie osoby najbliż-

503 Zob. *Detencja dzieci cudzoziemskich w Polsce*. Raport na temat realizacji międzynarodowych i krajowych standardów dotyczących detencji dzieci cudzoziemskich z 25 marca 2011 r., red. A. Górlach, M. Pryczyńska, K. Przybyławska, Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć; *Raport na temat zjawiska handlu dziećmi w Polsce 2010* (31 grudnia 2010 r.), I. Nowak, K. Przybyławska, Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć; *Raport z wyników badań i obserwacji zrealizowanych podczas projektu „Kampania na rzecz uchodźców i działania monitoringowe w ośrodkach dla cudzoziemców w Bytomiu i w Grotnikach”*, realizowanego przez Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć, w ramach programu „Demokracja w działaniu” Fundacji im. Stefana Batorego w okresie od września 2010 do sierpnia 2011 (31 sierpnia 2011 r.), opracowała Paulina Nikiel, Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć.

504 Niezależnie od tego, w 2011 r. w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców będących w dyspozycji Straży Granicznej przebywało łącznie 10 osób małoletnich bez opieki, w tym: w Ośrodku Strzeżonym w Białej Podlaskiej – 1 osoba (obywatel Afganistanu). Osoba ta została przekazana do Domu Dziecka nr 9 w Warszawie; w Ośrodku Strzeżonym w Kętrzynie – 9 osób (w tym: 7 obywateli Afganistanu, 1 obywatel Tunezji, 1 obywatel Wietnamu). W latach 2007-2010 w ośrodkach strzeżonych przebywało łącznie 16 małoletnich bez opieki. Informacje powyższe pochodzą z Komendy Głównej Straży Granicznej z dnia 9 lutego 2012 r. Warto zauważyć, że w dniu 8 października 2012 r., (RPO-695531-V/12/MS), RPO skierował pismo do Komendanta Głównego Straży Granicznej, w którym wyraził zaniepokojenie występującą często praktyką umieszczania małoletnich w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców, co może negatywnie wpływać na ich rozwój psychofizyczny. Podobny charakter miały pisma skierowane przez RPO do Ministra Spraw Wewnętrznych w dniu 12 grudnia 2012 r., (RPO-695531-V/12/LK) oraz 31 maja 2012 r., (RPO-695531-V/12/MS), www.rpo.gov.pl z dnia 5 listopada 2013 r.

505 Przepisy art. 598¹⁰, 598¹¹ § 3 i art. 598¹² § 1 zdanie pierwsze ustawy k. p. c. stosuje się odpowiednio.

szej⁵⁰⁶, w rodzinie zastępczej lub w placówce opiekuńczo-wychowawczej. Jeżeli umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej nastąpiło w trybie art. 12a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, sąd niezwłocznie po wysłuchaniu pracownika socjalnego, który odebrał dziecko z rodziny, nie później jednak niż w ciągu 24 godzin, wydaje orzeczenie o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej, albo orzeczenie o powrocie dziecka do rodziny (art. 579¹ § 2 k. p. c.). Obowiązek wysłuchania pracownika socjalnego przed wydaniem orzeczenia o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej albo orzeczenia o powrocie dziecka do rodziny ocenić należy pozytywnie. Uzyskane od tego pracownika informacje umożliwiają sądowi właściwą ocenę sytuacji dziecka⁵⁰⁷.

Na podstawie art. 12a ust. 6 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, wydane zostało rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie procedury postępowania przy wykonywaniu czynności odebrania dziecka z rodziny w razie bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia dziecka w związku z przemocą w rodzinie⁵⁰⁸. Rozporządzenie to określa:

1. procedurę postępowania Policji przy:
 - a. wykonywaniu czynności odebrania dziecka z rodziny przez pracownika socjalnego i umieszczenia go u innej niezamieszkującej wspólnie osoby najbliższej, w rodzinie zastępczej lub w całodobowej placówce opiekuńczo-wychowawczej, w razie bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia dziecka w związku z przemocą w rodzinie,
 - b. podejmowaniu decyzji o odebraniu dziecka z rodziny w powyższej sytuacji;
2. sposób dokumentowania czynności, o których mowa powyżej.

506 Do umieszczenia dziecka u osoby najbliższej niezamieszkującej wspólnie stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej lub w placówce opiekuńczo-wychowawczej.

507 Stanowisko takie wyrażono w opinii prawnej w sprawie prywatnoprawnych aspektów sprawozdania Komisji Polityki Społecznej i Rodziny oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej na temat poselskiego projektu ustawy o rodzinnej opiece zastępczej (druk nr 628) oraz rządowego projektu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (druk nr 3378) z dnia 31 marca 2011 r. (druk nr 4042), www.sejm.gov.pl z dnia 23 lipca 2011 r.

508 Dz. U. Nr 81, poz. 448.

Udział funkcjonariusza Policji, przy wykonywaniu przez pracownika socjalnego czynności odebrania dziecka z rodziny i umieszczenia go u innej niezamieszkującej wspólnie osoby najbliższej, w pieczy zastępczej w razie bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia dziecka w związku z przemocą w rodzinie, zapewnia – na wniosek pracownika socjalnego – właściwy ze względu na miejsce wykonywania tych czynności organ Policji. Przed przystąpieniem do wykonywania czynności odebrania dziecka z rodziny przez pracownika socjalnego należy ustalić: tożsamość odbieranego dziecka, jego rodziców, opiekunów prawnych lub faktycznych, a w razie potrzeby – lekarza lub ratownika medycznego, lub pielęgniarki i innych uczestników postępowania, obecnych w miejscu wykonywania czynności. Ponadto należy zapoznać się z wszystkimi informacjami dotyczącymi dziecka, będącymi w posiadaniu pracownika socjalnego.

Rola funkcjonariusza uczestniczącego, przy wykonywaniu przez pracownika socjalnego czynności odebrania dziecka z rodziny, sprowadza się do zapewnienia bezpieczeństwa osobistego dziecku, pracownikowi socjalnemu i innym uczestnikom postępowania, a w razie potrzeby udzielenia pierwszej pomocy i wezwania pogotowia ratunkowego.

Zgodnie z § 4 ust. 2 – 3 wskazanego rozporządzenia, funkcjonariusz będąc na miejscu wykonywania przez pracownika socjalnego czynności odebrania dziecka z rodziny, na podstawie informacji i okoliczności faktycznych, przedstawia swoje stanowisko co do zasadności odebrania dziecka. Ponadto wręcza on rodzicom, opiekunom prawnym lub faktycznym dziecka pisemne pouczenie o prawie złożenia do właściwego miejscowo sądu opiekuńczego zażalenia na odebranie dziecka, jeżeli pouczenia takiego nie wręczył pracownik socjalny. Na wniosek pracownika socjalnego, funkcjonariusz udziela również niezbędnej pomocy przy umieszczeniu dziecka u innej niezamieszkującej wspólnie osoby najbliższej, w rodzinie zastępczej lub w całodobowej placówce opiekuńczo-wychowawczej. Z przeprowadzonych czynności sporządzana jest notatka urzędowa, której kopię przekazuje się do sądu opiekuńczego oraz właściwej jednostki organizacyjnej wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej⁵⁰⁹.

509 Zob. Badanie dotyczące zjawiska przemocy w rodzinie wobec dzieci. Opinie kuratorów, policjantów, pracowników socjalnych, pracowników służby zdrowia oraz pedagogów szkolnych o występowaniu i okolicznościach występowania przemocy w rodzinie wobec dzieci. Raport TNS OBOP dla Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2008, www.mpips.gov.pl z dnia 20 lipca 2013 r., a także Diagnostykę dotyczącą realizacji zadań wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie wykonywanych przez zespoły interdyscyplinarne/grupy robocze, a także

Przyjęcie przez rodzinę zastępczą pełniącą funkcję pogotowia rodzinnego dziecka doprowadzonego przez Policję lub Straż Graniczną, jak również na wniosek jego rodziców, dziecka lub innej osoby w przypadku, o którym mowa w art. 12a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie wiąże się z obowiązkiem przekazania przez tę rodzinę informacji o przyjęciu dziecka niezwłocznie, nie później niż w ciągu 24 godzin od jego przyjęcia, właściwemu sądowi, staroście oraz ośrodkowi pomocy społecznej. Po powzięciu wiadomości o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej bez orzeczenia sądu opiekuńczego, sąd ten wszczy-
na niezwłocznie postępowanie opiekuńcze (art. 579¹ § 1 k. p. c.). Przed umieszczeniem dziecka w rodzinie zastępczej, zgodnie z art. 579² k. p. c., sąd zasięga:

1. opinii właściwego ośrodka pomocy społecznej, opinii właściwego organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, informacji o dotychczasowym sprawowaniu funkcji przez rodzinę zastępczą oraz informacji z rejestru danych prowadzonego przez starostę na podstawie przepisów ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej;
2. opinii starosty właściwego ze względu na miejsce sprawowania rodzinnej pieczy zastępczej – w przypadku umieszczenia dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej na terenie innego powiatu niż powiat miejsca zamieszkania dziecka. W opinii tej zamieszcza się w szczególności informacje o spełnieniu przez kandydata warunków do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, określonych w przepisach ustawy. Wobec ostatniej ze wskazanych opinii, w toku prac nad ustawą, wyrażono wątpliwość, czy wymóg jej uzyskania jest niezbędny dla realizacji dobra dziecka i czy nie będzie on stanowił nadmiernego zbiurokratyzowania i przez to spowolnienia postępowania w sprawie umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej⁵¹⁰.

— — —
realizacji procedury „Niebieskie Karty” w oparciu o rozporządzenie w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta”. Raport z Badań Zrealizowanych na Zamówienie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej przez Instytut Badawczy Millward Brown SMG/KRC, Grudzień 2012, www.mpips.gov.pl z dnia 20 lipca 2013 r.

510 Opinia prawna w sprawie prywatnoprawnych aspektów sprawozdania Komisji Polityki Społecznej i Rodziny oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej na temat poselskiego projektu ustawy o rodzinnej opiece zastępczej (druk nr 628) oraz rządowego projektu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (druk nr 3378) z dnia 31 marca 2011 r. (druk nr 4042), www.sejm.gov.pl z dnia

Stosownie do art. 49 ustawy, obowiązek sprawowania pieczy nad dzieckiem i jego wychowania rodzina zastępcza podejmuje z dniem faktycznego umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej:

- na mocy orzeczenia sądu;
- umowy zawieranej w przypadku pilnej konieczności, na wniosek lub za zgodą rodziców dziecka, między rodziną zastępczą a starostą właściwym ze względu na miejsce zamieszkania tej rodziny oraz w sytuacjach określonych w powoływanym art. 58 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy.

Wskazanie momentu podjęcia obowiązku sprawowania pieczy nad dzieckiem i jego wychowania ma swoje konsekwencje prawne. Dzień faktycznego umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej wpływa na uaktywnienie się szeregu praw i obowiązków zarówno rodziny zastępczej, jak i przyjętego do niej dziecka, o czym będzie mowa w rozdziale V.

Umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej dokonywane jest przy uwzględnieniu wyznaczonych ustawowo, choć nie zawsze wprost nazwanych, zasad. Problematyka zasad prawa należy do fundamentalnych w piśmiennictwie prawniczym. Jest ona przedmiotem zainteresowania zarówno ogólnej teorii prawa, jak i szczegółowych nauk prawnych, w tym także prawa administracyjnego⁵¹¹. Zasady prawa mogą być formułowane *expressis verbis* w tekstach aktów prawnych, mogą też być odkodowywane z przepisów prawa⁵¹². Odzwierciedleniem ostatniej z wymienionych sytuacji są zasady postępowania przy umieszczaniu dzieci w rodzinie zastępczej. Nie są one nazwane w tekście ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, można je natomiast wywieść z jej przepisów, ale także z przepisów innych aktów prawnych. Należy podkreślić, że wszystkie z tych zasad ukierunkowane są na realizację dobra dziecka. Na wyróżnienie zasługuje tu w pierwszej kolejności zasada poszanowania i ochrony dobra dziecka wyważonego z dobrem rodziny naturalnej i zastępczej, przy równoczesnym traktowaniu rodziny zastępczej jako subsy-

— — —
23 lipca 2011 r.

511 Szerzej na ten temat zob. np.: J. Wróblewski, *Prawo obowiązujące a ogólne „zasady prawa”*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego 1965, seria I, z. 42, s. 17 – 38; S. Wronkowska, *System prawny a porządek prawny i ład społeczny*, [w:] *Zarys teorii państwa i prawa*, red. A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, Warszawa 1992, s. 224 – 225; T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1999, s. 75; T. Gizbert-Studnicki, *Zasady i reguły prawne*, Państwo i Prawo 1988, z. 3, s. 16 – 26; E. Olejniczak-Szałowska, *Zasady prawa administracyjnego i organizacji administracji*, [w:] *Prawo administracyjne – pojęcia...*, s. 105.

512 L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 116.

diarnej wobec naturalnej i pierwotnej pieczy rodziców biologicznych. Jest ona swoistą „klamrą” spinającą inne wymienione poniżej zasady postępowania. Wśród nich wskazać można zasadę:

- czasowości pieczy zastępczej;
- prymatu rodzinnej pieczy zastępczej;
- prymatu osób spokrewnionych z dzieckiem przy tworzeniu rodziny zastępczej;
- odpowiedniej różnicy wieku między osobami tworzącymi rodzinę zastępczą a dzieckiem;
- uzyskania zgody rodziców zastępczych na przyjęcie dziecka;
- przygotowania rodziny zastępczej na przyjęcie dziecka;
- wyrażenia opinii przez dziecko (o ile jest to możliwe) przed umieszczeniem go w określonej rodzinie zastępczej;
- zachowania optymalnej liczby dzieci, które w tym samym czasie mogą przebywać w rodzinie zastępczej;
- nierozłączania rodzeństwa;
- odpłatności rodziców za pobyt dziecka w rodzinie zastępczej.

Zasada poszanowania i ochrony dobra dziecka wyważonego z dobrem rodziny naturalnej, przy równoczesnym traktowaniu pieczy zastępczej jako subsydiarnej wobec naturalnej i pierwotnej pieczy rodziców biologicznych, to kluczowa zasada postępowania przy umieszczaniu dziecka w pieczy zastępczej. Wszystkie inne zasady służą – w istocie – jej urzeczywistnianiu. Mając ją na względzie, dziecko ma przede wszystkim prawo do wychowania w rodzinie naturalnej, gdyż to zwykle służy jego dobru. Umieszczenie dziecka w jednej z form pieczy zastępczej musi być podyktowane koniecznością zabezpieczenia praw dziecka i jego najlepiej pojmowanego interesu. Może to nastąpić – poza sytuacjami wyjątkowymi – dopiero po wykorzystaniu wszelkich, możliwych form wsparcia rodziny biologicznej, która ma pierwszeństwo w opiece nad dzieckiem.

Zasada czasowości pieczy zastępczej oznacza, że dziecko umieszczone w jednej z form pieczy zastępczej powinno powrócić do rodziny biologicznej. Urzeczywistnieniu tej zasady ma służyć m. in. wsparcie, którym otoczona jest rodzina naturalna, także w przypadku czasowego umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej. Jak można zauważyć, zasada ta jest powiązana ze wskazaną powyżej zasadą, co ma ścisły związek z prawem dziecka do wychowania w rodzinie.

Zasada prymatu rodzinnej pieczy zastępczej sprowadza się do zapewnienia dziecku, które ma być umieszczone poza rodziną naturalną, opieki przede wszystkim w jednej z rodzinnych form pieczy zastępczej, najlepiej w najodpowiedniejszym typie rodziny zastępczej. Zwykle służy to najlepiej pojmowanemu interesowi dziecka. Odstępstwo od tej zasady dopuszcza się ze względu na dobro dziecka. Wówczas to zasadne jest sięgnięcie do jednej z instytucjonalnych form pieczy zastępczej, chyba że dziecko mając uregulowaną sytuację prawną, może zostać przysposobione, co zapewni mu stabilne środowisko wychowawcze.

Kolejna zasada wiąże się z prymatem osób spokrewnionych z dzieckiem przy tworzeniu rodziny zastępczej. Doceniając znaczenie profesjonalizmu rodzinnej pieczy zastępczej trudno nie zauważyć jak istotne przede wszystkim dla dobra dziecka i rodziny naturalnej są rodziny zastępcze spokrewnione. Preferowanie osób spokrewnionych wynika bezsprzecznie z potrzeby zminimalizowania dyskomfortu psychicznego, jaki zwykle przeżywa dziecko odłączone od rodziców biologicznych i umieszczone w obcym dla niego środowisku. Pozostawienie dziecka w otoczeniu bliskich i znanych mu osób nie jest oczywiście wystarczającą przesłanką decydującą o zasadności objęcia dziecka pieczą zastępczą przez osoby spokrewnione. Ważne jest by osoby takie dawały rękojmię należytego sprawowania pieczy zastępczej, a ponadto spełniały inne przewidziane przez prawo wymogi⁵¹³. Zdaniem M. Andrzejewskiego, wątpliwości mogą budzić niekiedy sytuacje, w których odwołując się do więzów emocjonalnych lub/i więzów krwi – schorowani i zaawansowani wiekiem dziadkowie stają się rodziną zastępczą dla kilkuletnich wnuków. Zastrzeżenia pojawiają się też przy powierzeniu funkcji rodziny zastępczej osobom mieszkającym razem ze zdemoralizowanymi rodzicami naturalnymi⁵¹⁴. Trudno oczekiwać, aby sytuacja dziecka uległa w tych przypadkach poprawie. Zawsze zatem należy kierować się dobrem konkretnego dziecka, zestawiając je każdorazowo z sytuacją osób, którym powierza się funkcję rodziny zastępczej oraz sytuacją innych członków rodziny naturalnej. Jednocześnie w uzasadnieniu projektu ustawy zwrócono uwagę na niedobór odpowiedniej liczby osób niespokrewnionych z dzieckiem, które decydowały by się na pełnienie funkcji rodziny zastępczej zawodowej, której przypisuje się zasadnie szereg znaczących z punktu widzenia dobra dziecka – walorów⁵¹⁵.

513 Podobnie M. Andrzejewski, [w:] *Rodziny zastępcze...*, s. 153 – 154.

514 M. Andrzejewski, *Ochrona...*, s. 252.

515 Zdaniem projektodawców, przyjęte w projekcie ustawy rozwiązania miały na celu

Z przedstawioną powyżej zasadą wiąże się zasada wyrażająca potrzebę zachowania odpowiedniej różnicy wieku między osobami pełniącymi funkcję rodziny zastępczej, a dzieckiem. Wydaje się, iż najlepiej byłoby, gdyby różnica ta kształtowała się analogicznie, jak różnica wieku pomiędzy rodzicami naturalnymi, a dzieckiem. Sprzyjać to może nawiązaniu i zachowaniu właściwych relacji z dzieckiem. Stąd też rodzice zastępczy powinni być odpowiednio starsi od przyjmowanych do siebie dzieci, jednocześnie jednak niezbyt zaawansowani wiekiem. Różnica wieku nie powinna być również zbyt mała, gdyż może to prowadzić do zachwiania ról w rodzinie zastępczej. Decydując się na kategorię rodzin zastępczych spokrewnionych, ustawodawca miał świadomość, że zachowanie tu odpowiedniej różnicy wieku może okazać się trudne. Przy tego typu rodzinach, istotą problemu nie należy jednak czynić wieku osób pełniących funkcję rodziny zastępczej, lecz to czy dają one rękojmię należytego sprawowania pieczy zastępczej. Jeżeli dają taką rękojmię należy przyjąć, że różnica wieku między nimi a dzieckiem jest „odpowiednia” i dziecko może zostać tam umieszczone⁵¹⁶.

Następna zasada łącząca się z umieszczeniem dziecka w rodzinie zastępczej znajduje swój wyraz w konieczności uzyskania zgody rodziców zastępczych na przyjęcie dziecka. Umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej – niezależnie od jej kategorii oraz (w zasadzie) od trybu, w jakim dziecko zostanie umieszczone w tej rodzinie – następuje po uzyskaniu zgody rodziców zastępczych (art. 36 ustawy). Z dużą dozą prawdopodobieństwa można przyjąć, że właściwe funkcjonowanie rodziny zastępczej uzależnione jest w znacznym stopniu od zaakceptowania przez rodziców zastępczych dziecka, które ma zostać u nich umieszczone. Rodzice zastępczy najlepiej orientują się w swojej aktualnej sytuacji i możliwościach wypełniania dodatkowych obowiązków wynikających z pieczy nad dzieckiem. Jeżeli w danych okolicznościach nie wyrażają oni zgody na przyjęcie dziecka, to jest to zazwyczaj związane z realną obawą przed sprośaniem powinności zapewnienia dziecku (lub dzieciom pozostającym już w rodzinie po umieszczeniu kolejnego dziecka) właściwej pieczy. Warto dodać, że zgoda rodziny zastępczej wymagana jest także w przypadku osób, które osiągnęły pełnoletność przebywając w rodzinie zastępczej i chciałyby tam przebywać dalej. Konieczność tę przewiduje art. 37 ust.

„[...] podniesienie jakości sprawowanej opieki i budowanie w pełni profesjonalnego systemu pieczy zastępczej [...]”. Uzasadnienie.

516 M. Andrzejewski, [w:] *Rodziny zastępcze...*, s. 155.

2 ustawy. Zgodnie z nim, osoba taka może przebywać w dotychczasowej rodzinie zastępczej, za zgodą tej rodziny, nie dłużej jednak niż do ukończenia 25. roku życia, jeżeli: 1) uczy się: w szkole, w zakładzie kształcenia nauczycieli, w uczelni, u pracodawcy w celu przygotowania zawodowego lub 2) legitymuje się orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności i uczy się w miejscach wskazanych wyżej, a także na kursach, jeśli ich ukończenie jest zgodne z indywidualnym programem usamodzielnienia⁵¹⁷.

Wskazana powyżej zasada wiąże się z kolejną – zasadą konieczności przygotowania rodziny zastępczej na przyjęcie dziecka. W myśl art. 47 ust. 1 – 2 ustawy, organizator rodzinnej pieczy zastępczej przygotowuje rodziny zastępcze na przyjęcie dziecka przez: udzielenie szczegółowych informacji o dziecku i jego sytuacji rodzinnej, w tym także informacji o rodzeństwie. Ponadto zapewnia on, w miarę potrzeby, kontakt z dzieckiem przed umieszczeniem go w rodzinie. Wszystko to czyni w terminie nie późniejszym niż 7 dni przed przyjęciem dziecka. Organizator rodzinnej pieczy zastępczej przekazuje, nie później niż w dniu poprzedzającym dzień przyjęcia dziecka, jego dokumentację. Obejmuje ona m. in.: odpis aktu urodzenia, a w przypadku sierot lub półsierot – również odpis aktu zgonu zmarłego rodzica, dokumentację o stanie zdrowia dziecka (niezależnie od dokumentacji o stanie zdrowia dziecka, rodzina zastępcza ma prawo do otrzymania lub wglądu do wszelkiej dostępnej dokumentacji medycznej dotyczącej przyjętego dziecka – ust. 3 art. 47 ustawy), dokumenty szkolne, w szczególności świadectwa szkolne i karty szczepień, diagnozę psychofizyczną dziecka, w tym dziecka ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, jego udziału w zajęciach rewalidacyjno-wychowawczych oraz konieczności objęcia dziecka pomocą profilaktyczno-wychowawczą lub resocjalizacyjną albo leczeniem i rehabilitacją, a ponadto plan pracy z rodziną. Wyjątkowo, dopuszczone jest przekazanie wskazanych informacji i dokumentacji dziecka, niezwłocznie po jego przyjęciu do rodziny zastępczej. Sytuacja ta ma miejsce wtedy, gdy dziecko wymaga natychmiastowej pomocy lub zostaje umieszczone w rodzinie zastępczej w trybie art. 12a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. W art. 47 ust. 2 ustawy, posłużono się zwrotem „natychmiastowa pomoc” nie

517 Z danych za rok 2012 wynika, że grupa tych wychowanków liczyła 6 575 osób. Równocześnie rodzinną pieczę zastępczą opuściło 3 228 pełnoletnich wychowanków. Z tej liczby 2 019 osób założyło własne gospodarstwa domowe, a 355 wróciło do rodziny naturalnej. Informacja Rady Ministrów...

wyjaśniając go bliżej. Można przyjąć, że chodzi tu o sytuacje wyjątkowe, przy zaistnieniu których dziecko powinno być niezwłocznie umieszczone w rodzinie zastępczej ze względu zwłaszcza na zagrożenie jego życia lub zdrowia.

Następna zasada odnosi się do potrzeby wyrażenia opinii (z pewnymi wyjątkami) przez dziecko, które ma zostać umieszczone w danej rodzinie zastępczej. Jeżeli dziecko ma wystarczające rozeznanie (zależy to m. in. od wieku dziecka, jego psychicznego rozwoju oraz stanu emocjonalnego) jego opinia może wpłynąć znacząco na właściwy dobór rodziny zastępczej. Prawo dziecka do wyrażenia tej opinii można wyprowadzić już z art. 72 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z nim, w toku ustalania praw dziecka organy władzy publicznej oraz osoby odpowiedzialne za dziecko są obowiązane do wysłuchania i w miarę możliwości uwzględnienia zdania dziecka. Ten konstytucyjny obowiązek nie musi – zdaniem B. Banaszaka – sprowadzać się do sformalizowanego zapoznania się z opinią dziecka, ale do dania mu możliwości jej przedstawienia, o ile jest ono w stanie to uczynić. Zdanie dziecka powinno być w miarę możliwości uwzględnione⁵¹⁸. W obecnym stanie prawnym pośredniemu wyrażeniu tej opinii może służyć powoływany już art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy. Przepis ten obli-guje organizatora rodzinnej pieczy zastępczej do przygotowania rodziny na przyjęcie dziecka, poprzez m. in. zapewnienie (w miarę potrzeby) kontaktu pomiędzy dzieckiem i jego przyszłymi rodzicami zastępczymi. Taki kontakt umożliwi wzajemne poznanie się, pozwalające także dziecku na wypowiedzenie się co do trafności wyboru rodziców zastępczych. Nie ulega wątpliwości, że zaakceptowanie przez dziecko osób podejmujących się pieczy zastępczej – już na tym etapie – stwarza dobre perspektywy prawidłowego funkcjonowania rodziny zastępczej.

Kolejna zasada ma związek z optymalną liczbą dzieci umieszczonych w tym samym czasie w rodzinie zastępczej. Jest ona jednocześnie powiązana z zasadą nierozłączania rodzeństwa. Art. 53 ustawy stanowi, że w rodzinie zastępczej zawodowej lub rodzinie zastępczej niezawodowej, w tym samym czasie, może przebywać łącznie nie więcej niż 3 dzieci lub osób, które osiągnęły pełnoletność przebywając w pieczy zastępczej (w sytuacji przewidzianej w art. 37 ust. 2). Wyjątkowo, w razie konieczności umieszczenia w rodzinie zastępczej rodzeństwa, za zgodą rodziny zastępczej oraz po uzyskaniu pozytywnej opinii koordynatora rodzinnej

— — —
518 B. Banaszak, *op. cit.*, s. 369.

pieczy zastępczej, dopuszczalne jest umieszczenie w tym samym czasie większej liczby dzieci⁵¹⁹. Zbliżone uregulowanie znajdujemy też w art. 67 ust. 2 ustawy. Ust. 3 tego artykułu stanowi, iż w przypadku połączenia funkcji rodziny zastępczej spokrewnionej z prowadzeniem rodzinnego domu dziecka, piecza zastępcza może być sprawowana nad nie więcej niż 8 dzieci oraz osób, które osiągnęły pełnoletność przebywając w pieczy zastępczej (o których mowa w art. 37 ust. 2 ustawy). W przypadku konieczności umieszczenia w tej formie pieczy zastępczej rodzeństwa, za zgodą sprawującego pieczę zastępczą oraz po uzyskaniu pozytywnej opinii koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, jest dopuszczalne umieszczenie w tym samym czasie większej liczby dzieci. Wprowadzając powyższe limity oraz aprobując możliwość umieszczenia w rodzinie zastępczej większej liczby dzieci przy spełnieniu wskazanych wyżej wymogów ustawodawca brał pod uwagę faktyczne możliwości danej rodziny relatywizując je do zadań opiekuńczych i wychowawczych, z jakimi przyjdzie się zetknąć rodzicom zastępczym. Jeżeli dziecko umieszczone w rodzinie zastępczej zawodowej posiada szczególne potrzeby wyznaczone stanem jego zdrowia, to zasadne jest nieobciążanie tej rodziny pieczą nad kolejnymi dziećmi, nawet gdyby w rodzinie miało przebywać np. tylko dwoje dzieci, a więc poniżej wyznaczonego prawem limitu. W moim przekonaniu, także rodzina zastępcza niezawodowa nie powinna mieć pod swoją pieczę (jednocześnie) zbyt wielu dzieci. Zgodnie z wymogiem ustawowym, co najmniej jedna osoba tworząca tę rodzinę musi posiadać stałe źródło dochodów, co przeważnie wiąże się z wykonywaniem pracy zarobkowej. Jeśli zatem zachodzi potrzeba objęcia opieką licznego rodzeństwa, to celowym wydaje się stworzenie tej rodzinie możliwości „przejścia na zawodowstwo” (art. 54 ust. 1 – 2 ustawy), tak aby osoby podejmujące się pieczy nad dziećmi mogły poświęcić się całkowicie temu zajęciu. W przywołanym art. 53 ust. 1 ustawy odniesiono się jedynie do rodzin zastępczych zawodowych i niezawodowych. Nie uwzględniono tu rodzin zastępczych spokrewnionych. W tym przypadku zrezygnowano z określenia maksymalnej liczby dzieci, które mogą tam przebywać w tym samym czasie, co może wynikać ze specyfiki tej rodziny. W każdej rodzinie zastępczej,

— — —
519 W 2012 r. w rodzinach zastępczych przebywał w tym samym czasie zwykle ponad czworo dzieci. Taki stan rzeczy oceniono negatywnie z uwagi na zagrożenie pomyślnego rozwoju dzieci tam przebywających, często obciążonych zaburzeniami rozwoju lub osobowości czy też innymi poważnymi schorzeniami. Informacja Rady Ministrów...

ale zwłaszcza w rodzinie zastępczej spokrewnionej, zasadne jest – jeżeli służy to dobru dzieci, a także rodzinie zastępczej – umieszczanie rodzeństwa, co urzeczywistni zasadę jego nierozłączania. Mając ją na względzie należy poszukiwać w pierwszej kolejności rodziny mającej możliwość przyjęcia do siebie wszystkich dzieci będących rodzeństwem. Zasada ta dotyczy także sytuacji, w której – z różnych względów – dla kolejnego dziecka zabranego z rodziny naturalnej najlepsza jest rodzina zastępcza, w której znajduje się już pozostałe rodzeństwo⁵²⁰. Wiąż emocjonalna między rodzeństwem z reguły zyskuje wtedy na znaczeniu. Respektowaniu zasady nierozłączania rodzeństwa, służy wiele unormowań prawnych zamieszczonych m. in. w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (np.: art. 53 ust. 2, art. 61 ust. 2, art. 67 ust. 2 i 3, a także art. 95 ust. 4a). Również w art. 112⁸ k. r. o. potwierdzono, że rodzeństwo powinno być umieszczone w tej samej rodzinie zastępczej, chyba że byłoby to sprzeczne z dobrem dziecka. Przestrzeganie tej zasady może nie być łatwe, zwłaszcza w przypadku bardzo licznych rodzeństw, czy też rodzeństw o dużej rozpiętości wieku. Niekiedy ustawodawca wprowadza odstępstwa od tej zasady. O potrzebie rozdzielenia rodzeństwa – ze względu na dobro dziecka – wydaje się przesądzać sytuacja, w której np. któreś z dzieci przejawia wobec swojego rodzeństwa agresję czy też je demoralizuje⁵²¹. Za rozdzieleniem rodzeństwa mogą przemawiać też szanse dzieci na przysposobienie czy umieszczenie w rodzinie zastępczej zawodowej specjalistycznej, gdy jedno z nich wymaga szczególnej opieki z uwagi na swój stan zdrowia. Takie decyzje należy jednak podejmować kierując się najlepiej pojętym interesem dziecka. Umieszczenie dziecka (dzieci) w innym miejscu niż jego (ich) rodzeństwo nie oznacza zerwania kontaktów między nimi. Rolą rodziny zastępczej – jeśli nie jest to sprzeczne z dobrem dziecka – jest ich podtrzymywanie. Nadmienić warto, że działania na rzecz urzeczywistniania zasady nierozłączania rodzeństwa podejmowane są od lat. Wyrazem tego mogą być choćby powołane w przeszłości zawodowe niespokrewnione z dzieckiem rodziny zastępcze wielodzietne. Obecnie rolę tę pełnią m. in. rodzinne domy dziecka.

Zasadę odpłatności rodziców za pobyt dziecka w pieczy zastępczej można wyprowadzić z art. 193 ust. 1 – 2, ust. 6 ustawy. Jest ona wyrazem odpowiedzialności rodziców za dziecko, o czym szczegółowo

520 A. Kwaśniewska, M. Łojkowska, M. Pomarańska-Bielecka, O. Trocha, P. Zieliński, M. Zima., *Poradnik rodzicielstwa zastępczego...*, s. 28.

521 M. Andrzejewski, [w:] *Rodziny zastępcze...*, s. 156.

będzie jeszcze mowa. Za pobyt dziecka w pieczy zastępczej rodzice ponoszą miesięczną opłatę. Za ponoszenie opłaty rodzice odpowiadają solidarnie. Opłatę ponoszą także rodzice pozbawieni władzy rodzicielskiej lub których władza rodzicielska została zawieszona lub ograniczona. Odstępstwa od tej zasady są możliwe w przypadkach określonych w ustawie.

3. Utrata statusu rodziny zastępczej

Rodzina zastępcza traci ten status w kilku przypadkach, w części zbieżnych – w części odmiennych, co związane jest m. in. z kategorią (typem) rodziny zastępczej. Utrata statusu rodziny zastępczej może wynikać z przyczyn zależnych bądź niezależnych od rodziców zastępczych. W pierwszym przypadku utrata ta ma zwykle charakter swoiście represyjny, w drugim natomiast nie nabiera takiego wymiaru.

Zgodnie z art. 40 ustawy, rodzina zastępcza zapewnia dziecku całodobową opiekę i wychowanie, w szczególności traktując dziecko w sposób sprzyjający poczuciu godności i wartości osobowej, a nadto zapewniając: dostęp do przysługujących świadczeń zdrowotnych, kształcenia (w tym także wyrównywania braków rozwojowych i szkolnych), ochronę przed arbitralną lub bezprawną ingerencją w życie prywatne dziecka, jak również rozwoju uzdolnień i zainteresowań. Dodatkowo rodzina ta zaspokaja potrzeby emocjonalne, bytowe, rozwojowe, społeczne oraz religijne dziecka oraz umożliwia kontakt z rodzicami i innymi osobami bliskimi, chyba że sąd postanowi inaczej. Rodzina zastępcza współpracuje też z ośrodkiem adopcyjnym, koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej i organizatorem rodzinnej pieczy zastępczej.

Pieczka zastępcza, w tym sprawowana w jednej z rodzinnych jej form, jaką jest rodzina zastępcza zapewnia realizację planu pracy z rodziną lub gdy jest to niemożliwe – dąży do przysposobienia dziecka. Ponadto przygotowuje dziecka do: godnego, samodzielnego i odpowiedzialnego życia, pokonywania trudności życiowych zgodnie z zasadami etyki, nawiązywania i podtrzymywania bliskich, osobistych i społecznie akceptowanych kontaktów z rodziną i rówieśnikami, w celu łagodzenia skutków doświadczenia straty i separacji oraz zdobywania umiejętności społecznych oraz zaspokojenia potrzeb emocjonalnych dzieci, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb bytowych, zdrowotnych, edukacyjnych i kulturalno-rekreacyjnych (art. 33 ustawy).

Ocena, czy rodzina zastępcza realizuje właściwie ww. obowiązki,

a przez to wypełnia swoje funkcje bywa czasami trudna chociażby z tego powodu, że niektóre z nich sformułowane są w sposób bardzo ogólny⁵²². Łatwo w związku z tym narazić się na zarzut, że funkcje te nie są wypełniane lub wypełniane są niewłaściwie. Powodem umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej jest dysfunkcyjność jego rodziny naturalnej. Wiele spośród dzieci trafiających do rodzin zastępczych to dzieci obciążone przemocą, niedostosowane społecznie, a niejednokrotnie także schorowane. Proces ich adaptacji do nowej sytuacji jest długotrwały i żmudny. Dlatego też – jak zauważa P. Ławrynowicz – gdy po kilku czy kilkunastu latach złego traktowania przez rodziców naturalnych dziecko trafia do rodziny zastępczej, to nie można wymagać od tej rodziny – która zapewne dołoży wszelkiej staranności, aby w pełni wywiązać się z pełnionej funkcji – żeby w ciągu kilku tygodni czy nawet miesięcy doprowadziła dziecko do optymalnego stanu. Nieunikniony w takich wypadkach jest niejednokrotnie bunt, manipulacja ze strony dziecka, czego konsekwencją może być konflikt pomiędzy dzieckiem a rodziną zastępczą⁵²³. Nie musi on jednak oznaczać, że rodzina ta nie wypełnia lub wypełnia swoje funkcje niewłaściwie. Nie ulega jednak wątpliwości, że zdarzają się przypadki, w których zasadnie można zarzucić rodzinie zastępczej niewypełnianie lub niewłaściwe wypełnianie jej funkcji. Taka ocena – dla dobra dziecka – musi pociągać za sobą określone, negatywne wobec rodziny zastępczej, konsekwencje prawne.

Niewypełnianie funkcji rodziny zastępczej lub wypełnianie ich niewłaściwie obliguje starostę do zawiadomienia właściwego sądu (art. 71 ust. 1 ustawy). Wydaje się, iż zawiadomienie to, jest czynnością materialno-techniczną o charakterze zewnętrznym, która wywołuje oznaczony skutek prawny. Zawiadomienie to powinno zawierać uzasadnienie ze wskazaniem faktów świadczących o niewypełnianiu lub niewłaściwym wypełnianiu funkcji przez określoną rodzinę zastępczą. W doktrynie wskazuje się, że niewypełnianie funkcji rodziny zastępczej może polegać np. na powierzeniu dziecka opiece innych osób (z wyjątkiem rodziny pomocowej). Z kolei niewłaściwe wypełnianie funkcji rodziny zastępczej to m. in. nierealizowanie obowiązków, o których mowa w cytowanym art. 40 ustawy⁵²⁴.

522 W doktrynie podkreśla się, że wypełnianie funkcji, to wykonywanie nałożonych na rodzinę zastępczą z mocy prawa (i ewentualnie umowy ze starostą), obowiązków związanych ze sprawowaniem pieczy zastępczej. M. Andrzejewski, [w:] *Rodziny zastępcze...*, s. 158.

523 P. Ławrynowicz, *op. cit.*, s. 182.

524 K. Trynieszewska, *op. cit.*, s. 192.

W przypadku rodzin zastępczych zawodowych, gdy sąd zmieni orzeczenie o umieszczeniu dziecka w tej rodzinie z powodu niewypełniania jej funkcji lub wypełniania ich niewłaściwego, starosta może rozwiązać z tą rodziną zastępczą umowę o pełnienie funkcji rodziny zastępczej zawodowej, bez zachowania terminu wypowiedzenia. Należy zauważyć, iż specyficzną czynnością prawną starosty jest uprawnienie do rozwiązania wskazanej umowy nawet bez zachowania terminu wypowiedzenia. Musi to być jednak poprzedzone zmianą orzeczenia właściwego sądu o umieszczeniu dziecka w określonej rodzinie zastępczej z powodu niewypełniania jej funkcji lub wypełniania ich niewłaściwego. Wraz z zawiadomieniem przez starostę sądu o niewypełnianiu przez rodzinę zastępczą jej funkcji lub niewłaściwym ich wypełnianiu, powiatowe centrum pomocy rodzinie informuje sąd o rodzinach zastępczych i rodzinnych domach dziecka, w których można umieścić dziecko, o osobach spełniających warunki do pełnienia funkcji rodziny zastępczej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka, oraz o placówkach opiekuńczo-wychowawczych, regionalnych placówkach opiekuńczo-terapeutycznych lub interwencyjnych ośrodkach preadopcyjnych odpowiednich dla dziecka. Do czasu ponownego umieszczenia w pieczy zastępczej, starosta, właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka, ma obowiązek zapewnienia dziecku opieki i wychowania (art. 71 ust. 2 – 4 ustawy). W przypadku przeniesienia dziecka do innej rodziny zastępczej dotychczasowa rodzina zastępcza, za pośrednictwem organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, przekazuje nie później niż w dniu przeniesienia dziecka, osobie sprawującej pieczę zastępczą dokumentację, o której stanowi art. 47 ust. 1 pkt 2. Przepisy art. 47 ust. 2 i 3 stosuje się odpowiednio (art. 72 ustawy).

Wskazane wyżej przypadki związane są z negatywną oceną funkcjonowania rodziny zastępczej niewypełniającej bądź niewłaściwie wypełniającej jej funkcje, co skutkuje utratą statusu rodziny zastępczej. Obok nich wskazać należy na sytuacje, gdy rozwiązywana jest umowa o pełnienie funkcji rodziny zastępczej zawodowej, co – wydaje się – nie musi być równoznaczne z utratą statusu rodziny zastępczej. Zgodnie z art. 54 ust. 7 ustawy, umowa o pełnienie funkcji rodziny zastępczej zawodowej ulega rozwiązaniu, w przypadku gdy rodzina ta zmieni miejsce sprawowania pieczy zastępczej, opuszczając terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub powiat, z którego starostą została zawarta umowa. Racja takiego unormowania wiąże się zwłaszcza z zadaniami powiatu i kompetencjami starosty odnoszącymi się do funkcjonowania na terenie powiatu rodzin

zastępczych. Wyjątkowo, do rozwiązania wskazanej umowy nie dojdzie, gdy starosta postanowi inaczej lub gdy zmiana miejsca sprawowania pieczy zastępczej jest związana z wyjazdem wakacyjnym. Mamy tu do czynienia z dwiema sytuacjami prowadzącymi do rozwiązania umowy. Pierwsza z nich, zmiana miejsca sprawowania pieczy zastępczej w wyniku opuszczenia przez rodzinę zastępczą zawodową terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, druga natomiast to zmiana miejsca sprawowania pieczy zastępczej poprzez opuszczenie powiatu, z którego starostą została zawarta umowa. Zarówno w pierwszym, jak i w drugim przypadku rozwiązanie umowy z rodziną zastępczą zawodową uzależnione jest od starosty, który może zdecydować, iż pomimo wystąpienia jednej lub drugiej sytuacji, do rozwiązania umowy nie dojdzie. Mimo użycia w tym przepisie spójnika „lub” rozwiązanie nie powinno nastąpić, jeżeli zmiana miejsca sprawowania pieczy jest związana z wyjazdem wakacyjnym. W tym i innych przypadkach starosta powinien uwzględnić też treść wskazywanego już wcześniej art. 42 ust. 4 – 6 ustawy.

Inne sposoby rozwiązania umowy o pełnienie funkcji rodziny zastępczej zawodowej przewidziano w art. 54 ust. 3 pkt 15 oraz art. 54 ust. 8 ustawy. Umowa zawarta pomiędzy starostą a rodziną zastępczą zawodową określa w szczególności warunki i sposób zmiany oraz rozwiązania umowy. Z kolei zgodnie z art. 54 ust. 8 ustawy, w zakresie nieuregulowanym ustawą do umowy mają zastosowanie przepisy ustawy – k. c. dotyczące umowy zlecenia.

Obok rozwiązania umowy z rodziną zastępczą zawodową ustawa przewiduje też wygaśnięcie umowy. Zgodnie z powoływanym już art. 35 ust. 2, 4 ustawy, w przypadku pilnej konieczności możliwe jest umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej na podstawie umowy zawartej między rodziną zastępczą a starostą właściwym ze względu na miejsce zamieszkania tej rodziny. O zawartej umowie starosta zawiadamia niezwłocznie sąd. Umowa ta – z mocy prawa – wygasa z chwilą zakończenia przez sąd postępowania z zakresu pieczy zastępczej. Drugi przypadek wygaśnięcia umowy dotyczy wyłącznie rodzin zastępczych zawodowych. Umowa o pełnienie funkcji rodziny zastępczej zawodowej określa w szczególności czas, na jaki została zawarta. Umowy te zawierane są na okres co najmniej 4 lat (art. 54 ust. 3 pkt 14 oraz art. 54 ust. 5 ustawy). W celu ustalenia zasadności przedłużenia okresu obowiązywania umowy o pełnienie funkcji rodziny zastępczej zawodowej, na trzy miesiące przed wygaśnięciem

też umowy dokonuje się oceny rodziny zastępczej zawodowej⁵²⁵ (art. 134 ust. 4 ustawy). W razie negatywnej oceny rodziny zastępczej zawodowej, można przypuszczać, iż umowa o pełnienie funkcji rodziny zastępczej zawodowej nie zostanie przedłużona, a tym samym wygaśnie.

Poza wskazanymi sytuacjami nie można wykluczyć że utrata statusu rodziny zastępczej nastąpi, gdy np. w wyniku nieszczęśliwego wypadku śmierć poniosą rodzice zastępczy, co zadecyduje o konieczności umieszczenia dziecka w innym środowisku zastępczym. Podobne konsekwencje może nieść za sobą powrót dziecka do rodziny naturalnej, jego przysposobienie, bądź umieszczenie w innej rodzinie zastępczej, w rodzinnym domu dziecka, względnie w jednej z instytucjonalnych form pieczy zastępczej, czy wreszcie – co do zasady – osiągnięcie pełnoletności i opuszczenie rodziny zastępczej przez osobę pełnoletnią. Utrata statusu rodziny zastępczej nastąpi także, gdy osoby pełniące funkcję rodziny zastępczej nie wyrażają woli dalszego jej pełnienia.

— — —
525 Niezależnie od oceny rodziny zastępczej dokonywanej w okresie jej funkcjonowania (art. 134 ust. 1 – 3 ustawy).

ROZDZIAŁ V



FUNKCJONOWANIE RODZIN ZASTĘPCZYCH

1. Prawa i obowiązki osób pełniących funkcję rodziny zastępczej oraz prawa i obowiązki dziecka umieszczonego w funkcjonującej rodzinie zastępczej

Analizując prawa i obowiązki osób pełniących funkcje rodziny zastępczej wyróżnić należy dwie sytuacje. Pierwsza z nich dotyczy okresu przed umieszczeniem dziecka u osób, które mają pełnić funkcję rodziny zastępczej, druga natomiast ma miejsce wówczas, gdy dziecko przebywa już w rodzinie zastępczej. Problematyka przedstawionych tu praw i obowiązków łączy się ściśle z innymi kwestiami, np. obowiązkami organizatora rodzinnej pieczy zastępczej oraz koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej. Z tego też powodu w celu uniknięcia powtórzeń uwagę koncentruję dalej na ukazaniu katalogu praw i obowiązków, dokonując charakterystyki tylko tych z nich, które nie stanowią przedmiotu rozważań w innych przywoływanych tu fragmentach pracy.

W pierwszej sytuacji (tj. zanim dziecko zostanie umieszczone w rodzinie zastępczej) jednym z podstawowych praw osób mających pełnić dla danego dziecka funkcję rodziny zastępczej jest ich prawo do odpowiedniego przygotowania się na przyjęcie dziecka. Nie ulega wątpliwości, że dobremu funkcjonowaniu rodziny zastępczej służy właściwe jej przygotowanie się na przyjęcie dziecka. Temu z kolei służy przekazanie rodzinie zastępczej możliwie pełnych informacji o sytuacji i potrzebach dziecka. Respektowaniu tego prawa sprzyja m. in. opisany już wcześniej obowiązek udzielenia przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej szczegółowych informacji i dokumentacji o dziecku i jego sytuacji rodzinnej, w tym informacji o rodzeństwie, a także wskazywany już kontakt z dzieckiem przed umieszczeniem go w rodzinie. Zwykle mniejsze znaczenie może on mieć w odniesieniu do rodzin zastępczych spokrewnionych, kiedy dziecko zna osoby mające roztoczyć nad nim opiekę. Doceniając znaczenie tego kontaktu (także w aspekcie wyrażenia opinii przez dziecko) można rozważyć zasadność wprowadzenia obowiązku zapewnienia przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej kontaktu, a tylko w szczególnych przypadkach, gdy jest to niemożliwe bądź niecelowe odstępianie od niego. Prawu rodziców zastępczych do kontaktu z przyjmowanym dzieckiem służy też sygnalizowana wcześniej instytucja ich zgody.

Obowiązki osoby zamierzającej pełnić funkcję rodziny zastępczej, łączące się z okresem przed umieszczeniem u niej dziecka, wiążą się z przejściem postępowania kwalifikacyjnego, które w zależności od kate-

gorii rodziny zastępczej jest obwarowane w części zbieżnymi, a w części odmiennymi wymogami. O obowiązku rodziny zastępczej – pośrednio wyrażonym – można mówić w przypadku funkcjonującej rodziny zastępczej niezawodowej, ubiegającej się o status rodziny zastępczej zawodowej specjalistycznej. Jeżeli miałaby ona zajmować się np. dziećmi, które byłyby tam umieszczone na podstawie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, to rodzina ta obowiązana jest – poza koniecznością spełnienia innych wymogów – odbyć stosowne szkolenie, przygotowujące ją do pełnienia tej specyficznej funkcji.

Każda rodzina zastępcza, co już sygnalizowano, zanim przyjmie dziecko jest zobligowana do zapewnienia mu odpowiednich warunków bytowych i mieszkaniowych. Muszą one umożliwić zaspokojenie indywidualnych potrzeb dziecka, w tym także realizację jego praw, wynikających m. in. z powoływanego już: art. 4, art. 33 oraz 40 ustawy. Wśród innych obowiązków wskazać należy na konieczność pozostawania w gotowości do przyjęcia dziecka. Dotyczy to zwłaszcza rodzin zastępczych zawodowych pełniących funkcję pogotowia rodzinnego. Wywiązanie się z tego obowiązku będzie możliwe, gdy w sytuacji pojawienia się potrzeby umieszczenia dziecka w takiej rodzinie, będzie ona w pełni przygotowana do otoczenia go pieczą zastępczą. Dodatkowo, w przypadku rodziny zastępczej niezawodowej, co najmniej jedna osoba tworząca tę rodzinę ma posiadać stałe źródło dochodów.

Znacznie szerszy katalog praw i obowiązków odnosi się do funkcjonującej już rodziny zastępczej. W znacznej mierze prawa takiej rodziny są zrelatywizowane do obowiązków organizatora rodzinnej pieczy zastępczej. Odzwierciedlenie tego znajdujemy w art. 47 ust. 4 ustawy, a także art. 76 ust. 4 odpowiednio pkt 5, 6, 7, 9, 10, 12, 14, 17 w związku z art. 69 ust. 1 ustawy. Na ich podstawie rodzina zastępcza ma prawo do:

- szkoleń mających na celu podniesienie jej kwalifikacji, biorąc pod uwagę jej potrzeby;
- pomocy i wsparcia, w szczególności w ramach grup wsparcia;
- pomocy wolontariuszy;
- skorzystania z poradnictwa i terapii;
- pomocy prawnej, w szczególności w zakresie prawa rodzinnego;
- szkolenia i wsparcia psychologiczno-pedagogicznego;
- do poradnictwa, które ma na celu zachowanie i wzmocnienie jej kompetencji;

- czasowego niesprawowania opieki nad dzieckiem w związku m. in. z wypoczynkiem (co do dotyczy rodziny zastępczej zawodowej).

Rodzina zastępcza ma również prawo, co odpowiada w tym przypadku obowiązkowi koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, do:

- pomocy w realizacji zadań wynikających z pieczy zastępczej;
- pomocy w nawiązaniu wzajemnego kontaktu z innymi rodzinami zastępczymi;
- zapewnienia jej dostępu do specjalistycznej pomocy dla dzieci, w tym pomocy psychologicznej, reedukacyjnej i rehabilitacyjnej (art. 77 ust. 3 pkt 1, 3, 4 ustawy).

Wśród innych praw przysługujących rodzicom zastępczym wskazać można na ich prawo do przysposobienia dziecka umieszczonego w tej rodzinie. Osoby pełniące funkcję rodziny zastępczej, w razie wyrażenia gotowości przysposobienia dziecka, mają – zaraz po osobach spokrewnionych lub spowinowaconych z dzieckiem – pierwszeństwo jego przysposobienia. Ośrodek adopcyjny nie wszczyna wówczas postępowania, mającego na celu kwalifikację dziecka do przysposobienia, a następnie jego przysposobienia, a postępowanie wszczęte w tej sprawie zawiesza (art. 170 ust. 1 ustawy). Rodzice zastępczy, którzy przysposobią dziecko korzystają ponadto z prawa pierwszeństwa przysposobienia jego brata lub siostry. Zgodnie bowiem z art. 165 ustawy, o możliwości przysposobienia dziecka, którego brat lub siostra zostali wcześniej przysposobieni, należy bezzwłocznie poinformować tę rodzinę, która przysposobiła brata lub siostrę.

Rodziny zastępcze, przy zachowaniu przez nie określonych wymogów, mają – co do zasady – prawo do korzystania ze wsparcia, pomocy i opieki, a także świadczeń pieniężnych wynikających z ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, o czym będzie mowa dalej.

O prawach funkcjonujących rodzin zastępczych można też mówić na gruncie innych niż ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej aktów prawnych. Rodziny zastępcze mają prawo do korzystania ze świadczeń pieniężnych przewidzianych m. in. ustawą o pomocy społecznej z 2004 roku. We wskazanym akcie prawnym nie ma przepisu wykluczającego te rodziny z możliwości ubiegania się o występujące tam świadczenia, o ile będą one spełniały wymogi do ich otrzymania. Należy jednak pamiętać o specyfice wskazanego aktu prawnego. Osoby korzysta-

jące ze świadczeń pieniężnych przewidzianych tą ustawą znajdują się nie tylko w trudnej sytuacji finansowej, ale też w określonej sytuacji życiowej, co może je dyskwalifikować z możliwości pełnienia funkcji rodziny zastępczej. Potwierdzają to zarówno przepisy ustawy o pomocy społecznej z 2004 r., jak i orzecznictwo sądów administracyjnych. We wskazanej ustawie przewidziano różnego rodzaju zasiłki, a wśród nich zasiłek: stały, celowy czy okresowy.

Zasiłek stały przysługuje pełnoletniej osobie samotnie gospodarującej, niezdolnej do pracy z powodu wieku lub całkowicie niezdolnej do pracy, jak również osobie pełnoletniej pozostającej w rodzinie, niezdolnej do pracy z powodu wieku lub całkowicie niezdolnej do pracy (należy przy tym spełnić kryterium dochodowe). W jednym z orzeczeń WSA stwierdzono, że: „[...] Zasiłek stały, stanowiący jedną z form pomocy społecznej ma szczególny charakter, gdyż jego konstytucyjnym celem jest zapewnienie osobie niepełnosprawnej bieżącej egzystencji”⁵²⁶. „Jedną z koniecznych przesłanek uzyskania zasiłku stałego [...] jest niezdolność do pracy z powodu wieku lub całkowita niezdolność do pracy”⁵²⁷. Z kolei w myśl art. 39 ust. 1 – 2 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r., zasiłek celowy może być przyznany, w szczególności na pokrycie części lub całości kosztów zakupu żywności, leków i leczenia, opału, odzieży, niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów i napraw w mieszkaniu, a także kosztów pogrzebu. Możliwość przyznania wskazanego zasiłku uzależniona jest od spełnienia kryterium dochodowego. Zasiłek ten może być przyznany w celu zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej⁵²⁸. „[...] Mimo braku wyczerpującego uregulowania, wymienione w art. 39 ust. 2 u. p. s. potrzeby oraz zwrot ustawowy „niezbędna potrzeba bytowa” uprawniają do sformułowania cech potrzeb, na jakie w pierwszej kolejności zasiłek celowy może być przyznany. Chodzi przede wszystkim o potrzeby, bez których zaspokojenia powstaje niebezpieczeństwo zagrożenia życia i zdrowia osoby (żywność, leki, leczenie, opał, odzież). W ten kanon wpisują się również potrzeby w postaci niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów i napraw, jednak chodzi tu tylko o takie naprawy i remonty, które zabezpieczają byt, a nie które podnoszą

— — —

526 Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 2 czerwca 2011 r., II SA/Sz 417/11, LEX nr 821565.

527 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 maja 2011 r., VIII SA/Wa 1/11, LEX nr 996855.

528 Do wskazanego zasiłku nawiązują też art. 39a – 41 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r.

jakość”⁵²⁹. Są „[...] to minimalne potrzeby życiowe, których zaspokojenie jest niezbędne dla codziennej egzystencji jednostki w warunkach nienaruszających godności człowieka [...]”⁵³⁰, „[...] której strona we własnym zakresie, wykorzystując własne możliwości, nie może zaspokoić”⁵³¹.

Z kolei zasiłek okresowy przysługuje w szczególności ze względu na długotrwałą chorobę, niepełnosprawność, bezrobocie, (należy przy tym – co do zasady – spełnić kryterium dochodowe). Okoliczności, które związane są z udzieleniem zasiłku okresowego „[...] to przede wszystkim okoliczności związane z sytuacją życiową i materialną wnioskodawcy, które mogą cechować się pewną nieprzewidywalnością [...]”⁵³².

Uwzględniając powyższe należy pamiętać, że ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, wymaga spełnienia od kandydatów na rodzinę zastępczą, a później funkcjonującą już rodzinę zastępczą pewnych wymogów. I tak dla przypomnienia np. co najmniej jedna osoba tworząca rodzinę zastępczą niezawodową ma posiadać stałe źródło dochodów. Ponadto przesłanką pełnienia funkcji rodziny zastępczej jest konieczność zapewnienia dziecku odpowiednich warunków mieszkaniowych i bytowych, a także brak przeciwwskazań zdrowotnych do pełnienia funkcji rodziny zastępczej. Już te okoliczności wskazują, że spełnienie przez rodzinę zastępczą wymogów do uzyskania świadczeń z pomocy społecznej może być utrudnione, a nawet gdyby rodzina ta spełniła przesłanki warunkujące uzyskanie świadczeń z pomocy społecznej, to zasadnym jest rozważenie jej dalszego funkcjonowania w tej roli. W praktyce może się okazać, że to przede wszystkim rodziny zastępcze spokrewnione będą ubiegały się o świadczenia pieniężne, co można wiązać ze specyfiką osób, które w świetle ustawy mogą utworzyć taką rodzinę.

Wydaje się, że pomimo możliwości ubiegania się o świadczenia pieniężne z pomocy społecznej przez rodziny zastępcze, spełnienie przez nie warunków do uzyskania tych świadczeń może dyskwalifikować je z możliwości dalszego funkcjonowania jako rodzina zastępcza, ze względu na dobro dziecka.

Wśród innych aktów prawnych wskazać można także powoływaną

529 Wyrok WSA w Łodzi z dnia 9 stycznia 2013 r., II SA/Łd 1066/12, LEX nr 1270480.

530 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 października 2012 r., I SA/Wa 677/12, LEX nr 1240230.

531 Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2012 r., IV SA/Gl 1137/11, LEX nr 1222445.

532 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 lutego 2013 r., II SA/Po 1019/12, LEX nr 1287010.

już ustawę o podatku dochodowym od osób fizycznych. Zgodnie z jej art. 21 ust. 1 pkt 24, wolne od podatku są: świadczenia, dodatki i inne kwoty oraz wartość nieodpłatnych świadczeń lub świadczeń częściowo odpłatnych z tytułu szkolenia, o których mowa w art. 31, art. 44 ust. 1, art. 80 ust. 1, art. 81, art. 83 ust. 1 i 4, art. 84 pkt 2 i 3, art. 140 ust. 1 pkt 1 i art. 156 ust. 4 ustawy oraz środki finansowe na utrzymanie lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym lub domu jednorodzinnego, o których mowa w art. 83 ust. 2 i art. 84 pkt 1 ustawy w części przysługującej na umieszczenie w rodzinie zastępczej lub rodzinnym domu dziecka dzieci i osoby, które osiągnęły pełnoletność przebywając w pieczy zastępczej⁵³³.

Z kolei w art. 4 ust. 1 pkt 17 ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn⁵³⁴, przewidziano zwolnienie od podatku nabycia w drodze dziedziczenia lub darowizny przez osoby tworzące rodzinę zastępczą (lub prowadzącego rodzinny dom dziecka), o których mowa w przepisach o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, pieniędzy lub innych rzeczy pod warunkiem, że pieniądze te lub rzeczy w okresie 12 miesięcy od dnia ich otrzymania zostaną przeznaczone na cele bezpośrednio związane ze sprawowaniem pieczy zastępczej⁵³⁵. Spośród innych praw przysługujących rodzicom zastępczym wymienić można również te wynikające z prawa pracy. W szczególności będzie to prawo do urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego. Należy jednak zaznaczyć, że prawo to dotyczy ograniczonego kręgu rodzin zastępczych. Chodzi tu o pracownika, który przyjął dziecko na wychowanie jako rodzina zastępcza, z wyjątkiem rodziny zastępczej zawodowej. Ma on prawo do urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego w wymiarze:

1. 20 tygodni w przypadku przyjęcia jednego dziecka,
2. 31 tygodni w przypadku jednoczesnego przyjęcia dwojga dzieci,
3. 33 tygodni w przypadku jednoczesnego przyjęcia trojga dzieci,
4. 35 tygodni w przypadku jednoczesnego przyjęcia czworga dzieci,

533 Szerzej M. Gadacz, P. Stańczyk, *Zmiany w podatku dochodowym od osób fizycznych od 1 stycznia 2013 r.*, Przegląd Podatkowy 2012, nr 12, s. 15 – 18.

534 Tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 93, poz. 768, z późn. zm.

535 Warto zauważyć, iż możliwość zwolnienia z opodatkowania podatkiem od spadków i darowizn dotyczy środków pieniężnych przekazanych w ramach darowizny na potrzeby rodziny zastępczej, wpłaconych pierwotnie na rachunek bankowy małżonka sprawującego faktyczną opiekę nad dziećmi (niebędącego rodzicem zastępczym), przekazanych następnie drugiemu małżonkowi tworzącemu rodzinę zastępczą. Pismo z dnia 14 lutego 2013 r., Izba Skarbowa w Łodzi, IPTPB/436-189/12-2/KK, www.mofnet.gov.pl z dnia 10 sierpnia 2013 r.

5. 37 tygodni w przypadku jednoczesnego przyjęcia pięciorga i więcej dzieci

– nie dłużej jednak niż do ukończenia przez dziecko 7. roku życia, a w przypadku dziecka, wobec którego podjęto decyzję o odroczeniu obowiązku szkolnego, nie dłużej niż do ukończenia przez nie 10. roku życia (art. 183 § 1 k. p.)⁵³⁶. Jak można zauważyć, prawo powyższe przysługiwać będzie wyłącznie rodzinie zastępczej spokrewnionej oraz rodzinie zastępczej niezawodowej⁵³⁷. Skorzystanie z tego prawa uzależnione będzie jednak od pozostawania przez osoby pełniące funkcję wskazanych rodzin zastępczych w stosunku pracy, a więc pozostawanie w zatrudnieniu niezależne od pełnienia funkcji rodziny zastępczej. Urlop udzielany na podstawie wskazanego przepisu nie jest urlopem macierzyńskim w ścisłym tego słowa znaczeniu. Stąd też ustawodawca użył sformułowania „urlop na warunkach urlopu macierzyńskiego”. Jednakże uprawnienia przysługujące pracownikowi w okresie korzystania z tego urlopu, są analogiczne do tych, jakie przysługują pracownikowi w okresie urlopu macierzyńskiego. Jest to podyktowane – jak podkreśla M. T. Romer – m. in. wymiarem społecznym przyjęcia dziecka na wychowanie⁵³⁸. Jeżeli pracownik, o którym mowa wyżej, przyjął dziecko w wieku do 7. roku życia, a w przypadku dziecka, wobec którego podjęto decyzję o odroczeniu obowiązku szkolnego, do 10. roku życia, ma on prawo do 9 tygodni urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego (art. 183 § 2 k. p.). Ponadto, w myśl art. 183 § 3 k. p., pracownik ma prawo do dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego.

Warto dodać, iż w razie przyjęcia do rodziny zastępczej dziecka ww. uprawnienia przysługują zarówno kobiecie, jak i mężczyźnie. Za czas urlopu macierzyńskiego, dodatkowego urlopu macierzyńskiego, urlopu ojcowskiego oraz urlopu rodzicielskiego przysługuje zasiłek macierzyński na zasadach i warunkach określonych w ustawie z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa⁵³⁹ (art. 184 k. p.). Zgodnie z jej art. 29 ust. 1 pkt 3, ust. 2 ubezpieczonej, która w okresie ubezpieczenia chorobowego albo w okresie urlopu wychowawczego przyjęła na wychowanie w ramach

536 Przepisy art. 45 § 3, art. 47, art. 50 § 5, art. 57 § 2, art. 163 § 3, art. 165 pkt 4, art. 166 pkt 4, art. 177, art. 180 § 5 – 7 i art. 180¹ § 2 k. p. stosuje się odpowiednio.

537 Szerzej W. Patulski, *Uprawnienia pracowników związane z rodzicielstwem*, [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. W. Muszalski, Warszawa 2011, s. 880 – 881.

538 M. T. Romer, *Prawo pracy. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 981 – 983.

539 Tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 77, poz. 512, z późn. zm.

rodziny zastępczej, z wyjątkiem rodziny zastępczej zawodowej, dziecko w wieku do 7. roku życia, a w przypadku dziecka, wobec którego podjęto decyzję o odroczeniu obowiązku szkolnego – do 10. roku życia, przysługuje zasiłek macierzyński. Przepis ten stosuje się odpowiednio do ubezpieczonego.

Ponadto, zgodnie z art. 188 k. p., pracownikowi wychowującemu przynajmniej jedno dziecko w wieku do 14 lat przysługuje w ciągu roku kalendarzowego zwolnienie od pracy na 2 dni, z zachowaniem prawa do wynagrodzenia. Uprawnienie to przysługuje także osobom pełniącym funkcję rodziny zastępczej, bez względu na liczbę dzieci wychowywanych przez pracownika⁵⁴⁰.

Funkcjonowanie rodziny zastępczej wiąże się też z szeregiem spoczywających na niej obowiązków. Podstawowym obowiązkiem takiej rodziny jest prawidłowe sprawowanie pieczy nad powierzonym jej dzieckiem. To z kolei wiąże się ściśle zwłaszcza z zapewnieniem dziecku wszystkiego, co wynika m. in. z cytowanego już art. 33 oraz art. 40 ustawy. Obowiązkiem rodziny zastępczej, w tym przypadku rodziny zastępczej zawodowej, jest też systematyczne podnoszenie swoich kwalifikacji, w szczególności przez udział w szkoleniach. Osoby pełniące funkcję rodziny zastępczej zawodowej lub rodziny zastępczej niezawodowej (a także osoby zakwalifikowane do pełnienia funkcji tych rodzin zastępczych) są zobligowane do poinformowania starosty o każdej zmianie danych, zawartych w rejestrze przez niego prowadzonym. Ponadto osoby pełniące funkcję rodziny zastępczej są obowiązane do przedstawiania co 2 lata zaświadczenia o braku przeciwwskazań zdrowotnych do realizowania tej funkcji.

Na podkreślenie zasługuje też – znamieny dla rodzin zastępczych – obowiązek poddania się przez nie ocenie, jak również umożliwienie dokonania oceny sytuacji dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej. Kwestie te zostaną zaprezentowane w dalszej części pracy.

Mimo iż rozprawa dotyczy kwestii administracyjnoprawnych, warto nawiązać tu dodatkowo do katalogu praw i obowiązków rodziny zastępczej wynikających z k. r. o. Nie są one obojętne dla sytuacji prawnej, w tym administracyjnoprawnej. Zakres wyszczególnionych tu praw i obowiązków uzależniony jest w dużej mierze od podstawy prawnej umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej, w tym także od stopnia ingerencji sądu w sferę władzy rodzicielskiej rodziców naturalnych dziecka – i co się

— — —
540 M. T. Romer, *op. cit.*, s. 1001.

z tym wiąże – od sposobu (trybu), w jakim dziecko zostało umieszczone w rodzinie zastępczej. Uwzględniając powyższe kryteria M. Andrzejewski wyróżnia tu następujące sytuacje:

- gdy dziecko umieszczono na wniosek rodziców;
- gdy dziecko przebywa w rodzinie zastępczej na podstawie ograniczenia władzy rodzicielskiej lub na podstawie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich;
- gdy nad dzieckiem sprawowana jest opieka prawna⁵⁴¹.

W pierwszej sytuacji, należy przyjąć, że nie doszło do ingerencji sądu w sferę władzy rodzicielskiej. Nie jest też ingerencją w tę sferę umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej w wyniku orzeczenia sądu wydanego na podstawie art. 100 k. r. o. Rodzice, wnosząc o umieszczenie dziecka lub godząc się z takim wnioskiem, skorzystali z przysługujących im uprawnień. Zachowują oni w związku z tym pełnię władzy rodzicielskiej, co oznacza, że mogą oni w czasie pobytu dziecka w rodzinie zastępczej w pełni decydować o jego sprawach. We wskazanym przypadku obowiązki (jak i prawa) rodziny zastępczej sprowadzają się do wykonywania tzw. pieczy bieżącej⁵⁴². Jak zauważa M. Andrzejewski, piecza bieżąca to piecza faktyczna nad dzieckiem, tzn. troska o dziecko związana z oddziaływaniem na nie w trakcie zwykłych codziennych czynności życiowych (zapewnienie dziecku bezpieczeństwa, opieki lekarskiej, odpowiedniego pożywienia, odzieży, wypoczynku, a także dbałość o wykonywanie przez dziecko obowiązku szkolnego). Sprawowanie bieżącej pieczy wiąże się z możliwością żądania odebrania dziecka zatrzymanego przez osobę nieuprawnioną, a także z obowiązkiem zapewnienia dziecku przez rodzinę zastępczą środków utrzymania i wychowania, gdy potrzeby dziecka nie zostały zaspokojone z innych źródeł oraz z obowiązkiem nadzoru nad powierzonym dzieckiem, a w razie wyrządzenia przez nie szkód z ponoszeniem odpowiedzialności zgodnie z regułami przyjętymi w k. c.⁵⁴³.

W drugim przypadku, gdy sąd ograniczył rodzicom władzę rodzicielską lub też umieścił dziecko w rodzinie zastępczej na podstawie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, prerogatywy władzy rodzicielskiej (prawa i obowiązki wynikające z władzy rodzicielskiej) rozdzielone są pomiędzy rodziców, a rodzinę zastępczą. Kwestię tę reguluje art. 112¹ §

541 M. Andrzejewski, *Prawo rodzinne...*, s. 169.

542 M. Andrzejewski, [w:] *Rodziny zastępcze...*, s. 34.

543 M. Andrzejewski, *Prawo rodzinne...*, s. 169.

1 – 2 k. r. o., w świetle którego, obowiązek i prawo wykonywania bieżącej pieczy nad dzieckiem umieszczonym w pieczy zastępczej, jego wychowania i reprezentowania w tych sprawach, a w szczególności w dochodzeniu świadczeń przeznaczonych na zaspokojenie jego potrzeb, należą do rodziny zastępczej. Pozostałe obowiązki i prawa wynikające z władzy rodzicielskiej należą do rodziców dziecka⁵⁴⁴. Przepisu tego nie stosuje się, jeżeli sąd opiekuńczy postanowił inaczej. Rodzice zachowują więc reprezentację dziecka we wszystkich innych niż alimentacyjne sprawach, prawo do decydowania o wszystkich istotnych sprawach dziecka oraz w sprawach wykraczających poza zakres pojęcia „piecza bieżąca” czy zarząd majątkiem dziecka⁵⁴⁵. Warto zaznaczyć, że świadczenia przeznaczone na zaspokojenie potrzeb dziecka obejmują świadczenia alimentacyjne oraz inne środki, które mogą być wykorzystane dla dobra dziecka⁵⁴⁶

W trzeciej z kolei sytuacji, gdy dziecko umieszczono w rodzinie zastępczej na podstawie orzeczenia sądu o pozbawieniu rodziców władzy rodzicielskiej, sąd ustanawia nad dzieckiem opiekę. Opiekunami dziecka w rodzinie zastępczej są przede wszystkim rodzice zastępczy (art. 149 § 4 pkt 1 k. r. o.). W myśl art. 155 § 2 k. r. o., do sprawowania opieki stosuje się odpowiednio przepisy o władzy rodzicielskiej z zachowaniem przepisów poniższych⁵⁴⁷.

Obok zaprezentowanych powyżej praw i obowiązków osób pełniących funkcję rodziny zastępczej, określone prawa i obowiązki, przypisać należy także dzieciom umieszczonym w rodzinie zastępczej. Co do zasady, dziecko ma tu takie same prawa, jakie przysługują innym dzieciom pozostającym pod opieką rodziców naturalnych. Trudno jednak nie zauważyć, że sytuacja dziecka przebywającego pod opieką rodziców naturalnych różni się znacząco od sytuacji dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej. Więzy z rodziną naturalną, w tym potrzeba ich zachowania sprawiają, że dziecko przebywające w rodzinie zastępczej ma – co do

544 Zob. także uchwałę SN z dnia 19 marca 1976 r., III CZP 7/76, LEX nr 7810.

545 Szerzej M. Andrzejewski, *Prawo rodzinne...*, s. 170.

546 Opinia prawna w sprawie prywatnoprawnych aspektów rządowego projektu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej z dnia 16 listopada 2010 r. (druk nr 3378), www.sejm.gov.pl dnia 7 kwietnia 2011 r. Zob. wyrok Sądu Rejonowego Wrocław Krzyki we Wrocławiu z dnia 15 kwietnia 2013 r., III RC 65/13, www.orzeczenia.ms.gov.pl z dnia 12 września 2013 r., wyrok Sądu Rejonowego Wrocław Krzyki we Wrocławiu z dnia 1 listopada 2013 r., III 437/13, www.orzeczenia.ms.gov.pl z dnia 9 listopada 2013 r.

547 Szerzej E. Holewińska-Lapińska, *Ustanowienie opieki a orzeczenie o umieszczeniu dziecka w rodzinie zastępczej*. [w:] Księga Jubileuszowa Prof. dr hab. Tadeusza Smyczyńskiego, red. M. Andrzejewski, M. Łączkowska, L. Kociucki, A. N. Schulz, Toruń 2008, s. 399 - 411.

zasady – prawo utrzymywania kontaktów z rodzicami biologicznymi i rodzeństwem, prawo do noszenia swojego dotychczasowego nazwiska, jak również prawo do posiadania własnego majątku⁵⁴⁸. Te m. in. prawa dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej wynikają już z unormowań Konwencji. Są one wyrażone także w Konstytucji RP. Według TK, „[...] pojęcie praw dziecka w przepisach Konstytucji RP należy rozumieć jako nakaz zapewnienia ochrony interesów małoletniego, który w praktyce sam może jej dochodzić w bardzo ograniczonym zakresie”⁵⁴⁹. W zakresie łączącym się z umieszczeniem dziecka w rodzinie zastępczej, prawa dziecka – zrelatywizowane do obowiązków rodziców zastępczych – uszczegółowione są głównie w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, a zwłaszcza jej art. 33 oraz 40 ust. 1. Stosowanie się przez rodzinę zastępczą do powyższych unormowań niewątpliwie ma na celu realizację praw umieszczonego u niej dziecka. Prawa dziecka wynikają też z powoływanego już art. 4 ustawy.

Obowiązki spoczywające na dziecku umieszczonym w rodzinie zastępczej można wyprowadzić z niektórych przepisów ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Niekiedy obowiązek ten łączy się również z prawem. Przykładem może tu być prawo i powinność zarazem utrzymywania kontaktów z rodzicami. Podstawowym obowiązkiem dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej jest też przebywanie w tej rodzinie i podporządkowanie się wyznaczonym prawnie regułom jej funkcjonowania. Obowiązkiem dziecka objętego obowiązkiem szkolnym jest jego realizacja, do czego obligują przepisy Konstytucji RP (art. 70 ust. 1) oraz ustawy o systemie oświaty (art. 15).

Pozostałe obowiązki dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej można wyinterpretować zwłaszcza z przepisów k. r. o. odnoszących się do dziecka przebywającego w rodzinie naturalnej. Można przyjąć, że obowiązki te dotyczą także dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej. Obowiązek posłuszeństwa – w odniesieniu do rodziców – wynika z art. 95 § 2 k. r. o. Stosunek rodziców do dzieci cechuje w tym przypadku swego

548 D. Dominik, *Prawa dziecka a rodzinna opieka zastępcza. Doświadczenia Ośrodka Adopcyjno-Opiekuńczego w Rzeszowie*, [w:] *Prawa dziecka. Wybrane aspekty*, red. I. Marczykowska, E. Markowska-Gos, A. Solak, W. Walc, Rzeszów 2006, s. 183.

549 Wyrok TK z dnia 28 kwietnia 2003 r., K 18/02, OTK-A 2003/4/32 z glosą aprobującą: Z. Krzemiński, Glosa do wyroku TK z dnia 28 kwietnia 2003 r., K 18/02; zob. także G.. Kowalski, *Ochrona dziecka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Ochrona dziecka w prawie publicznym*, red. M. Bartnik, M. Bielecki, J. Parchomiuk, B. Uliasz, Tomaszów Lubelski–Lublin 2008, s. 175 – 206.

rodzaju nadrzędność; dzieci podporządkowane są rodzicom⁵⁵⁰. Posłuszeństwo dziecka jest niezbędne przede wszystkim ze względu na konieczność zapewnienia mu bezpieczeństwa. Nie ulega wątpliwości, że dziecko umieszczone w rodzinie zastępczej, nie może i nie powinno korzystać z nieograniczonej swobody. Dziecko – z uwagi na swoją niedojrzałość fizyczną i psychiczną – nie może zawsze i w każdej sytuacji – decydować samo o sobie. To rodzice zastępczy, niekiedy z rodzicami naturalnymi, wyznaczają granice możliwego do zaakceptowania zachowania dziecka. Właściwie funkcjonowanie i specyfika rodziny zastępczej wymagają by dziecko w niej umieszczone przestrzegało określonych, przyjętych w tej wspólnocie zasad postępowania. W części wynikają one z przepisów prawa, w części są irrelevantne prawnie i dotyczą zwykłych czynności dnia codziennego. Respektowanie przez dziecko obowiązujących w rodzinie – zgodnych z prawem – zasad jest jednym z czynników pozwalających na wywiązywanie się rodziny zastępczej z przyjętych na siebie powinności, związanych z opieką nad dzieckiem i jego wychowaniem.

Kolejny przepis k. r. o., który może być brany tu pod uwagę, to art. 87. Stanowi on, że rodzice i dzieci są obowiązani do wzajemnego szacunku i wspierania się. Dziecko mieszkające u rodziców i mające dochody z własnej pracy powinno przyczyniać się do pokrywania kosztów utrzymania rodziny. Dziecko zaś pozostające na utrzymaniu rodziców i mieszkające u nich jest obowiązane pomagać im we wspólnym gospodarstwie (art. 91 k. r. o.). Wyraz „pomoc” użyty w drugiej części przepisu, obejmuje czynności o charakterze pracy fizycznej zarówno w gospodarstwie domowym, jak i gospodarstwie rolnym czy też warsztacie rzemieślniczym. Rozmiar tej pomocy nie może jednak wpływać ujemnie na rozwój fizyczny i umysłowy dziecka. Inne podejście do tej kwestii byłoby sprzeczne z jedną z przewodnich zasad prawa rodzinnego i opiekuńczego – jaką jest zasada dobra dziecka⁵⁵¹. Można przyjąć, że obowiązek takiej pomocy dotyczy również dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej, a zwłaszcza w rodzinie zastępczej spokrewnionej.

550 Uchwała SN z dnia 26 stycznia 1973 r., III CZP 101/71, OSNC 1973/7–8/118

551 Uchwała SN z dnia 28 czerwca 1989 r., III CZP 65/89, OSNC 1990/7–8/ 90. Szerzej na ten temat: A. Sylwestrzak, *Obowiązki dziecka wobec rodziców*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2001, z. 3, s. 61 – 79.

2. Wsparcie i pomoc udzielane funkcjonującej rodzinie zastępczej – opieka nad funkcjonującą rodziną zastępczą

W ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, obok prezentowanych już wcześniej zadań własnych powiatu łączących się z organizowaniem rodzin zastępczych, wyodrębniono też zadania własne powiatu mające związek z funkcjonowaniem tych rodzin. Do zadań tych należy: tworzenie warunków do działania rodzin zastępczych, organizowanie szkoleń dla rodzin zastępczych i ich finansowanie, organizowanie wsparcia dla rodzinnej pieczy zastępczej, w tym rodzin zastępczych w szczególności przez tworzenie warunków do powstania grup wsparcia, specjalistycznego poradnictwa, zapewnienie przyjętemu do rodziny zastępczej dziecku niezbędnych badań lekarskich, finansowanie świadczeń pieniężnych dotyczących dzieci z terenu powiatu umieszczonych w rodzinach zastępczych (należy przy tym zauważyć, iż zgodnie z art. 176 pkt 5 ustawy, do zadań własnych gminy należy współfinansowanie pobytu dziecka w rodzinie zastępczej), finansowanie pomocy przyznawanej osobom usamodzielnianym opuszczającym rodziny zastępcze oraz organizowanie dla nich wsparcia (art. 180 ustawy). Do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej realizowanych przez powiat – w uwzględnionym tu obszarze – należy finansowanie pobytu w pieczy zastępczej, w tym w rodzinie zastępczej osób o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy, tj. małoletnich cudzoziemców przebywających na terytorium Polski, a niewymienionych w ust. 1 pkt 2 – 4 art. 5. W przypadku małoletnich cudzoziemców wymienionych w tych przepisach finansowanie pobytu w rodzinie zastępczej będzie zadaniem własnym powiatu, na podstawie art. 180 pkt 13 lit. a⁵⁵². Jednostki samorządu terytorialnego, w tym powiat mogą otrzymać dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych z zakresu realizacji zadań m. in. systemu pieczy zastępczej, przy czym – co do zasady – wysokość tej dotacji nie może przekroczyć 50 % wydatków przeznaczonych na realizację zadania, z zastrzeżeniem ust. 2 (art. 197 ust. 1 ustawy)⁵⁵³.

Warto zaznaczyć, że – w myśl art. 187 ust. 1 pkt 1 ustawy – do zadań ministra właściwego do spraw rodziny należy monitorowanie realizacji zadań wynikających z ustawy, a więc także monitorowanie organizowania, jak i funkcjonowania pieczy zastępczej, w tym w szczególności ro-

552 K. Tryniszewska, *op. cit.*, s. 405.

553 Zob. art. 197 ust. 2 – 3 ustawy.

dzin zastępczych. W tym zakresie monitorowania nie należy utożsamiać z nadzorem czy kontrolą. Jest to raczej – jak zauważa K. Tryniszewska – czuwanie nad prawidłowością realizacji zadań⁵⁵⁴.

Rodziny zastępcze funkcjonują w określonej rzeczywistości. Podobnie jak rodziny naturalne stykają się one z wieloma problemami dnia codziennego. Specyfika rodzin zastępczych, w tym swoistość niektórych z nich sprawia, że właściwe wypełnianie ich roli zależy w znacznej mierze od udzielonego im wsparcia, pomocy, a także otoczenia ich opieką. Posłużenie się trzema wymienionymi powyżej kategoriami pojęciowymi jest podyktowane treścią przepisów wiodącej dla przedmiotu rozważań ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Nie wdając się w tym miejscu w ustalenie relacji pomiędzy tymi pojęciami (o czym już była mowa), w dalszej części pracy przedstawiam kolejno wsparcie, pomoc i opiekę wyznaczone (i tak nazwane) przepisami ww. ustawy. Mianem wsparcia rodziny zastępczej ustawodawca określił powierzenie pieczy nad dzieckiem rodzinie pomocowej⁵⁵⁵. W myśl art. 73 ust. 1 ustawy, w przypadku czasowego niesprawowania opieki nad dzieckiem przez rodzinę zastępczą, piecza zastępcza nad dzieckiem może zostać powierzona rodzinie pomocowej. Wprowadzenie do systemu rodzinnej pieczy zastępczej, rodziny pomocowej – jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy⁵⁵⁶, było podyktowane zgłaszanymi przez środowisko rodzin zastępczych postulatami, wskazującymi na brak wsparcia w kwestii czasowego zastępstwa i odciążenia w bieżącej opiece nad dzieckiem, co mogłoby się przyczynić do zmniejszenia ryzyka „wypalenia zawodowego”. Z tej formy wsparcia może – na swój wniosek – skorzystać każda rodzina zastępcza, niezależnie od jej kategorii. Piecza zastępcza nad dzieckiem może być powierzona rodzinie pomocowej, w szczególności w okresie: czasowego niesprawowania opieki nad dzieckiem przez rodzinę zastępczą w związku z wypoczynkiem, udziałem w szkoleniach lub pobytem w szpitalu, a ponadto w razie wystąpienia nieprzewidzianych trudności lub zdarzeń losowych w rodzinie zastępczej. Ustawodawca posłużył się tu wyliczeniem mającym charakter otwarty, o czym świadczy zwrot „w szczególności”. Tak więc również inne okoliczności mogą zdecydować o potrzebie skorzystania przez rodzinę zastępczą z tej formy wsparcia.

Rodziną pomocową nie mogą być przypadkowe osoby, a jedynie

554 K. Tryniszewska, *op. cit.*, s. 411.

555 Zob. załącznik nr 2.

556 Uzasadnienie.

takie, które spełniają określone ustawowo wymogi. Może to być:

1. rodzina zastępcza niezawodowa, rodzina zastępcza zawodowa lub prowadzący rodzinny dom dziecka;
2. małżonkowie lub osoba niepozostająca w związku małżeńskim przeszkoleni do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, prowadzenia rodzinnego domu dziecka lub rodziny przysposabiającej.

Warto zasygnalizować, iż jedynie rodzina zastępcza zawodowa, rodzina zastępcza niezawodowa lub prowadzący rodzinny dom dziecka (tj. osoby pełniące już te funkcje lub prowadzące rodzinny dom dziecka) mogą przyjąć dziecko jako rodzina pomocowa bez względu na liczbę dzieci pozostających pod ich pieczę. Takie rozwiązanie podyktowane jest stosunkowo krótkim okresem pobytu dziecka w rodzinie pomocowej (nie może on przekroczyć 2 miesięcy) oraz przypisywanym tym osobom doświadczeniem i umiejętnościami. Przyjmuje się, że jest ona w stanie wywiązać się z obowiązków, mimo umieszczenia w niej – na relatywnie krótki okres czasu – większej liczby dzieci niż to wynika z limitów ustawowych.

Podstawą umieszczenia dziecka w rodzinie pomocowej jest umowa zawarta między starostą a rodziną pomocową. Umowa określa w szczególności: strony umowy, cel i przedmiot umowy, miejsce sprawowania pieczy zastępczej, sposób i zakres finansowania pieczy zastępczej, liczbę dzieci powierzonych rodzinie pomocowej, wysokość świadczeń, o których mowa art. 85 ust. 6 i 7, przysługującego rodzinie pomocowej oraz sposób jego wypłaty, zakres niezbędnej pomocy w razie choroby osób tworzących rodzinę pomocową lub problemów z powierzonymi dziećmi, uprawnienia starosty w zakresie bieżącej kontroli wykonywania umowy, czas, na jaki umowa została zawarta, a także warunki i sposób zmiany oraz rozwiązania umowy. O zawartej umowie starosta zawiadamia niezwłocznie sąd. Jeżeli umowę zawierają małżonkowie, świadczenie przysługuje małżonkowi wskazanemu w umowie. W zakresie nieuregulowanym ustawą, do umowy tej mają zastosowanie przepisy ustawy – k. c. dotyczące umowy zlecenia.

Obok wsparcia udzielonego rodzinie zastępczej ze strony rodziny pomocowej – może ona liczyć również na pomoc, poprzez m. in. zatrudnienie w rodzinie dodatkowej osoby oraz pomoc wolontariuszy. Stosownie do art. 57 ust. 2 ustawy, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, na wniosek rodziny zastępczej zawodowej lub rodziny zastępczej niezawo-

dowej, starosta może zatrudnić osobę do pomocy przy sprawowaniu opieki nad dziećmi i przy pracach gospodarskich. Powołany powyżej artykuł odsyła do odpowiedniego stosowania art. 64 ust. 3 – 6 ustawy. Jak można zauważyć, w odróżnieniu od możliwości udzielenia wsparcia przez rodziny pomocowe wszystkim kategoriom rodzin zastępczych, prawa do korzystania z pomocy zatrudnionej w rodzinie zastępczej osoby nie mają rodziny zastępcze spokrewnione. Ponadto możliwość skorzystania przez wskazane tam kategorie rodzin zastępczych z pomocy ma charakter fakultatywny. Ustawodawca nie wyjaśnia, o jakie szczególnie uzasadnione przypadki chodzi. Można sądzić, iż z sytuacją taką będziemy mieli do czynienia chociażby wtedy, gdy pod pieczę rodziny zastępczej zawodowej specjalistycznej będzie przebywało nawet dwoje dzieci, ale wymagających specjalnej opieki ze względu na stan zdrowia. W takiej sytuacji znacząco zwiększają się obowiązki rodziny zastępczej. Należy przy tym zauważyć, że od 1 stycznia 2015 r., w przypadku gdy w rodzinie zastępczej zawodowej lub rodzinie zastępczej niezawodowej przebywać będzie więcej niż 3 dzieci, na wniosek tej rodziny, zatrudniona zostanie osoba do pomocy przy sprawowaniu opieki nad dziećmi i przy pracach gospodarskich. Przepisy art. 64 ust. 3 – 6 stosuje się. Niezależnie od tego, w związku z obowiązywaniem przepisów przejściowych, do dnia 31 grudnia 2014 r. na wniosek rodziny zastępczej zawodowej, w której przebywa więcej niż 3 dzieci starosta: zatrudnia osobę do pomocy przy sprawowaniu opieki nad dziećmi i przy pracach gospodarskich albo przyznaje środki finansowe, o którym mowa w art. 83 ust. 2, jeżeli zasadność przyznania tych środków zostanie potwierdzona w opinii organizatora rodzinnej pieczy zastępczej. Świadczenia powyższe, starosta na wniosek rodziny, może przyznać łącznie (art. 232b ust. 1 – 2 ustawy)⁵⁵⁷.

Szczególne znaczenie, jakie w ostatnim czasie przypisuje się wolontariuszom zadecydowało, że w ustawie o wpiętraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, przewidziano możliwość korzystania przez wszystkie rodziny zastępcze z pomocy wolontariuszy. Pomoc ta, związana z realizacją zadań rodziny zastępczej, organizowana jest przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej. O potrzebie skorzystania z niej, rodzina za-

— — —
557 „[...] sformułowanie: „przyznaje środki finansowe”, wyklucza uznaniowość organu. Jeżeli więc rodzina zastępcza zawodowa spełni przesłanki wskazane przez ustawodawcę, starosta nie może odmówić przyznania środków finansowych, o których mowa w art. 83 ust. 2 tej ustawy”. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 31 stycznia 2013 r., IV SA/Po 1183/12, LEX nr 1313610.

stępcza informuje właściwego organizatora rodzinnej pieczy zastępczej (art. 66 ustawy)⁵⁵⁸.

Obok wsparcia i pomocy funkcjonująca rodzina zastępcza może korzystać z opieki koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej (jest to osoba fizyczna). Wprowadzając tę instytucję, w uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że przy organizowaniu rodzinnej pieczy zastępczej, sprawami bezpośredniej organizacji wsparcia rodzin zastępczych zajmuje się specjalnie powołany do tego zadania koordynator rodzinnej pieczy zastępczej⁵⁵⁹. Z przepisów przejściowych, a dokładniej z art. 233 ustawy wynika, iż do dnia 31 grudnia 2014 r. rodziny zastępcze nieposiadające co najmniej 2-letniego doświadczenia jako rodzina zastępcza obejmuje się, na ich wniosek, opieką koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej. Z kolei do dnia 31 grudnia 2014 r. rodziny zastępcze posiadające co najmniej 2 – letnie doświadczenie jako rodzina zastępcza, mogą zostać objęte, na ich wniosek, opieką koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej. Wprowadzenie tej regulacji, jak można przypuszczać, wynika z ograniczonej – w stosunku do potrzeb – liczby zatrudnionych koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej. W przypadku rodzin zastępczych nieobjętych opieką koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, jego zadania wykonuje organizator rodzinnej pieczy zastępczej. Sytuacja ta zmieni się od 1 stycznia 2015 r. kiedy to, rodziny zastępcze, na ich wniosek, zostaną objęte opieką koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej.

Koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej wyznacza organizator rodzinnej pieczy zastępczej, po zasięgnięciu opinii rodziny zastępczej. W piśmiennictwie przyjmuje się, że w stosunku do pracownika polega to na wydaniu stosowanego polecenia służbowego, natomiast w stosunku do rodziny zastępczej sprowadza się do poinformowania jej, najlepiej w drodze pisemnej, o osobie kandydata lub kandydatów na koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej dla tej rodziny, z prośbą o przesłanie opinii

558 Kwestia szeroko rozumianego wolontariatu budziła duże zainteresowanie w doktrynie, zob. np.: J. Blicharz, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych*. Komentarz, Warszawa 2012, s. 184 – 199; A. Duk-Majewska, *Prawa i obowiązki wolontariusza w prawie polskim*, [w:] *Studia nad ustrojoznawstwem i administracją*. Księga jubileuszowa Profesora Michała Teofila Staszewskiego, red. J. Zieliński, Siedlce 2007, s. 421 – 434; P. Jaśkiewicz, A. Olejniczak, *Pożytek publiczny i wolontariat*. Komentarz do zmienionych przepisów, Warszawa 2010; *Wolontariat jako działanie prospołeczne w obszarze pomocy społecznej i pracy socjalnej*, red. B. Matyjas, Kielce 2009.

559 Uzasadnienie.

w tej sprawie⁵⁶⁰. Sam obowiązek zasięgnięcia opinii rodziny zastępczej świadczy o niepomijaniu przez ustawodawcę kwestii jej odniesienia się do osoby sprawującej nad nią opiekę. Nie znaczy to jednak, że opinia ta ma charakter wiążący i że wyłącznie opinia pozytywna rodziny jest warunkiem wyznaczenia jej danego koordynatora. Wydaje się jednak, że dla dobra rodziny zastępczej, ale także dla efektywności działań koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej ważna jest jego akceptacja przez tę rodzinę, a wyrazem tego może być zwłaszcza opinia pozytywna. Opinia negatywna może, ale nie musi doprowadzić do przedstawienia przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej innego kandydata. Ustawa nie określa skutków milczenia rodziny zastępczej. Można przyjąć, że właściwym rozwiązaniem będzie wskazanie w wysłanym rodzinie zastępczej piśmie o wyrażeniu przez nią opinii, terminu na jej przesłanie, z pouczeniem, że po upływie tego terminu milczenie uzna się za opinię pozytywną⁵⁶¹. Zakres realizowanych przez koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej zadań sprawia, że nie może on mieć pod swoją opieką jednocześnie więcej niż 30 rodzin zastępczych lub rodzinnych domów dziecka. Ustawodawca nie wyznaczył tu minimalnej ich liczby. O faktycznej liczbie będą decydowały potrzeby lokalne, a także poziom trudności, z jakimi przyjdzie się zetknąć koordynatorowi w poszczególnych rodzinach zastępczych. Wprowadzenie ww. górnego limitu ocenić należy pozytywnie. Jest to korzystne dla obu stron. Koordynatorowi rodzinnej pieczy zastępczej stwarza się możliwość właściwego wypełniania jego roli, a osoby pełniące funkcję rodziny zastępczej mogą liczyć na jego rzeczywistą opiekę⁵⁶².

Specyfika wykonywanych przez koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej zadań sprawia, że ustawodawca wprowadził szczegółowe wymogi kwalifikacyjne, dotyczące zarówno jego wykształcenia, doświadczenia, jak i predyspozycji. Koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej może być osoba, która spełnia wymogi wskazane w art. 78 ust. 1 ustawy. Charakter wykonywanej przez koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej pracy sprawia, że jest on zobligowany do systematycznego podnoszenia swoich kwalifikacji w zakresie pracy z dziećmi lub rodziną, zwłaszcza przez udział w szkoleniach i samokształcenie. Ma on też prawo do korzystania z poradnictwa zawodowego, ukierunkowanego na zachowanie i wzmocnienie jego kompetencji zawodowych, oraz przeciwdziałaniu zjawiska

560 *Wsparcie...*, s. 30.

561 *Ibidem*.

562 *Ibidem*, s. 29.

wypalenia zawodowego (art. 77 ust. 5 – 6 ustawy). W przypadku wszczęcia przeciwko osobie będącej koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej postępowania karnego o umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego mają odpowiednio zastosowanie przepisy art. 13 ustawy.

Do zadań koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej należy w szczególności: udzielanie pomocy rodzinom zastępczym i prowadzącym rodzinny dom dziecka w realizacji zadań wynikających z pieczy zastępczej, przygotowanie we współpracy z asystentem rodziny i odpowiednio rodziną zastępczą lub prowadzącym rodzinny dom dziecka, planu pomocy dziecku, zapewnienie rodzinom zastępczym oraz prowadzącym rodzinny dom dziecka dostępu do specjalistycznej pomocy dla dzieci, w tym psychologicznej, reedukacyjnej i rehabilitacyjnej. Nadto jego zadaniem jest też zgłaszanie do ośrodków adopcyjnych informacji o dzieciach z uregulowaną sytuacją prawną, w celu poszukiwania dla nich rodzin przysposabiających oraz udzielanie wsparcia pełnoletnim wychowankom rodzinnych form pieczy zastępczej.

Tak jak inne wskazane już osoby podejmujące pracę na rzecz rodziny zastępczej, koordynator rodzinnej pieczy zastępczej jest zatrudniany przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej. Jego praca jest wykonywana w ramach stosunku pracy w systemie zadaniowego czasu pracy lub umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z k. c. stosuje się przepisy dotyczące zlecenia. Praca koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej nie może być łączona z wykonywaniem obowiązków pracownika socjalnego. Jest to sytuacja identyczna do tej, w jakiej znajduje się asystent rodziny. Koordynator rodzinnej pieczy zastępczej nie może prowadzić postępowań z zakresu świadczeń realizowanych przez powiat. W przypadku niewypełnienia przez niego obowiązku łączącego się ze zgłaszaniem do ośrodków adopcyjnych informacji o dzieciach z uregulowaną sytuacją prawną, w celu poszukiwania dla nich rodzin przysposabiających, stosunek pracy lub umowa o świadczenie usług z koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej, mogą zostać rozwiązane bez zachowania okresu wypowiedzenia. Docelowo na każdy powiat ma przypadać co najmniej jeden koordynator rodzinnej pieczy zastępczej⁵⁶³.

— — —
563 Zob. załącznik nr 3. W 2012 r. pod opieką 820 koordynatorów znalazło się 20 441 rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka, co stanowi ponad 50% ogółu podmiotów rodzinnej pieczy zastępczej. Jednocześnie z danych wynika, że w niektórych powiatach nie zdecydowano się na zatrudnienie koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej. Informacja Rady Ministrów...

3. Finansowanie rodzin zastępczych

Właściwe funkcjonowanie rodziny zastępczej często nie byłoby możliwe, gdyby nie świadczenia pieniężne, które – co do zasady – przysługują w związku z pełnieniem funkcji rodziny zastępczej⁵⁶⁴. Świadczenia te udzielane są zwykle funkcjonującej rodzinie zastępczej, w przewidzianym ustawowo trybie, w określonej kwocie, przez obowiązany do tego podmiot. Zróżnicowanie świadczeń pieniężnych wymienionych w ustawie sprawia, iż można je klasyfikować według kilku kryteriów. Proponowane podziały nawzajem się uzupełniają i przeplatają. Wskazane poniżej kryteria nie wyczerpują wszystkich możliwych wyznaczników delimitacji.

Uwzględniając podmiot finansujący funkcjonowanie rodziny zastępczej, można wyróżnić świadczenia pieniężne finansowane przez:

1. rodziców;
2. rodzinę zastępczą;
3. gminę;
4. powiat;
5. inne podmioty.

Kryterium charakteru świadczeń pieniężnych daje podstawę do wskazania:

1. świadczeń pieniężnych o charakterze obligatoryjnym;
2. świadczeń pieniężnych o charakterze fakultatywnym.

Dodatkowo, biorąc pod uwagę przeprowadzony powyżej podział – ze względu na powtarzalność świadczeń pieniężnych – można wyróżnić w ramach wskazanych powyżej:

1. świadczenia pieniężne mające charakter stały;
2. świadczenia pieniężne jednorazowe;
3. świadczenia pieniężne okresowe.

Zważywszy dalej na kategorię rodziny zastępczej, której przysługuje świadczenie pieniężne można wyodrębnić:

1. świadczenia pieniężne przysługujące każdej rodzinie zastępczej;
2. świadczenia pieniężne, które nie przysługują każdej rodzinie zastępczej.

564 W wyroku WSA w Warszawie z dnia 8 marca 2010 r., I SA/Wa 110/10, LEX nr 606497 potwierdzono, że pomoc publiczna dla rodziny zastępczej jest zasadą, podczas gdy jej brak wyjątkiem.

Dokonując dalej charakterystyki świadczeń pieniężnych korzystam z dychotomicznego podziału na świadczenia obligatoryjne i fakultatywne⁵⁶⁵. Wydaje się, że służy on dobrze prezentowanej poniżej charakterystyce tych świadczeń.

Świadczenia pieniężne o charakterze obligatoryjnym pozwalają na zlecenie przez państwo rodzinom zastępczym wykonywania przekazanych im zadań. Ponieważ mają one charakter obligatoryjny, prawo do ich otrzymania – zdaniem S. Niteckiego – przyjmuje postać publicznego prawa podmiotowego⁵⁶⁶. Jak zauważa M. Stahl, pojęcie publicznych praw podmiotowych jest terminem, na podstawie którego zbudowane zostało m. in. sądownictwo administracyjne. Możliwość złożenia skargi do sądu jest często uznawana za kryterium wyróżnienia publicznego prawa podmiotowego⁵⁶⁷. Publiczne prawa podmiotowe opierają się na prawie publicznym. Źródłem publicznych praw podmiotowych jest zwłaszcza Konstytucja RP, która wskazuje te prawa, wyznacza ich granice, a także określa wyjątki. Szczegółowe rozwiązania dotyczące tych praw zawarte są w ustawach zwykłych, zwłaszcza z zakresu prawa administracyjnego⁵⁶⁸, w tym także w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. O publicznym prawie podmiotowym, zdaniem M. Stahl, mówimy wtedy, „gdy – na płaszczyźnie prawa publicznego – podmiot działania w określonej sytuacji prawnej ma możliwość wyznaczenia zachowania się drugiego podmiotu. Jest ono zawsze korelatem obowiązku. Z punktu widzenia techniki prawa, istotę publicznego prawa podmiotowego stanowi zatem odpowiadający mu obowiązek, a ochrona uprawnienia polega na wymuszeniu spełnienia obowiązku. Jest to pewien stan potencjalny, pewna „możliwość”⁵⁶⁹. Zbliżone pojmowanie publicznych praw podmiotowych proponują J. Boć oraz A. Błaś, według których: „publiczne prawo podmiotowe oznacza taką sytuację prawną obywatela (jednostki zbiorowej), w obrębie której obywatel ten (jednostka zbiorowa), opierając się na chroniących jego interesy

565 Zob. także załącznik nr 4.

566 S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Oficyna 2008. Opublikowano: LEX. Szerzej na temat publicznych praw podmiotowych pisał m. in.: W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Zakamycze 2002; A. Wróbel, *Prawo podmiotowe publiczne*, [w:] System Prawa Administracyjnego. Tom 1. *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 305 – 358.

567 M. Stahl, *Publiczne prawo podmiotowe*, [w:] *Prawo administracyjne – pojęcia...*, s. 75.

568 *Ibidem*, s. 75 – 76.

569 *Ibidem*, s. 76.

prawne normach prawnych może skutecznie żądać czegoś od państwa lub może w sposób niekwestionowany przez państwo coś zdziałać⁵⁷⁰. W sposób podobny, pojęcie publicznych praw podmiotowych rozumie też Z. Cieślak. Według tego Autora, „publiczne prawa podmiotowe polegają na pewnym i skutecznym roszczeniu adresatów działań administracji wobec organów administracji publicznej i możliwości zewnętrznego (sądowego) wyegzekwowania od władzy publicznej swych żądań”⁵⁷¹.

Publiczne prawa podmiotowe nie regulują stosunków pomiędzy obywatelami. Podmiotami publicznych praw podmiotowych są osoby fizyczne, osoby prawne, a także państwo bądź inny podmiot, któremu państwo przekazało część swego imperium. Zrzeczenie się publicznych praw podmiotowych jest w zasadzie niedopuszczalne, chociaż można z nich nie korzystać. Od zasady tej przewidziane są wyjątki. Jest to konsekwencją tego, że publiczne prawa podmiotowe są udzielane nie tylko w celu ochrony interesów jednostkowych, ale także w interesie publicznym i ze względu na ten interes ochrona publicznego prawa podmiotowego nie może być często uzależniona tylko od woli uprawnionego podmiotu⁵⁷². Ta prawidłowość ujawnia się m. in. w przypadku badanych świadczeń pieniężnych, które przeznaczone są nie tylko dla rodziny zastępczej pojmowanej tu jako osoby ją tworzące (np. wynagrodzenie dla rodzin zastępczych zawodowych), ale również dla dzieci umieszczonych w tej rodzinie. Jak zauważa M. Stahl, ochronę publicznych praw podmiotowych, zapewniają przede wszystkim sądy administracyjne. Uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny – i to niezależnie od formy, w jakiej nastąpiło naruszenie prawa. Prawo skargi służy też prokuratorowi, RPO oraz organizacji społecznej w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób⁵⁷³.

W doktrynie wyróżnia się w szczególności publiczne prawa podmiotowe o charakterze negatywnym i pozytywnym. Pierwsze z nich, polegają na roszczeniu uprawnionych podmiotów (zwłaszcza jednostek) wobec władzy publicznej, by nie wkraczała ona w sferę przyznanych im wolności. Drugie – które można odnieść m. in. do obligatoryjnych świadczeń

570 J. Boć, A. Błaś, *Publiczne prawa podmiotowe*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited 2007, s. 501.

571 Z. Cieślak, *Publiczne prawa podmiotowe*, [w:] *Prawo administracyjne*. Część ogólna, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2000, s. 106.

572 M. Stahl, *Publiczne prawo podmiotowe*, [w:] *Prawo administracyjne – pojęcia...*, s. 77.

573 *Ibidem*, s. 79.

pieniężnych przysługujących rodzinie zastępczej – polegają na roszczeniu uprawnionych podmiotów (tu: rodzin zastępczych) wobec władzy (tu: starosta), by ta przyznała przysługujące im świadczenia (w tym wypadku obligatoryjne świadczenia pieniężne). Publiczne prawa podmiotowe dzieli się też na tzw. prawa „słabsze” – kiedy to uprawniony może jedynie żądać, by zajęto się jego sprawą, ale nie ma bezwzględnego roszczenia o spełnienie określonego świadczenia, oraz na prawa „silniejsze”. Te drugie gwarantują uprawnionemu sytuację taką, jaką prawo przyznaje wierzycielowi⁵⁷⁴. Prawo do świadczeń pieniężnych o charakterze obligatoryjnym, będą odpowiadały tej ostatniej kategorii publicznych praw podmiotowych.

W ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej wyróżniono kilka rodzajów świadczeń pieniężnych o charakterze obligatoryjnym. Opierając się na systematyce ustawy, pierwszym z nich jest – przewidziane w art. 80 ust. 1 – świadczenie na pokrycie kosztów utrzymania każdego umieszczonego w rodzinie zastępczej dziecka. Przysługuje ono w kwocie nie niższej niż:

1. 660 zł miesięcznie – w przypadku dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej spokrewnionej;
2. 1000 zł miesięcznie – w przypadku dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej zawodowej, rodzinie zastępczej niezawodowej⁵⁷⁵.

Ustawodawca posłużył się tu konstrukcją wskazującą na minimalne kwoty. Dla rodziny zastępczej spokrewnionej minimalne świadczenie ustalone jest w kwocie niższej niż dla rodziny zastępczej zawodowej i rodziny zastępczej niezawodowej. Takie uregulowanie może być postrzegane jako w pewien sposób nawiązujące do zasady pomocniczości. Przede wszystkim jednak jest ono podyktowane charakterem rodziny zastępczej spokrewnionej, którą mogą utworzyć tylko i wyłącznie wskazane w usta-

574 S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 127 – 128.

575 Zob. art. 80 ust. 2 – 5 ustawy, a także wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 marca 2013 r., VIII SA/Wa 847/12, LEX nr 1303189 oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13 marca 2013 r., IV SA/Po 1198/12, LEX nr 1303162. Jednym z dochodów dziecka jest uposażenie rodzinne. W dużym uproszczeniu stanowi ono odpowiednik renty rodzinnej i jest przyznawane członkom rodziny sędziego lub sędziego w stanie spoczynku albo prokuratora bądź prokuratora w stanie spoczynku w razie jego śmierci. Zob. art. 102 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 427, z późn. zm.) oraz art. 62a ust. 1 ustawy z 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, z późn. zm.).

wie osoby, na których ciąży obowiązek alimentacyjny⁵⁷⁶. Mniejsze świadczenie pieniężne przeznaczone na pokrycie kosztów utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej spokrewnionej może – na co należy zwrócić uwagę – przyczynić się do braku zainteresowania ze strony potencjalnych kandydatów do pełnienia funkcji takiej rodziny zastępczej. Racji dla podwyższenia dolnego limitu wskazanego świadczenia dla rodzin zastępczych niespokrewnionych (zawodowych i niezawodowych) można doszukiwać się w priorytetowym traktowaniu profesjonalizacji rodzinnych form pieczy zastępczej⁵⁷⁷.

Warto zauważyć, że różnicowanie wysokości świadczenia pieniężnego na pokrycie kosztów utrzymania każdego umieszczonego w rodzinie zastępczej dziecka w odniesieniu do rodzin zastępczych spokrewnionych oraz rodzin zastępczych zawodowych i rodzin zastępczych niezawodowych stało się przedmiotem skargi do TK. Z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności zwłaszcza art. 80 ust. 1 ustawy z przepisem art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, w dniu 23 lutego 2012 r. wystąpiła grupa posłów na Sejm RP VII kadencji. Wskazana niezgodność – w ich przekonaniu – wyrażała się w naruszeniu konstytucyjnej zasady równości wobec prawa każdego podmiotu oraz równego traktowania każdego przez władze publiczne poprzez nieuprawnione różnicowanie kwot świadczeń na pokrycie tych samych kosztów utrzymania dziecka dla ww. kategorii rodzin. Jak wynika z uzasadnienia skargi: „[...] Pogwałcenie zasady jaką jest równe traktowanie dokonane zostało poprzez nieuprawnione i niczym nieuzasadnione różnicowanie kwot świadczeń na pokrycie kosztów utrzymania dziecka [...]. Funkcje pieczy zastępczej jakie zostały nałożone [...] na rodziny zastępcze sprecyzowane zostały treścią przepisu art. 40 ust. 1 teźże ustawy [...]. Przywołany przepis zawiera katalog obowiązków nałożonych na rodziny zastępcze [...]. Przepis ten, ani żaden inny przepis ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nie różnicuje obowiązków nakładanych na rodziny zastępcze spokrewnione, zawodowe, niezawodowe [...]. Zadania wykonywane przez rodziny zastępcze spokrewnione są tożsame z zadaniami, jakie zostały powierzone rodzinom zastępczym zawodowym, niezawodowym [...]. Brak jest też uzasadnionych powodów

576 Szerzej wystąpienia: T. Wargockiej, A. Wiśniewskiej, T. Polkowskiego, [w:] Biuletyn nr 4880/VI, s. 42 – 43.

577 Szerzej wystąpienie A. Wiśniewskiej: „[...] Chcielibyśmy, żeby dominującą formą rodzin zastępczych była rodzina zawodowa, czyli ta najbardziej profesjonalna i przygotowana do tego, i przyznając, taki jest przewidywany przez nas trend rozwojowy [...]”, [w:] *ibidem*, s. 43.

do różnicowania wysokości świadczeń na pokrycie kosztów utrzymania dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej w zależności od tego czy rodzina zastępcza jest biologicznie spokrewniona z dzieckiem czy są to też ludzie dla dziecka zupełnie obcy [...]. Nałożenie na wszystkie rodzaje rodzin zastępczych tożsamy obowiązków oraz niewspółmierne zmniejszenie dla rodzin zastępczych spokrewnionych wysokości świadczeń na wykonanie tych zadań nie znajduje żadnego uzasadnienia [...]"⁵⁷⁸. Skarga powyższa została rozpatrzona przez TK w dniu 23 kwietnia 2013 roku. Z uzasadnienia wyroku wynika m. in., że: „[...] sytuacja prawna spokrewnionych rodzin zastępczych została przez ustawodawcę w sposób zasadny odmiennie ukształtowana od sytuacji podmiotów sprawujących inne formy rodzinnej pieczy zastępczej. Innymi słowy, trudno tutaj mówić o konieczności równego traktowania wszystkich podmiotów wymienionych w art. 39 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny w kontekście wysokości świadczenia określonego w art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny, ze względu na to, że z więzi pokrewieństwa występujących w spokrewnionych rodzinach zastępczych wynika ustawowy obowiązek alimentacyjny. Ten czynnik różniący nie został dostrzeżony przez wnioskodawcę, a tym samym jego argumentacja na temat niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP jest niesłuszna [...]. [...] w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, trudno jest obronić tezę, że sytuacja prawna rodzin zastępczych spokrewnionych oraz rodzin zastępczych zawodowych, niezawodowych i rodzinnych domów dziecka jest identyczna. Różnice występują w szczególności w kontekście obowiązków spoczywających na tych podmiotach w zakresie dostarczania środków na utrzymanie (a także wychowanie) dziecka (por. art. 128 k. r. o.), co uzasadnia zróżnicowanie kwoty świadczenia przysługującego na podstawie art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny [...]"⁵⁷⁹.

Kolejnym świadczeniem pieniężnym obligatoryjnym są tzw. dodatki. W ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej przewidziano dwa ich rodzaje. Ich rozróżnienie wynika z odmienności przyczyn, z powodu których są one przyznane oraz rozgraniczenia kategorii rodzin

578 Sygnatura K 12/12, www.trybunal.gov.pl z dnia 29 lutego 2012 r.

579 Z uzasadnienia wyroku TK z dnia 23 kwietnia 2013 r., sygn. akt K 12/12, (Dz. U. poz. 548). Należy zauważyć, iż na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z późn. zm.) zdanie odrębne do wskazanego wyroku, w zakresie dotyczącym art. 80 ust. 1 ustawy, w którym Trybunał uznał ten przepis za zgodny z zasadą równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, zgłosiła sędzia TK Teresa Liszcz; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 17 października 2013 r., III SA/Gd 537/13, LEX nr 1438673.

zastępczych, do których trafiają. Zgodnie z art. 81 ust. 1 ustawy, rodzinie zastępczej na dziecko legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, przysługuje dodatek nie niższy niż kwota 200 zł miesięcznie na pokrycie zwiększonych kosztów utrzymania tego dziecka. Wskazany dodatek przysługuje na dziecko umieszczone w każdej rodzinie zastępczej, niezależnie od jej kategorii. Inne rozwiązanie przyjęto w art. 81 ust. 2 ustawy. Rodzinie zastępczej zawodowej na dziecko umieszczone na podstawie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, przysługuje dodatek nie niższy niż kwota 200 zł miesięcznie na pokrycie zwiększonych kosztów utrzymania tego dziecka⁵⁸⁰. W ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, przewidziano jeszcze jedno świadczenie o charakterze obligatoryjnym. Jest to dodatek, ale innego rodzaju niż wskazane powyżej. Rodzina zastępcza zawodowa pełniąca funkcję pogotowia rodzinnego, w której przebywa przez okres dłuższy niż 10 dni w miesiącu kalendarzowym więcej niż troje 3 dzieci lub co najmniej jedno dziecko, legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, czy też dziecko umieszczone w rodzinie zastępczej zawodowej na podstawie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, otrzymuje dodatek w wysokości 20% otrzymywanego wynagrodzenia (art. 85 ust. 5 ustawy). W odróżnieniu od dwóch wymienionych wcześniej dodatków, akcent nie jest tu położony na dodatek przeznaczony na dziecko umieszczone w tej rodzinie, ale na dodatek dla rodziny zastępczej, dokładniej rodziców zastępczych, w wysokości do 20% otrzymywanego przez tę rodzinę wynagrodzenia, z tytułu zwiększonego zakresu jej obowiązków. Niezależnie od tego, rodzinie tej przysługują świadczenia z art. 81 ustawy, z tytułu zwiększonych kosztów utrzymania dziecka⁵⁸¹.

Świadczenia i dodatki, o których mowa w art. 80 ust. 1 i art. 81, przyznaje się od dnia faktycznego umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej do dnia faktycznego opuszczenia przez dziecko tej rodziny. Chodzi tu o dzień faktycznego umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej, a nie o dzień, w którym sąd wskazał jako rodziców zastępczych, osoby pod których opieką ma znajdować się dziecko. W razie wątpliwości w kwestii ustalenia tego dnia, można posłużyć się oświadczeniem złożonym przez osoby (pod rygorem ich odpowiedzialności karnej) składające wniosek o ww. świadczenia⁵⁸².

580 Szerzej wystąpienie B. Karlińskiej, [w:] wysłuchanie publiczne, s. 10.

581 *Wsparcie...*, s. 49.

582 *Ibidem*, s. 47. Zob. też wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 października 2010 r., III SA/

W myśl 87 ust. 2 – 3 ustawy, jeżeli rodzina zastępcza (niezależnie od kategorii) nie ponosi kosztów utrzymania dziecka w związku z jego pobytem w: domu pomocy społecznej, specjalnym ośrodku szkolno-wychowawczym, młodzieżowym ośrodku wychowawczym, młodzieżowym ośrodku socjoterapii zapewniającym całodobową opiekę, specjalnym ośrodku wychowawczym, zakładzie opiekuńczo-leczniczym, zakładzie pielęgnacyjno-opiekuńczym, zakładzie rehabilitacji leczniczej – otrzymuje świadczenia, o których mowa w art. 80 ust. 1 ustawy, w wysokości nie niższej niż 20 % przyznanych świadczeń. Jednocześnie w razie wystąpienia jednej z powyższych okoliczności, dodatki, o których mowa w art. 81 ustawy, rodzinie zastępczej nie przysługują⁵⁸³.

Warto dodać, że rodzinie zastępczej przysługuje świadczenie z art. 80 ust. 1 oraz dodatki z art. 81 ustawy, również po osiągnięciu przez dziecko pełnoletności, jeżeli nadal przebywa ono w tej rodzinie zastępczej, na zasadach określonych w sygnalizowanym już art. 37 ust. 2 ustawy (art. 82 ust. 1 ustawy)⁵⁸⁴.

Kolejne świadczenie pieniężne o charakterze obligatoryjnym to wynagrodzenie. Przysługuje ono jednak wyłącznie rodzinom zastępczym zawodowym. Jeżeli np. rodzinę zastępczą zawodową tworzą małżonkowie wówczas zgodnie z obowiązującymi przepisami, wynagrodzenie przysługuje małżonkowi wskazanemu w umowie. Wysokość wynagrodzenia jest zróżnicowana i uzależniona od typu tej rodziny. Ustalając jego wysokość, ustawodawca określił minimalny jego pułap. Stosownie do art. 85 ust. 1 i 2 ustawy, rodzinie zastępczej zawodowej przysługuje wynagrodzenie nie niższe niż kwota 2000 zł miesięcznie, natomiast rodzinie zastępczej zawodowej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego – wynagrodzenie nie niższe niż kwota 2600 zł miesięcznie. Podwyższenie kwoty minimalnej dla rodzin zastępczych zawodowych pełniących funkcję pogotowia rodzinnego wynika ze specyfiki tych rodzin (jak wskazuje sama ich nazwa pozostają one „w pogotowiu” do przyjęcia dziecka). O tym, czy kwoty wynagrodzenia, zarówno w pierwszym, jak i w drugim przypadku ulegną podwyższeniu, decydują dodatkowe, wskazane w art. 85 ust. 3 ustawy,

— — —
Kr 517/10, LEX nr 756958.

583 Zob. także ust. 4 art. 87 ustawy oraz wyrok WSA w Lublinie z dnia 12 grudnia 2012 r., II SA/Lu 705/12, www.orzeczeniainsa.gov.pl z dnia 20 maja 2013 r.; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 października 2013 r., II SA/Po 742/13, LEX nr 1390271.

584 W przypadkach, o których mowa w ust. 1, przepisów art. 80 ust. 2 – 5 nie stosuje się (art. 82 ust. 2 ustawy). Zob. np. wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 sierpnia 2010 r., III SA/Kr 154/10, LEX nr 756892.

okoliczności. Przy ustaleniu określonej wysokości wynagrodzenia, bierze się pod uwagę w szczególności kwalifikacje, szkolenia i oceny rodziny zastępczej zawodowej. To sama więc rodzina zastępcza zawodowa, zważywszy na treść przywoływanego artykułu, decyduje w znacznej mierze o wysokości faktycznie uzyskiwanego wynagrodzenia⁵⁸⁵.

Niższe wynagrodzenie przysługuje rodzinie zastępczej zawodowej, niezależnie od jej rodzaju, jeśli nie sprawuje ona opieki nad dzieckiem z powodu umieszczenia dziecka: w domu pomocy społecznej, specjalnym ośrodku szkolno-wychowawczym, młodzieżowym ośrodku wychowawczym, młodzieżowym ośrodku socjoterapii zapewniającym całodobową opiekę, specjalnym ośrodku wychowawczym, albo opuszczenia rodziny zastępczej zawodowej przez ostatnie powierzone dziecko lub osobę, która osiągnęła pełnoletność, przebywając w pieczy zastępczej, o której mowa w powołanym już art. 37 ust. 2, nad którymi była sprawowana piecza zastępcza. W takim przypadku rodzina zastępcza zawodowa za okres pozostawania w gotowości do czasu powrotu dziecka z jednostki wskazanej powyżej, lub przyjęcia kolejnego dziecka, otrzymuje wynagrodzenie w wysokości 80% dotychczas otrzymywanego. Wypada dodać – co implikowane jest zawodowym charakterem rodziny – że wynagrodzenie przysługuje w pełnym wymiarze rodzinie, w okresie czasowego niesprawowania opieki nad dzieckiem w związku z wypoczynkiem w wymiarze 30 dni kalendarzowych w okresie 12 miesięcy. Finansowanie rodzin zastępczych łączone z umieszczeniem u nich dziecka sprawia, że do czasu umieszczenia w rodzinie zastępczej pierwszego dziecka w celu sprawowania nad nim pieczy zastępczej, wynagrodzenie nie przysługuje. Odstępstwa od tej zasady może przewidywać zawarta z rodziną umowa.

Zawodowy charakter rodziny zastępczej sprawia, że osoba, której przysługuje wynagrodzenie z tytułu pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej nie może kontynuować lub podjąć dodatkowego zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej bez zgody właściwego starosty. Starosta, po zasięgnięciu opinii organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, może udzielić takiej zgody, jeśli kontynuacja lub podjęcie dodatkowego zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej nie będzie miało negatywnego wpływu na sprawowanie pieczy zastępczej. Jak należy przypuszczać, opinia organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, najlepiej zorientowanego w sytuacji

— — —
585 W 2012 r. wynagrodzenie rodziny zastępczej zawodowej kształtowało się w granicach 2 674 zł. Informacja Rady Ministrów...

rodziny zastępczej będzie tu miała istotne znaczenie. Zaznaczyć należy, że ograniczenie powyższe nie dotyczy małżonka pełniącego funkcję rodziny zastępczej zawodowej, niewskazanego w umowie jako osoba, której przysługuje wynagrodzenie. Może on zatem kontynuować lub podjąć zatrudnienie lub inną pracę zarobkową bez zgody właściwego starosty. Jednocześnie, na co warto zwrócić uwagę, osoba pozostająca w związku małżeńskim, pełniąca funkcję rodziny zastępczej zawodowej, ale niewskazana w umowie o pełnieniu funkcji rodziny zastępczej zawodowej, jako uprawniona do pobierania wynagrodzenia, ma prawo ubiegać się o status osoby bezrobotnej⁵⁸⁶.

Podkreślić należy, iż zgodnie z art. 91 ustawy, rada powiatu może w drodze uchwały podnieść wysokość świadczeń pieniężnych (o charakterze obligatoryjnym), o których mowa w art. 80 ust. 1, art. 81, art. 83 (ust. 3) oraz art. 85 ustawy⁵⁸⁷. Mając jednak na względzie występujący zazwyczaj niedostatek środków finansowych w powiatach, można przypuszczać, że korzystanie z tej możliwości nie będzie zbyt częste⁵⁸⁸.

Charakteryzując świadczenia pieniężne o charakterze obligatoryjnym przysługujące rodzinie zastępczej wypada wspomnieć również o świadczeniach przyznawanych rodzinom pomocowym. W razie powierzenia rodzinie pomocowej opieki i wychowania nad dzieckiem umieszczonym w rodzinie zastępczej – rodzinie tej wypłaca się świadczenie i dodatki przysługujące rodzinie zastępczej, o których mowa w art. 80 ust. 1 i art. 81, w wysokości proporcjonalnej do liczby dni pobytu u niej dziecka w danym miesiącu. Sprawy wynagrodzenia rodziny pomocowej normowane są w dwojaki sposób, zależny od tego, kto tworzy rodzinę pomocową. Gdy rodzinę pomocową tworzy rodzina zastępcza zawodowa bądź prowadzący rodzinny dom dziecka, za czas sprawowania funkcji rodziny pomocowej rodzina ta otrzymuje świadczenie w wysokości nie niższej niż 20% otrzymywanego wynagrodzenia miesięcznie. Natomiast, gdy rodzinę pomocową tworzy rodzina zastępcza niezawodowa bądź małżonkowie lub osoba niepozostająca w związku małżeńskim przeszkoleni do pełnie-

586 Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 kwietnia 2013 r., IV SA/Wr 778/12, www.orzeczeniainsa.gov.pl z dnia 20 lipca 2013 r.

587 Zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 listopada 2012 r., II SA/Bd 850/12, www.orzeczeniainsa.gov.pl z dnia 20 maja 2013 r.

588 Niemniej jednak przypadki takie występują. Zob. np. uchwałę nr XXI/91/12 Rady Powiatu Zduńskowolskiego z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie podniesienia wysokości wynagrodzenia dla rodziny zastępczej zawodowej oraz prowadzącego rodzinny dom dziecka (Dziennik Urzędowy Województwa Łódzkiego z 2013 r. poz. 669).

nia funkcji rodziny zastępczej, rodziny te – za czas sprawowania funkcji rodziny pomocowej – otrzymują miesięcznie świadczenie w wysokości nie niższej niż 20% kwoty, o której mowa w ust. 1 art. 85, tj. 2000 złotych miesięcznie.

Druga grupa świadczeń pieniężnych łączących się z pełnieniem funkcji rodziny zastępczej to świadczenia o charakterze fakultatywnym. Świadczenia te przyznawane są w ramach uznania administracyjnego (szerzej władzy dyskrecjonalnej), stąd też sytuacja prawna rodziny zastępczej ubiegającej się o nie, jest „słabsza”, niż w przypadku ubiegania się o świadczenia pieniężne o charakterze obligatoryjnym. Problematyka uznania administracyjnego, wcześniej nazywanego „swobodne uznanie”, budziła od dawna zainteresowanie przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego⁵⁸⁹. W piśmiennictwie podkreślano słusznie, że ogniskuje ono wszystkie najważniejsze problemy struktury funkcjonowania państwa oraz relacji władzy państwowej i obywateli. Władza (kompetencje) dyskrecjonalna (uznaniowa) jest przeciwieństwem władzy związanej⁵⁹⁰. Zasady korzystania z władzy dyskrecjonalnej nie są ujęte kompleksowo w unormowaniach prawa. Tę lukę prawną dostrzegł Komitet Ministrów Rady Europy, przyjmując 11 marca 1980 r. Rekomendację nr R (80) 2 dotyczącą wykonywania dyskrecjonalnych kompetencji administracji⁵⁹¹. Jest ona rozwinięciem wcześniejszej Rezolucji tego Komitetu (77)31

589 Zob. np.: J. Starościk, *Swobodne uznanie władz administracyjnych*, Warszawa 1948; M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1973; Z. Cieślak, *Konstrukcja uznania administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne...*, s. 84 – 85; A. Błaś, J. Jendrośka, *Granice dyskrecjonalnych uprawnień administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku...*, s. 80 – 88; A. Habuda, *Uznanie administracyjne – zmierzch czy renesans pojęcia*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*. Materiały Konferencji Naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, red. M. Stahl, J. P. Tarno, M. Górski, Łódź 2000, s. 101 – 117; A. Nałęcz, *Uznanie administracyjne a reglamentacja działalności gospodarczej*, Warszawa 2010; M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecjonalnej administracji publicznej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*. Tom 1. *Instytucje prawa...*, s. 213 – 303; Z. Duniewska, *Uznanie administracyjne – władza dyskrecjonalna*, [w:] *Prawo administracyjne – pojęcia...*, s. 88. Zob. także M. Elliott, J. Beatson, M. Matthews, *Administrative Law*. Text and Materials, Oxford University Press, New York 2005, s. 110 – 114; C. Harlow, R. Rawlings, *Law and Administration*, Cambridge University Press, New York 2009, s. 202; zob. także: W. Wade, Ch. Forsyth, *Administrative Law*, Oxford University Press Inc., New York 2009, s. 259 i n.; S. Blake, *Administrative Law in Canada*, LexisNexis Canada Inc. 2011, s. 99 i n.

590 Z. Duniewska, *Uznanie administracyjne – władza dyskrecjonalna*, [w:] *Prawo administracyjne – pojęcia...*, s. 88. Zob. także wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 maja 2007 r., I SA/Wa, 469/07, LEX nr 328251.

591 Jej tekst zamieszczono [w:] T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996, s. 85 i n.

z 28 września 1977 r. o ochronie jednostki przed aktami administracyjnymi. Mianem kompetencji dyskrecjonalnych objęto tu takie kompetencje, które dają władzy administracyjnej pewien zakres swobody przy podjęciu decyzji. Wyraża się ona w możliwości dokonania przez administrację wyboru najodpowiedniejszego rozwiązania spośród kilku prawnie uzasadnionych⁵⁹².

Zgodnie z podstawowymi zasadami wykonywania tego rodzaju kompetencji w Rekomendacji zaleca się, by władza administracyjna:

- kierowała się celem, dla którego kompetencja ta została przyznana,
- postępowała obiektywnie i bezstronnie, mając na uwadze wszystkie stosowane dla rozpatrywanego przypadku elementy,
- przestrzegała zasady równości wobec prawa, unikając wszelkiej dyskryminacji,
- zachowywała właściwą relację pomiędzy ingerencją w prawa, wolności lub interesy innych osób a urzeczywistnianym celem,
- podejmowała decyzję w rozsądnym w danej sprawie terminie,
- stosowała ogólne dyrektywy administracyjne w sposób konsekwentny i stały przy uwzględnieniu okoliczności danego przypadku⁵⁹³.

Próbę zdefiniowania uznania administracyjnego podjęto w projekcie ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego⁵⁹⁴. Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 9 tego projektu, uznanie administracyjne oznacza kompetencję organu administracji publicznej do kształtowania rozstrzygnięcia sprawy według oceny celowości, dokonywanej na podstawie i w granicach przepisów prawa powszechnie obowiązującego. W prawie polskim pojęcie władzy dyskrecjonalnej nie jest pojęciem prawnym. Jedyne w nielicznych przypadkach prawodawca zdecydował się na użycie w tekstach aktów prawnych określenia „uznanie”⁵⁹⁵. Zdaniem Z. Duniewskiej: „był prawny uznania administracyjnego (władzy dyskrecjonalnej) uzasadniony jest przede wszystkim względami celowościowymi i barierami techniczno-legislacyjnymi. Istotne jest w tym przypadku zachowanie kompromisu pomiędzy pewnością, przewidywalnością oraz zupełnością prawa

592 Z. Duniewska, *Uznanie administracyjne – władza dyskrecjonalna*, [w:] *Prawo administracyjne – pojęcia...*, s. 92.

593 T. Jasudowicz, *Administracja wobec...*, s. 87.

594 Projekt ustawy z 2008 r. dostępny na stronie: www.rpo.gov.pl z dnia 28 lutego 2012 r.

595 Szerzej Z. Duniewska, *Uznanie administracyjne – władza dyskrecjonalna*, [w:] *Prawo administracyjne – pojęcia...*, s. 88 – 98.

a potrzebą podejmowania racjonalnych i niewadliwych decyzji w sytuacjach, które nie mogą być „z góry” w pełni przewidziane i unormowane prawnie⁵⁹⁶. Istota konstrukcji uznania administracyjnego, czy szerzej ujmowanej władzy dyskrecjonalnej wyraża się w celowo wyznaczonej przez prawodawcę elastyczności kształtowania przez organ administracji publicznej treści skutku prawnego. Innymi słowy, jak zauważa Z. Cieślak, w pewnych sytuacjach ustawodawca przesądza, iż niezależnie od stopnia szczegółowości normatywnego uregulowania istotnych elementów tej sytuacji, organ może, niejako zastępując ustawodawcę, samodzielnie rozstrzygać o treści skutku prawnego i poprzez to rozstrzygnięcie zrealizować w stopniu optymalnym zindywidualizowaną ustawową wartość⁵⁹⁷. Przepisy statuujące upoważnienie do działania w ramach uznania administracyjnego muszą być interpretowane w sposób całościowy, niemniej jednak można wskazać konstrukcje prawne lub wyrażenia potwierdzające istnienie kompetencji dyskrecjonalnej. Ich przykładem mogą być chociażby następujące zwroty: „może” czy „mogą”, jak również sformułowania typu: „ma prawo”, „przysługuje prawo”, „uprawniony jest”. Niekiedy zamieszcza się do wyboru co najmniej dwa możliwe rozwiązania⁵⁹⁸. Użycie tych zwrotów i sformułowań daje zwykle podstawę do twierdzenia, że mamy do czynienia z uznaniem administracyjnym w wąskim tego słowa znaczeniu. W szerokim natomiast rozumieniu – uznanie administracyjne, to nie tylko wybór konsekwencji prawnych, ale również interpretacja użytych przez prawodawcę zwrotów niedookreślonych⁵⁹⁹. W odniesieniu do wielu zagadnień unormowanych w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej mamy do czynienia zarówno z uznaniem administracyjnym w jego wąskim rozumieniu, jak i uznaniem administracyjnym *sensu largo*, a także z szerzej pojmowaną władzą dyskrecjonalną. Na szczególną rolę władzy dyskrecjonalnej zwraca się uwagę zwłaszcza w angielskiej nauce prawa administracyjnego. Przyjmuje się w niej m. in., że nawet wtedy kiedy prawo stanowione można ująć w formułę związującą organ często lepszym rozwiązaniem jest przyznanie temu organowi władzy dyskrecjonalnej. Służy to lepiej zindywidualizowanym

— — —

596 *Ibidem*.

597 Z. Cieślak, *Konstrukcja uznania administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne...*, s. 85 – 86.

598 Z. Duniewska, *Uznanie administracyjne – władza dyskrecjonalna*, [w:] *Prawo administracyjne – pojęcia...*, s. 90 – 91.

599 *Ibidem*; zob. także A. Wiktorowska, M. Wierzbowski, *Prawne formy działania administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 1997, s. 291.

rozstrzygnięciom odnoszącym się do spraw, w których uwzględnić należy specyficzne okoliczności i fakty⁶⁰⁰.

Według art. 83 ust. 1 ustawy, starosta może przyznać rodzinie zastępczej:

1. dofinansowanie do wypoczynku poza miejscem zamieszkania dziecka w wieku od 6. do 18. roku życia – raz w roku;
2. świadczenie na pokrycie:
niezbędnych kosztów związanych z potrzebami przyjmowanego dziecka – jednorazowo,
kosztów związanych z wystąpieniem zdarzeń losowych
lub innych zdarzeń mających wpływ na jakość sprawowanej opieki – jednorazowo lub okresowo.

Świadczenia powyższe mogą być przyznane każdej rodzinie zastępczej niezależnie od jej kategorii. Inaczej przyjęto w art. 83 ust. 4 ustawy, uwzględniającym tylko rodziny zastępcze zawodowe. Tym tylko rodzinom starosta może raz do roku przyznać świadczenie na pokrycie kosztów związanych z przeprowadzeniem niezbędnego remontu lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym lub domu jednorodzinnego. Nieprzyznanie przez starostę świadczenia w danym roku, nie musi oznaczać, że w kolejnym roku rodzina zastępcza zawodowa również go nie otrzyma. Okoliczności decydujące o jego przyznaniu są zróżnicowane. W znacznej mierze są one zależne od sytuacji rodziny zastępczej, ale także od możliwości finansowych powiatu. Cechą wspólną powyższych fakultatywnych świadczeń pieniężnych jest brak bezpośredniego wskazania ich wysokości, co znajduje racjonalne uzasadnienie. Wysokość tych świadczeń uzależniona jest bowiem od indywidualnej sytuacji.

Świadczenie na pokrycie niezbędnych kosztów związanych z potrzebami przyjmowanego do rodziny dziecka wypłacane jest jednorazowo. Ustawodawca nie sprecyzował co składa się na pojęcie „niezbędne koszty związane z potrzebami przyjmowanego dziecka”. Bez wątplenia będą to prognozowane koszty, mające charakter obiektywny, zasadny i niezbędny. Powinny one odpowiadać potrzebom konkretnego, przyjmowanego do rodziny dziecka. Dlatego też muszą być osadzone w danych realiach, uwzględniających to co niezbędne do realizacji potrzeb danego dziecka. Można przyjąć, że chodzi tu przede wszystkim o koszty poniesione na:

600 C. Harlow, R. Rawlings, *Law and Administration*, Cambridge University Press, New York 2009, s. 202; zob. także W. Wade, Ch. Forsyth, *Administrative Law*, Oxford University Press Inc., New York 2009, s. 259 i n.

urządzenie pokoju, zakup odzieży i obuwia, pomocy szkolnych czy leczenie dziecka. Zwykle dzieci przyjmowane do rodziny zastępczej nie posiadają niezbędnych im ubrań i innych potrzebnych rzeczy. Są one często zaniedbane pod względem zdrowotnym, niejednokrotnie także niedożywione. Rodzina zastępcza staje więc przed koniecznością poniesienia znaczących wydatków przekraczających wysokość świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania dziecka w niej umieszczonego. Występując z wnioskiem o przyznanie tego świadczenia, rodzina zastępcza wskazuje konieczne do zaspokojenia potrzeby dziecka. Wniosek o przyznanie tego świadczenia należy opracować i udokumentować w sposób przekonujący o zasadności jego przyznania w określonej wysokości⁶⁰¹. Uznaniowe rozstrzygnięcie w sprawie przyznania wskazanego świadczenia nie oznacza, że może to być decyzja dowolna. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntował się pogląd, iż: „[...] decyzja wydana w oparciu o przepis zawierający element uznania jest decyzją uznaniową co oznacza, że organ administracyjny „może” podjąć w sprawie rozstrzygnięcie ale nie ma nakazu ustalenia określonej treści rozstrzygnięcia. Element uznaniowości nie świadczy jednak o tym, że decyzja polega na zupełnej dowolności działania organu. Decyzje wydawane według uznania administracyjnego podlegają kontroli sądowej pod względem ich zgodności z prawem, albowiem wymaga zbadania to, czy w ogóle dopuszczalne było uznanie administracyjne, czy przy wydawaniu decyzji nie przekroczono granic uznania administracyjnego oraz czy prawidłowo uzasadniono – w zgodzie z art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego – wybór danego rozstrzygnięcia sprawy [...]”⁶⁰². Przedstawione tu świadczenie może być przyznane zaraz po umieszczeniu dziecka w rodzinie, choć nie można wykluczyć, że rodzina zastępcza wystąpi o nie w terminie późniejszym, po dokładnym rozeznaniu potrzeb dziecka.

Drugi rodzaj świadczeń, które mogą być przyznane rodzinie zastępczej wiąże się z kosztami związanymi z wystąpieniem zdarzeń losowych lub innych zdarzeń mających wpływ na jakość sprawowanej opieki. Każde z nich może przybrać charakter świadczenia jednorazowego bądź okresowego. Jak należy przypuszczać, zależy to zwłaszcza od tego, z jakim zdarzeniem losowym lub innym zdarzeniem mającym wpływ na jakość sprawowanej opieki mamy do czynienia. Zbliżony, aczkolwiek nie ten sam charakter miało świadczenie przyznawane na skutek wystąpie-

601 P. Ławrynowicz, *op. cit.*, s. 196 – 197.

602 Wyrok WSA w Kielcach z dnia 6 lutego 2013 r., II SA/Ke 832/12, LEX nr 1277982.

nia zdarzenia losowego – uregulowane uchylonym już art. 78 ust. 7b pkt 1 – 2 ustawy o pomocy społecznej z 2004 roku. Sytuacja tam uwzględniona obejmowała przypadki, gdy na skutek zdarzenia losowego dziecko umieszczone w rodzinie zastępczej wymagało dodatkowej pomocy. Starosta mógł wtedy przyznać rodzinie zastępczej na częściowe pokrycie skutków tego zdarzenia jednorazowe świadczenie pieniężne w wysokości do 50 % podstawy albo okresowe świadczenie pieniężne w wysokości do 50 % podstawy wypłacane przez okres trwania bezpośrednich skutków tego zdarzenia. Niezależnie od wskazanego świadczenia pieniężnego, ustawodawca – czego brakuje w obecnej regulacji – dopuszczał możliwość przyznania rodzinie zastępczej pomocy w formie rzeczowej o wartości do 50 % podstawy. Wydanie pozytywnej decyzji w tej sprawie uzależnione było od koniunkcyjnego spełnienia przesłanek ustawowych, tj.: wystąpienia zdarzenia losowego i w jego konsekwencji konieczności udzielania dziecku „dodatkowej pomocy”. Obecne unormowanie wydaje się być „pojemniejsze”, przez to, że nie odnosi się wyłącznie do zdarzeń losowych, ale i innych zdarzeń mających wpływ na jakość sprawowanej opieki, obejmując przy tym rodzinę zastępczą tj. osoby pełniące tę funkcję (także ich dzieci), które również mogą być dotknięte zdarzeniem losowym lub innym zdarzeniem mającym wpływ na jakość sprawowanej opieki, jak również dziecko tam umieszczone. Pojęcie „zdarzenie losowe” nie zostało zdefiniowane w ustawie. Można przypuszczać, iż ustawodawca postąpił tak w sposób celowy, aby termin ten obejmował swoim zakresem jak najszerszy i zróżnicowany wachlarz zdarzeń. Już samo określenie „losowe” wskazuje, że chodzi o katalog stanów faktycznych, których charakteru i cech nie można z góry określić⁶⁰³. Definicję zdarzenia losowego zamieszczono w art. 2 ust. 1 pkt 18 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej⁶⁰⁴. Zgodnie z tym artykułem, zdarzenie losowe to niezależne od woli ubezpieczającego zdarzenie przyszłe i niepewne, którego nastąpienie powoduje uszczerbek w dobrach osobistych lub w dobrach majątkowych albo zwiększenie potrzeb majątkowych po stronie ubezpieczającego lub innej osoby objętej ochroną ubezpieczeniową. W wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 28 marca 2012 r. wyrażono pogląd, że: „Zdarzeniami losowymi nazwać można wszystkie zdarzenia, które są zależne od losu, nieprzewidywalne, niemożliwe do

603 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 października 2009 r., IV SA/Po 642/09, LEX nr 574113; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 maja 2012 r., IV SA/Po 263/12, LEX nr 1163552.

604 Tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 950, z późn. zm.

uniknięcia nawet przy zachowaniu należytej staranności o swoje sprawy. Działania człowieka mogą być uznane za zdarzenia losowe dla innego człowieka [...]”⁶⁰⁵. Można więc przyjąć, że zdarzeniem losowym będzie każdy nagły, nieoczekiwany wypadek (dotyczący zarówno dziecka, jak i rodziny zastępczej np. wypadek samochodowy⁶⁰⁶, kradzież⁶⁰⁷ i wiele jeszcze innych zbliżonych zdarzeń). Zdarzenie losowe można wiązać także z działaniem sił przyrody, np. pożarem czy powodzią⁶⁰⁸. Zdarzenie losowe, poza innymi skutkami, wymusza przeważnie dodatkowe wydatki, co sprawia, że osoba nim dotknięta powinna być potraktowana szczególnie⁶⁰⁹. Nie ulega wątpliwości, iż świadczenie pieniężne może być przyznane wówczas, gdy pomiędzy zdarzeniem losowym mającym miejsce po umieszczeniu dziecka w rodzinie zastępczej, a dodatkowymi potrzebami dziecka występuje związek przyczynowy, powodujący potrzebę pokrycia negatywnych skutków tego zdarzenia⁶¹⁰. Starosta oceniając skutki zdarzenia, powinien ustalić – kierując się dobrem dziecka i całej rodziny zastępczej – czy, i przez jaki okres konieczne będzie świadczenie, a w związku z tym, czy przybierze ono formę świadczenia jednorazowego czy okresowego.

Obok wskazanych powyżej świadczeń pieniężnych, w myśl art. 83 ust 2 ustawy, rodzina zastępcza niezawodowa i zawodowa może otrzymywać środki finansowe na utrzymanie lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym lub domu jednorodzinnego w wysokości odpowiadającej wydatkom ponoszonym przez rodzinę zastępczą zawodową na czynsz, opłaty z tytułu najmu, opłaty za energię elektryczną i ciepłą, wodę, gaz, odbiór nieczystości stałych i płynnych, dźwig osobowy, antenę zbiorczą, abonament telewizyjny i radiowy, usługi telekomunikacyjne oraz związanym z kosztami eksploatacji, obliczonym przez podzielenie łącznej kwoty tych wydatków przez liczbę osób zamieszkujących w tym lokalu lub domu jednorodzinnym i pomnożenie przez liczbę dzieci i osób, które

605 III AUa 13/12, LEX nr 1153768.

606 Postanowienie NSA z dnia 15 września 2011 r., II GZ 406/11, LEX nr 899050; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 27 marca 2013 r., I SA/Bk 431/12, LEX nr 1299314.

607 Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 26 maja 2010 r., I SA/Sz 91/08, LEX nr 586006; wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2013 r., III AUa 1540/12, LEX nr 1307580.

608 Postanowienie WSA w Szczecinie z dnia 28 czerwca 2013 r., II SA/Sz 496/13, LEX nr 1337837.

609 Wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2009 r., I OSK 980/09, LEX nr 582504.

610 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 października 2010 r., I SA/Wa 1055/10, LEX nr 750547.

osiągnęły pełnoletność przebywając w pieczy zastępczej, o których mowa w cytowanym już art. 37 ust. 2, umieszczonych w rodzinie zastępczej wraz z osobami tworzącymi tę rodzinę zastępczą⁶¹¹. Jednocześnie w myśl powoływanego już art. 91 ustawy, rada powiatu może, w drodze uchwały, podnieść wysokość świadczeń pieniężnych o charakterze fakultatywnym. Wydaje się jednak, że realizacja tego przepisu może być utrudniona, gdyż ustawa nie określa wysokości tych świadczeń, tak jak to ma miejsce w przypadku świadczeń pieniężnych o charakterze obligatoryjnym⁶¹².

Zgodnie z art. 88 ust. 1, 3 – 6 ustawy, świadczenia, dodatki i dofinansowanie do wypoczynku, o których mowa w art. 80 ust. 1, art. 81, 83 są udzielane na wniosek rodziny zastępczej (także rodziny pomocowej, ale tylko wówczas, gdy rodzina zastępcza nie pobierała tych świadczeń, dodatków lub dofinansowania)⁶¹³. Wniosek ten rodzina zastępcza (rodzina pomocowa), składa w powiatowym centrum pomocy rodzinie właściwym ze względu na miejsce zamieszkania. Przyznanie oraz odmowa ich przyznania następuje w formie decyzji. W przypadku zmiany przepisów regulujących prawo do ww. świadczeń, dodatków i dofinansowania do wypoczynku oraz w przypadku zmiany sytuacji osobistej rodziny zastępczej (rodziny pomocowej), a także w razie zmiany sytuacji osobistej, dochodowej lub majątkowej umieszczonego dziecka, organ właściwy do wydania decyzji może bez zgody rodziny zastępczej (rodziny pomocowej) zmienić lub uchylić decyzję. Ponadto decyzję zmienia się lub uchyła, jeżeli rodzina zastępcza (rodzina pomocowa) marnotrawi przyznane świadczenia. Marnotrawieniem, jak zauważa P. Ławrynowicz, może być np. lekkomyślne, nieoszczędne wydawanie ich na dobra luksusowe, na zaspakajanie własnych potrzeb rodziców zastępczych łączących się z alkoholizmem przy jednoczesnym zaniedbywaniu dziecka, przejawiającym się np. w ograniczaniu dziecku dostępu do zajęć pozaszkolnych, czy też zajęć rehabilitacyjnych w związku z jego niepełnosprawnością⁶¹⁴. Organ przyznający świadczenia powinien kontrolować ich wykorzystanie. Służy temu w szczególności ocena rodziny zastępczej dokonywana przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej. Ustawa obliguje też osoby otrzymujące świadczenia pieniężne do niezwłocznego poinformowania organu, który przyznał świadczenie pieniężne, o każdej zmianie ich sytu-

611 Zob. też art. 83 ust. 3a ustawy, który wejdzie w życie 1 stycznia 2015 r.

612 Odrębnie uregulowano prawo do świadczeń pieniężnych o charakterze fakultatywnym osobom, o których stanowi art. 37 ust. 2 ustawy.

613 K. Tryniszewska, *op. cit.*, s. 236.

614 P. Ławrynowicz, *op. cit.*, s. 199.

acji osobistej, dochodowej i majątkowej, wpływającej na prawo do tych świadczeń. Nienależnie pobrane świadczenia podlegają zwrotowi łącznie z ustawowymi odsetkami przez osobę, która je pobrała⁶¹⁵.

Przedstawione powyżej świadczenia pieniężne służą właściwemu funkcjonowaniu rodziny zastępczej. Nie ulega jednak wątpliwości, że rodzice zastępczy, wykorzystując również własne zasoby finansowe przynajmniej w części przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania rodziny zastępczej, co dotyczy zwłaszcza rodzin zastępczych spokrewnionych. Należy jednak podkreślić, że w pierwszej kolejności powinność finansowania opieki i wychowania dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej spoczywa na jego rodzicach naturalnych. Ustawa nakłada na nich obowiązek ponoszenia miesięcznej opłaty za pobyt dziecka w rodzinie zastępczej w wysokości: przyznanych świadczeń oraz dodatków, o których była mowa w analizowanych już art. 80 ust. 1 i art. 81 ustawy. Jak można zauważyć, ustawodawca nie nałożył na rodziców obowiązku ponoszenia wszystkich wydatków na opiekę i wychowanie dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej⁶¹⁶, ograniczając się jedynie do dwóch wskazanych powyżej kategorii. Przyjęte rozwiązania prawne, ograniczające obciążenie finansowe rodziców związane z umieszczeniem dziecka w rodzinie

615 Zob. art. 92 ust. 1 – 11 ustawy; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 23 maja 2013 r., II SA/Sz 225/13, LEX nr 1327984.

616 W świetle art. 192 ustawy, są to: obok wskazywanego już świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej oraz dodatku do świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania dziecka, dofinansowanie do wypoczynku dziecka, świadczenie na pokrycie niezbędnych wydatków związanych z potrzebami przyjmowanego dziecka, świadczenie przyznane w związku z wystąpieniem zdarzenia losowego lub innego zdarzenia mającego wpływ na jakość sprawowanej opieki, środki finansowe na pokrycie nieprzewidzianych kosztów związanych z opieką i wychowaniem dziecka w rodzinnym domu dziecka lub funkcjonowaniem rodzinnego domu dziecka, środki finansowe na pomoc na kontynuowanie nauki i usamodzielnienie, środki finansowe na utrzymanie lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym lub domu jednorodzinnego, w którym zamieszkuje rodzina zastępcza zawodowa oraz środki finansowe związane ze zmianą tego lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym lub domu jednorodzinnego, świadczenie związane z remontem lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym lub domu jednorodzinnego, w którym zamieszkuje rodzina zastępcza zawodowa, wynagrodzenie wraz z pochodnymi od wynagrodzenia dla zawodowej rodziny zastępczej i osób zatrudnionych w rodzinie zastępczej, jak również świadczenia dla rodziny pomocowej. Formuła powołanego przepisu wskazuje, iż jest to katalog zamknięty. Jak można zauważyć, określenie „wydatki na opiekę i wychowanie dziecka” umieszczonego w rodzinie zastępczej są pojęciem szerszym niż termin „świadczenia pieniężne”. Kwestią wymagającą wyjaśnienia jest pojęcie „wynagrodzenie wraz z pochodnymi”. Przyjmuje się, że pochodne, to składki z tytułu ubezpieczeń społecznych, należny podatek, jak również składka zdrowotna stanowiąca część wynagrodzenia. *Wsparcie...*, s. 42.

zastępczej, podyktowane są zwykle trudną sytuacją materialną rodziców biologicznych, co w powiązaniu z innymi jeszcze czynnikami prowadzi w konsekwencji do dysfunkcyjności rodziny. Stąd wyegzekwowanie nawet zmniejszonych, należnych opłat za pobyt dziecka w rodzinie zastępczej, jest niejednokrotnie utrudnione.

Za wniesienie opłaty rodzice odpowiadają solidarnie. Solidarność oznacza, że zapłaty można domagać się w całości lub w części od obojga rodziców łącznie bądź od każdego z nich z osobna. Zapłata któregokolwiek z rodziców całej kwoty zwalnia z tego obowiązku drugiego rodzica. Do momentu jednak zapłaty całej należności rodzice odpowiadają solidarnie⁶¹⁷. Opłatę za dziecko umieszczone w rodzinie zastępczej ponoszą także rodzice pozbawieni władzy rodzicielskiej lub którym władza rodzicielska została zawieszona albo ograniczona. Jak zauważa I. Sierpowska, żadne modyfikacje władzy rodzicielskiej nie oznaczają bowiem zerwania więzi rodziców z dzieckiem i zwolnienia ich z odpowiedzialności za dziecko, a niewątpliwie wnoszenie opłaty jest przejawem takiej odpowiedzialności⁶¹⁸. Wyjątkowo, opłaty nie ponoszą rodzice dziecka pozostawionego bezpośrednio po urodzeniu. W doktrynie trafnie przyjmuje się, że regulacja ta odnosi się zwłaszcza do rodziców zamierzających, zachowując anonimowość, oddać swoje dziecko do adopcji. Obciążenie ich opłatą, oznaczałoby konieczność podania danych osobowych, co mogłaby zniechęcić ich do pozostawienia dziecka bezpośrednio po urodzeniu np. w szpitalu⁶¹⁹.

617 K. Tryniszewska, *op. cit.*, s. 432. Zob. art. 366 k. c., a także art. 193 ust. 3 – 5 ustawy; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 4 października 2013 r., II SA/Sz 470/13, LEX nr 1382602.

618 I. Sierpowska, *Ustawa...*

619 Z informacji uzyskanych w Fundacji „Dzieci Niczyje” w dniu 3 lutego 2012 r. wynika, że w 2010 r. w szpitalach, „nie ze względów zdrowotnych” pozostawiono 798 noworodków. Dziecko można też zostawić w tzw. „oknie życia”. Są one zwykle zlokalizowane przy kościołach lub szpitalach. Okno życia, to specjalnie przygotowane miejsce, w którym każda matka może anonimowo zostawić nowonarodzone dziecko nie narażając jego lub siebie na niebezpieczeństwo. Dziecko przechodzi badania w szpitalu, a następnie kierowane jest do rodziny zastępczej zawodowej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego. Równoległe uruchamiana jest procedura nadania tożsamości i droga adopcyjna. Pierwsze okno życia w Polsce zostało otwarte w Krakowie u sióstr Nazaretanek przy ul. Przybyszewskiego 39. Powstało ono 19 marca 2006 r. Do kwietnia 2012 r. w 49 oknach życia, w całej Polsce udało się uratować 41 noworodków. Podaję za: www.wikipedia.pl z dnia 30 lipca 2013 r. Warto zasignalizować, że w dniu 31 grudnia 2012 r., (GAB/500/1/2013/AJ), RPD w piśmie skierowanym do Ministra Edukacji Narodowej wyraził zaniepokojenie rozprzestrzenianiem się postulatu w związku z wydaniem przez Komitet Ochrony Praw Dziecka Organizacji Narodów Zjednoczonych zaleceń skierowanych do Czech w 2011 r. oraz do Austrii w 2012 r., w którym to wskazany Komitet postuluje zastąpienie tzw. „okien życia” – systemem umożliwiającym urodzenie dziecka w szpitalu i pozostawienie go

Opłatę za pobyt dziecka w rodzinie zastępczej ustala, w drodze decyzji, starosta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed umieszczeniem w rodzinie zastępczej. Szczegółowe warunki umorzenia, odroczenia terminu płatności, rozłożenia na raty lub odstąpienia od ustalenia opłaty określa rada powiatu. Decyzje w tych sprawach mogą być wydane na wniosek osób zainteresowanych, a więc przede wszystkim rodziców, jak i z urzędu – ze względu na trudną sytuację finansową rodziny, a kompetencje do udzielania ulg posiada wyłącznie starosta⁶²⁰. Według upoważnienia wynikającego z art. 194 ust. 2 ustawy, rada powiatu ma określić w uchwale wyłącznie szczegółowe warunki. Określając je konkretyzuje się przesłanki, które następnie powinny być brane pod uwagę przez starostę przy podejmowaniu decyzji⁶²¹. Rozstrzygnięcie starosty podejmowane jest w ramach przyznanego mu ustawowo uznania administracyjnego⁶²². Wprowadzenie uznania w podejmowaniu decyzji znajduje uzasadnienie w racjonalności działania ustawodawcy. Działanie w ramach uznania administracyjnego – o czym była już mowa – winno zasadać się na wyraźnie sformułowanych, racjonalnych przesłankach. Potwierdzono to w jednym z wyroków WSA, według którego: „Decyzja o umorzeniu, w całości lub w części, opłaty za pobyt dziecka w rodzinie zastępczej ma charakter uznaniowy. Nie oznacza to jednak dowolności organu w braniu, bądź nie, pod uwagę konkretnych okoliczności, w jakich pozostaje wnioskodawca. Wręcz przeciwnie, organy obu instancji powinny dołożyć tym większej staranności w zakresie prawidłowego ustalenia stanu faktycznego oraz następnie uzasadniania podjętego rozstrzygnięcia”⁶²³.

— — —
tam z zachowaniem anonimowości matki. Inicjatywa Komitetu spowodowana jest nierespektowaniem praw dziecka wyrażonych w szczególności w art. 7 i 8 Konwencji. Wg RPD wprowadzenie idei rezygnacji z tzw. „okien życia” może doprowadzić do niebezpiecznej sytuacji, w której matki obawiając się różnorodnych trudności będą pozostawiać dzieci w miejscach nie gwarantujących im przeżycia lub też będą się decydować na nielegalne zabiegi usunięcia ciąży. W odpowiedzi Minister Edukacji Narodowej, poinformował iż w Ministerstwie nie są prowadzone prace mające na celu uniemożliwienie funkcjonowania tzw. „okien życia”, www.rpd.gov.pl z dnia 11 stycznia 2013 r.

620 Wyrok WSA w Opolu z dnia 12 września 2012 r., I SA/Op 215/12, LEX nr 1221267; wyrok WSA w Opolu z dnia 1 sierpnia 2013 r., II SA/Op 277/13, LEX nr 1358946.

621 Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 października 2012 r., IV SA/Wr 457/12, LEX nr 1318227.

622 Zob. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 25 kwietnia 2013 r., II SA/Bk 41/13, LEX nr 1326958.

623 Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 28 listopada 2012 r., II SA/Bd 1041/12, LEX nr 1248549.

Decyzje dotyczące opłat za pobyt dziecka w rodzinie zastępczej odgrywają ważną rolę zwłaszcza z uwagi na potrzebę wzmocnienia poczucia odpowiedzialności rodziców za dziecko. Zbytne obciążenie rodziców tą opłatą może ich zniechęcać do współpracy i podejmowania działań mających na celu powrót do nich dziecka. Taki skutek może też nastąpić w przypadku nieuzasadnionej rezygnacji z ustalenia całości bądź części opłat, prowadzącej do utraty odpowiedzialności rodziców za dziecko. Dlatego wydanie decyzji przez starostę powinno poprzedzać dokładne rozeznanie aktualnej sytuacji rodziców. Często bowiem nałożenie niskiej, wręcz symbolicznej opłaty może przynieść pożądany efekt. Taka opłata nie zwalnia rodziców z odpowiedzialności względem dziecka, a jednocześnie nie jest dla rodziców zbyt dużym ciężarem. Zadaniem starosty jest więc wyważenie racji i znalezienie optymalnego rozwiązania, które przede wszystkim będzie służyło dobru dziecka, w tym jego powrotowi do rodziny naturalnej.

Praktyka wykazuje, że niewielu rodziców ponosi opłatę za pobyt dziecka w rodzinie zastępczej⁶²⁴. W tej sytuacji, wydatki na opiekę i wychowanie dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej ponosi powiat właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed umieszczeniem go po raz pierwszy w pieczy zastępczej. Jeżeli nie można ustalić powiatu właściwego ze względu na miejsce zamieszkania dziecka, właściwy do ponoszenia wydatków jest powiat miejsca jego ostatniego zameldowania na pobyt stały. W wielu wypadkach, nie jest jednak możliwe ustalenie również miejsca ostatniego zameldowania dziecka na pobyt stały. W takiej sytuacji właściwy do ponoszenia wydatków jest powiat miejsca siedziby sądu, który orzekł o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej⁶²⁵. W przypadku powrotu dziecka do rodziny i ponownego umieszczenia go w pieczy zastępczej, wydatki ponosi powiat właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed ponownym umieszczeniem go w pieczy zastępczej. Przepisy ust. 2 i 3 stosuje się (art. 191 ust. 1 – 4 ustawy).

624 Informacja o wynikach kontroli realizacji niektórych zadań w zakresie pomocy społecznej przez administrację samorządową powiatów. Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2009, s. 27. Zob. także: postanowienie WSA w Szczecinie z dnia 10 czerwca 2013 r., II SA/Sz 470/13, LEX nr1340522; postanowienie WSA w Łodzi z dnia 14 czerwca 2013 r., II SA/Łd 498/13, LEX nr 1340648.

625 Zasady dotyczące ponoszenia wydatków na opiekę i wychowanie dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej doznają wyjątków. Zob. art. 191 ust. 8 pkt 1 – 2 ustawy w związku z art. 191 ust. 12 – 13 ustawy. Zob. także postanowienie NSA z dnia 16 stycznia 2008 r., I OW 101/07, www.orzeczeniainsa.gov.pl z dnia 29 stycznia 2009 r.

Jak już sygnalizowano, pieczę zastępczą organizuje powiat. Zgodnie z art. 112⁷ § 2 k. r. o., w miarę możliwości sąd umieszcza dziecko w pieczy zastępczej (w tym w rodzinie zastępczej) na terenie powiatu miejsca zamieszkania dziecka. Można przyjąć, że zapewnienie dziecku pieczy zastępczej poprzez umieszczenie go w rodzinie zastępczej, należy przede wszystkim do powiatu właściwego ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed umieszczeniem go po raz pierwszy w pieczy zastępczej. Ma to istotne znaczenie z co najmniej dwóch powodów. Pierwszy z nich łączy się z finansowaniem pobytu dziecka w rodzinie zastępczej. Drugi powód ma związek z koniecznością zachowania kontaktów pomiędzy dzieckiem umieszczonym w rodzinie zastępczej, a jego rodzicami. Jest to łatwiejsze, gdy rodzina zastępcza mieszka niedaleko rodziców dziecka.

Sytuacją optymalną byłoby, gdyby dziecko zostało umieszczone w rodzinie zastępczej funkcjonującej na terenie powiatu właściwego ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed umieszczeniem go po raz pierwszy w pieczy zastępczej. Nie zawsze jest to jednak możliwe. W takim przypadku powiat, na terenie którego funkcjonuje rodzina zastępcza mogąca przyjąć dziecko, zawiera z powiatem właściwym ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed umieszczeniem go po raz pierwszy w pieczy zastępczej, porozumienie w sprawie przyjęcia dziecka oraz warunków jego pobytu i wysokości wydatków na jego opiekę i wychowanie (art. 191 ust. 5). W orzecznictwie NSA wyrażono pogląd, iż porozumienie to ma charakter umowy cywilnoprawnej⁶²⁶. Nieco inne stanowisko w tej sprawie prezentuje Departament Polityki Rodzinnej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, według którego wskazane porozumienie ma charakter porozumienia administracyjnego, o którym mowa w art. 46 powoływanej już ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w myśl którego: jednostka samorządu terytorialnego realizująca zadania z zakresu działania innych jednostek samorządu terytorialnego, na mocy porozumień zawartych z tymi jednostkami, otrzymuje od tych jednostek dotacje celowe w kwocie wynikającej z zawartego porozumienia, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. W piśmie z dnia 11 grudnia 2012 r., (DSR-I-074-1419-1-KW/12) stwierdzono, iż: „[...] Porozumienia te nie rodzą praw i obowiązków o charakterze cywilnym, nie są umowami prawa cywilnego [...]. Istotą tych porozumień jest przekazanie kompetencji

626 Zob. m. in.: postanowienie z dnia 14 lutego 2012 r., I OW 214/11 LEX nr 1115969; postanowienie z dnia 9 marca 2012 r., I OW 14/12, LEX nr 1122894 oraz postanowienie z dnia 23 marca 2012 r., I OW 31/12, LEX nr 1136736, a także postanowienie z dnia 24 września 2013 r., I OW 181/13, LEX nr 1375114.

(właściwości) do wykonywania zadań publicznych, które mocą ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej zastrzeżone są do właściwości konkretnego powiatu (art. 180 pkt 2 i pkt 13 lit. a tej ustawy). Oceniając charakter prawny tych porozumień stwierdzić należy, że mają one cechy czynności dwustronnej, objętej zakresem działania administracji publicznej. Strony porozumienia są równorzędnymi i niezależnymi podmiotami, nie powiązanymi więziami organizacyjnymi, żadna z nich nie ma pozycji dominującej. Treść zawartego porozumienia ma charakter ustrojowy (organizacyjny) [...]. Jednostka samorządu terytorialnego wykonującego zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki drugiej strony porozumienia, związane z powierzonym jej zadaniem, a jednostka samorządu terytorialnego powierzająca te zadania jest zobowiązana do udziału w kosztach ich realizacji. Skoro jednostki samorządu terytorialnego zawierają porozumienie, które nie ma charakteru umowy cywilnoprawnej, a ma charakter ustrojowy – jest uregulowane w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, to wykluczona zostaje możliwość definiowania tego porozumienia na gruncie przepisów kodeksu cywilnego. W tej sytuacji prawną formą realizacji zadania własnego powiatu przy pomocy innego podmiotu jest dotacja [...]”⁶²⁷. Przedstawione powyżej stanowisko jest zgodne ze stanowiskiem prezentowanym przez Departament Finansów Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów.

Na koniec warto zauważyć, iż obowiązująca ustawa słusznie obciąża również gminy do ponoszenia wydatków na opiekę i wychowanie dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej, poprzez współfinansowanie tych wydatków. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, zamiarem projektodawców było wprowadzenie zasady odpowiedzialności gminy za dzieci z jej terenu, które zostały umieszczone w różnych formach pieczy zastępczej. Do niedawna gmina zwolniona była z odpowiedzialności, w tym również finansowej za dziecko umieszczone poza rodziną. Samorząd gminy nie był w związku z tym zainteresowany przeznaczaniem środków finansowych na rozwój profilaktyki i udzielanie rodzinie naturalnej niezbędnego wsparcia⁶²⁸. Obecnie w myśl art. 191 ust. 9 ustawy, w przypadku umieszczenia dziecka

627 www.mpips.gov.pl z dnia 20 lutego 2013 r.

628 Uzasadnienie.

w rodzinie zastępczej gmina właściwa ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed umieszczeniem go po raz pierwszy w pieczy zastępczej ponosi odpowiednio wydatki, w wysokości:

- 10% wydatków na opiekę i wychowanie dziecka – w pierwszym roku pobytu dziecka w pieczy zastępczej;
- 30% wydatków na opiekę i wychowanie dziecka – w drugim roku pobytu dziecka w pieczy zastępczej;
- 50% wydatków na opiekę i wychowanie dziecka – w trzecim roku i następnych latach pobytu dziecka w pieczy zastępczej.

Przepisy ust. 2 – 4 stosuje się odpowiednio⁶²⁹.

W ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, brak jest podstaw prawnych do zawierania porozumień pomiędzy gminą a powiatem w zakresie partycypacji gminy w kosztach utrzymania dziecka przebywającego w pieczy zastępczej. Niesie to za sobą konieczność sporządzenia przez powiat, który wykląda środki finansowe na utrzymanie dziecka przebywającego w pieczy zastępczej, dokumentu obciążającego odpowiednim procentem gminę. Powiat pokrywa wszelkie wydatki związane z umieszczeniem dziecka w pieczy zastępczej, po czym domaga się zwrotu odpowiedniej części tych kosztów od gminy. Wszelkie spory związane z zapłatą za utrzymanie dziecka przez gminę są rozstrzygane przez sądy powszechne-cywilne, w ramach których ustalane są podstawy prawne żądania zapłaty oraz wysokość kwot żądanych zapłat⁶³⁰.

Wprowadzenie obowiązku partycypacji gminy w ponoszeniu wydatków na opiekę i wychowanie dzieci ma skłaniać do zaktywizowania działań profilaktycznych wobec rodziny biologicznej, niedopuszczających do umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej. Jak można zauważyć, wysokość wydatków ponoszonych przez gminę w pierwszym i kolejnych latach pobytu dziecka w rodzinie zastępczej wzrasta. Takie rozwiązanie podyktowane jest potrzebą zmobilizowania gminy do podjęcia działań

— — —
629 Należy zauważyć, że gmina ma obowiązek ponoszenia kosztów utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej jedynie w stosunku do dzieci umieszczonych tam od 1 stycznia 2012 r. Wydatki gmin związane ze współfinansowaniem pobytu dzieci w rodzinnej pieczy zastępczej wyniosły 5 372 tys. zł, co stanowi 0,7% ogółu wydatków na świadczenia dla rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka, wynagrodzenie pełniących funkcję rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka oraz koszty usamodzielnienia wychowanków rodzinnej pieczy zastępczej. Informacja Rady Ministrów...

630 K. Tryniszewska, *op. cit.*, s. 429 – 430.

służących jak najszybszemu powrotowi dziecka do rodziny naturalnej, co ma nastąpić m. in. dzięki udzielonemu jej wsparciu⁶³¹.

4. Ocena sytuacji dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej – ocena rodziny zastępczej

Ocena sytuacji dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej i ocena takiej rodziny stanowią bezsprzecznie jedne z donioślejszych instrumentów prawnych służących prawidłowemu funkcjonowaniu tych rodzin. Oceny te wiążą się z licznymi mechanizmami kontroli i nadzoru⁶³² związanymi z organizacją i zapewnieniem sprawowania optymalnej pieczy w ramach rodzin zastępczych. O wielu przejawach nadzoru i kontroli występujących w szeregu sytuacji, przy wykorzystaniu rozmaitych środków prawnych, przez różne podmioty pisałam już wcześniej. W tym miejscu za zasadne uznałam skupienie się na specyficznych dla badanej instytucji, wynikających z przepisów wiodącej dla opracowania ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, ocenie sytuacji dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej i ocenie tej rodziny. Obowiązek dokonywania wskazanych ocen ciąży na organizatorze rodzinnej pieczy zastępczej. Oceny te są wyrazem sprawowania przez ww. organizatora kontroli nad rodzinami zastępczymi, która może prowadzić do zastosowania środków władczych przez organ administracji lub sąd opiekuńczy.

Ocena sytuacji dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej dokonywana jest w celu:

- ustalania aktualnej sytuacji rodzinnej dziecka;
- analizy stosowanych metod pracy z dzieckiem i rodziną;
- modyfikowania planu pomocy dziecku;

631 M. Cyrankiewicz, *Gminy coraz lepiej chronią rodziny*, Rzeczpospolita z 29 lutego 2012 r.

632 Pojęcia „nadzoru” i „kontroli” były wielokrotnie przedmiotem rozważań w doktrynie prawa administracyjnego. Zob. np.: M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1995; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2006; A. Sylwestrzak, *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Gdańsk 2004; S. Jędrzejewski, *Zakres pojęcia „nadzór” w doktrynie prawa administracyjnego*, [w:] *Administracja u progu XXI...*, s. 274 – 294; M. Stahl, *Zagadnienia ogólne*, [w:] *System Prawa Administracyjnego. Podmioty administrujące...*, s. 81; E. Olejniczak-Szałowska, *Pojęcie, cechy i rodzaje kontroli*, [w:] *Prawo administracyjne – pojęcia...*, s. 481 – 484; M. Stahl, *Kontrola sądowa administracji*, [w:] *ibidem*, s. 484 – 499; B. Jaworska-Dębska, *Kontrola pozasądowa administracji*, [w:] *ibidem*, s. 500 – 517.

- monitorowania procedur adopcyjnych dzieci z uregulowaną sytuacją prawną umożliwiającą przysposobienie;
- oceny stanu zdrowia dziecka i jego aktualnych potrzeb;
- oceny zasadności dalszego pobytu dziecka w pieczy zastępczej;
- informowania sądu o potrzebie umieszczenia dziecka w placówce działającej na podstawie przepisów o systemie oświaty, działalności leczniczej lub pomocy społecznej.

Dokonywanie takiej oceny uznać należy za w pełni zasadne. Służy ona przede wszystkim stałemu monitorowaniu sytuacji dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej, ale także ustaleniu jego sytuacji w rodzinie naturalnej i ocenie zasadności dalszego pobytu w rodzinie zastępczej. Ocena ta powinna być przeprowadzana w miarę potrzeb. Jej częstotliwość uzależniona jest od wieku dziecka. W przypadku dzieci poniżej 3. roku życia – musi być ona dokonywana nie rzadziej niż co 3 miesiące; w przypadku dzieci starszych – nie rzadziej niż co 6 miesięcy. Po dokonaniu oceny, organizator rodzinnej pieczy zastępczej formułuje na piśmie opinię dotyczącą zasadności dalszego pobytu dziecka w rodzinie zastępczej, a następnie przekazuje ją do właściwego sądu. Opinia powinna zostać przekazana niezwłocznie, aby sąd miał możliwość zapoznania się z jej treścią. Wniosek opinii powinien wskazywać, czy dziecko powinno powrócić do rodziny naturalnej, czy dalej przebywać w pieczy zastępczej (w tym czy powinno dojść do zmiany formy pieczy zastępczej), bądź dziecko powinno zostać przysposobione. Należy przy tym zaznaczyć, iż sąd opiekuńczy nie jest związany opinią organizatora rodzinnej pieczy zastępczej⁶³³.

Ustawodawca obliuguje organizatora rodzinnej pieczy zastępczej do szerszej ujętej współpracy z sądem (art. 47 ust. 5 – 6 ustawy). Organizator rodzinnej pieczy zastępczej współpracuje z sądem informując go, co najmniej raz na 6 miesięcy o całokształcie sytuacji osobistej dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej (również sytuacji rodziny dziecka). W przypadku stwierdzenia ustania przyczyny umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej, organizator rodzinnej pieczy zastępczej powiadamia właściwy sąd o możliwości powrotu dziecka do jego rodziny, załączając opinię gminy lub podmiotu prowadzącego pracę z rodziną, jak również opinię koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej. Także kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie zobowiązany jest do współpracy z sądem w sprawach dotyczących opieki i wychowania dzieci,

— — —
633 K. Tryniszewska, *op. cit.*, s. 311.

których rodzice zostali pozbawieni lub ograniczeni we władzy rodzicielskiej nad nimi. Składa on również zarządowi powiatu coroczne sprawozdanie z działalności powiatowego centrum pomocy rodzinie oraz przedstawia zestawienie potrzeb w zakresie systemu pieczy zastępczej (art. 182 ust. 4 – 5 ustawy)⁶³⁴.

Ocena sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej, przeprowadzana przez sąd opiekuńczy ma na celu ustalenie możliwości powrotu dziecka do rodziny. Sytuacja dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej, jak też sytuacja w rodzinie naturalnej dziecka – może zmieniać się bardzo szybko. Stąd stosunkowo częstą ocenę sytuacji dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej trzeba ocenić pozytywnie. Kierując się dobrem dziecka, dzięki ocenom tym można na bieżąco reagować na rozmaite sytuacje, a następnie podejmować odpowiednie decyzje, trafne z punktu widzenia, w szczególności interesu dziecka. Znaczenie i specyfika oceny sytuacji dziecka sprawiają, że jest ona dokonywana przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej w konsultacji w szczególności z: rodziną zastępczą, pedagogiem, psychologiem, właściwym asystentem rodziny, przedstawicielem ośrodka adopcyjnego, jak również z koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej⁶³⁵. Prowadzone konsultacje pozwalają na zobiektywizowanie i wzbogacenie treści oceny. Taka ocena uwzględnia racje kilku wyspecjalizowanych podmiotów kierujących się przy jej wydawaniu przede wszystkim dobrem dziecka. Z założenia ma to być ocena wszechstronna, niepomijająca też opinii rodziców zastępczych najlepiej orientujących się w sytuacji dziecka. Ważne jest, by była ona dokonywana zarówno przez tych, którzy na co dzień stykają się z dzieckiem, jak i osoby postrzegające niejako z zewnątrz sytuację dziecka. Nakazany udział określonych podmiotów (ustawa nie tworzy zamkniętego ich katalogu) sprawia, że ocena jest wieloaspektowa, biorąca pod uwagę dorobek m. in. specjalistycznych dyscyplin nauki. Konsultacje mogą odbywać się indywidualnie bądź obiegowo przez zebranie pisemnych opinii albo w ramach zebrania przygotowywanego przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej z udziałem wskazanych podmiotów. Udział w konsultacjach po stronie wymienionych podmiotów jest obowiązkowy i w razie odmowy

634 Zgodnie z art. 182 ust. 6 ustawy, powiatowe programy wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej uchwalane są na podstawie zestawienia potrzeb w zakresie systemu pieczy zastępczej.

635 Szerzej wystąpienie M. Wąszewskiej-Berlińskiej, [w:] wysłuchanie publiczne, s. 16.

udziału w dokonywanej ocenie organizator powinien zawiadomić instytucje sprawujące nadzór nad poszczególnymi podmiotami⁶³⁶.

Druga ze wskazanych ocen to ocena rodziny zastępczej (niezależnie od jej kategorii). Ocena ta dokonywana jest pod względem predyspozycji do pełnienia powierzonej funkcji oraz jakości wykonywanej pracy. W ramach oceny predyspozycji organizator powinien ustalić, czy osoby tworzące rodzinę zastępczą nadal spełniają warunki wskazane w art. 42 ustawy. W tym celu rodzina składa: oświadczenie w zakresie danych wskazanych w art. 42 ust. 1 pkt 2 – 4, przedkłada aktualne zaświadczenie o stanie zdrowia, o którym stanowi art. 42 ust. 1 pkt 5, oraz informację z Krajowego Rejestru Karnego (ostatni element nie dotyczy rodzin zastępczych spokrewnionych). Z kolei jakość wykonywanej pracy jest oceniana przy uwzględnieniu warunków w jakich wychowują się dzieci (art. 42 ust. 1 pkt 7 ustawy), jak również ich kondycji fizycznej i psychicznej⁶³⁷.

Przy dokonywaniu oceny organizator rodzinnej pieczy zastępczej zobowiązany jest do konsultacji, w szczególności z koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej oraz asystentem rodziny pracującym z rodziną dziecka. Pierwsza ocena rodziny dokonywana jest nie później niż przed upływem roku od umieszczenia pierwszego dziecka. O tym kiedy dokładnie dokonuje się tej oceny (nie przekraczając ustawowo określonych terminów) decyduje organizator rodzinnej pieczy zastępczej mając na względzie wszelkie okoliczności związane z funkcjonowaniem tej rodziny. Ocena ta nabiera szczególnego znaczenia zważywszy na początkowy okres sprawowania pieczy zastępczej. Może ona potwierdzić właściwe przygotowanie i umiejętności rodziców zastępczych. Może też ukazać obraz tej rodziny w całkowicie odmiennym świetle, co zmusi organizatora do podjęcia działań w interesie zwłaszcza umieszczonego w rodzinie dziecka. Następną oceną jest przeprowadzana po upływie roku od pierwszej oceny, a dalsze nie rzadziej niż co 3 lata. Wyjątkowo, w razie negatywnej oceny rodziny zastępczej, kolejna ocena jest dokonywana nie później niż w terminie 6 miesięcy od dnia wystawienia oceny negatywnej. W przypadku negatywnej kolejnej oceny, organizator rodzinnej pieczy zastępczej kieruje do sądu wnioski o uchyleniu postanowienia o umieszczeniu dziecka w rodzinie zastępczej (art. 134 ust. 1 – 3 ustawy). Z pozoru może się wydawać, że ocena funkcjonującej już rodziny przeprowadzana

— — —
636 K. Tryniszewska, *op. cit.*, s. 309.

637 *Ibidem*, s. 311 – 312.

jest w relatywnie długich odstępach czasu. Trzeba jednak mieć tu na uwadze, o czym była już mowa, prowadzoną częściej ocenę sytuacji dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej, która z oczywistych względów odnosi się także do całej rodziny.

Organizator rodzinnej pieczy zastępczej wyznacza termin oceny rodziny zastępczej, uwzględniając stopień przygotowania rodziny do wykonywania jej zadań. Ocena rodziny zastępczej służy zwłaszcza dobru dziecka, ale też dobru całej rodziny. Wpływa ona znacząco na decyzje dotyczące umieszczania w niej kolejnych dzieci. Jest ona niewątpliwie czynnikiem motywującym i mobilizującym tę rodzinę do rzetelnego wywiązywania się z nałożonych na nią obowiązków, sprzyjając dobru jej funkcjonowaniu. Wykryte w porę nieprawidłowości mogą zostać zniwelowane m. in. dzięki wsparciu, pomocy oraz otoczeniu rodziny zastępczej opieką. Jeżeli mimo podjętych działań rodzina ta nadal nie realizuje swoich funkcji bądź wypełnia je niewłaściwie, organizator rodzinnej pieczy zastępczej, o czym już pisałam, powiadamia starostę, a ten zawiadamia właściwy sąd. W sytuacjach, w których przeprowadzona ocena wskazuje na popełnienie przestępstwa ściganego z urzędu, przepisy postępowania karnego, obligują m. in. instytucje samorządowe do niezwłocznego zawiadomienia o tym prokuratora lub Policji⁶³⁸.

Odrębną kategorię ocen rodziny stanowią oceny rodzin zastępczych zawodowych, których głównym celem jest ustalenie zasadności przedłużenia okresu obowiązywania zawartej umowy, do czego już nawiązywałam. Ocena ta służy uaktualnieniu danych niezbędnych do zawarcia kolejnej umowy z osobami, które spełniają warunki do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej oraz ustaleniu, czy osoby tworzące rodzinę zastępczą zawodową sprawdziły się w dotychczasowej roli⁶³⁹.

Niezależnie od oceny rodziny zastępczej wystawionej przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, także starosta – zwłaszcza w odniesie-

638 Zgodnie z art. 304 § 1 – 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.), „Każdy dowiedziawszy się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu ma społeczny obowiązek zawiadomić o tym prokuratora lub Policję. Instytucje państwowe i samorządowe, które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, są obowiązane niezwłocznie zawiadomić o tym prokuratora lub Policję oraz przedsięwziąć niezbędne czynności do czasu przybycia organu powołanego do ścigania przestępstw lub do czasu wydania przez ten organ stosowanego zarządzenia, a by nie dopuścić do zatarcia śladów i dowodów przestępstwa”.

639 K. Tryniszewska, *op. cit.*, s. 315.

niu do rodzin zastępczych, z którymi zawarł umowę o pełnienie funkcji rodziny zastępczej zawodowej (a także rodzin pomocowych) – posiada uprawnienia w tym w zakresie. Wynika to z jego kompetencji do bieżącej kontroli wykonywania zawartej umowy, przez wskazaną rodzinę zastępczą (art. 54 ust. 3 pkt 13 ustawy). Kontrola ta, jak każda kontrola obejmuje m. in. ocenę rodziny zastępczej zawodowej. Oceny rodziny zastępczej dokonuje też koordynator rodzinnej pieczy zastępczej. Jest on zobowiązany do przedstawienia corocznie organizatorowi rodzinnej pieczy zastępczej sprawozdania z efektów swojej pracy (art. 77 ust. 3 pkt 7 ustawy). Sprawozdanie to odnosi się m. in. do funkcjonowania konkretnej rodziny zastępczej, trudno zatem pominąć w nim jej ocenę. Ponadto organizator rodzinnej pieczy zastępczej, jako podmiot zatrudniający, ma prawo do kontrolowania prowadzonej przez koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej dokumentacji, niejednokrotnie wiążącej się z oceną rodziny zastępczej. Warto też nadmienić, że organizator rodzinnej pieczy zastępczej przedstawia staroście i radzie powiatu coroczne sprawozdania z efektów pracy (art. 76 ust. 4 pkt 15 ustawy). Musi on również współpracować m. in. z powiatowym centrum pomocy rodzinie oraz sądami (art. 76 ust. 4 pkt 8 ustawy), co niewątpliwie przyczynia się do wzmoczonego nadzoru nad funkcjonującymi rodzinami zastępczymi.

Ocena sytuacji dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej oraz ocena tej rodziny, może być też dokonywana – choć w innym trybie, np. przez RPD⁶⁴⁰ oraz RPO⁶⁴¹. Zarówno RPD, jak i RPO⁶⁴² wielokrotnie in-

640 W 2000 r. instytucja RPD praktycznie nie funkcjonowała, w późniejszym okresie rola RPD była już znacząca. Druk nr 3307, www.sejm.gov.pl z dnia 14 lutego 2012 r. Szerzej na temat RPD np. *Ombudsman for Children in Poland*, Guide-Book 2003.

641 Szerzej na temat RPO zob. np. *Rzecznik Praw Obywatelskich*, red. L. Garlicki, Warszawa 1989.

642 Zob. np. W. Marczak, M. Penpeska, *Świadczenia opieki zdrowotnej i pomocy społecznej*, [w:] *Zdrowie dzieci i młodzieży w Polsce*. Publikacja wydana przy współpracy Głównego Urzędu Statystycznego, red. J. Szymborski, K. Jakóbiak, Biuletyn RPO Materiały nr 62, Warszawa 2008, s. 156 – 160. Skargi do RPO – przede wszystkim łączące się z kwestiami finansowymi – wnoszą zwykle rodzice zastępczy. Zob. wystąpienie RPO z dnia 16 czerwca 2004 r. RPO do Ministra Polityki Społecznej, RPO/475939/04/XI/1105 RZ, www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl z dnia 14 lutego 2012 r. Zob. też wystąpienie do Ministra Pracy i Społecznej w sprawie problemu niewykonywania prawomocnych orzeczeń sądowych o umieszczeniu małoletnich w placówkach opiekuńczo-wychowawczych z powodu braku miejsc w tych placówkach z dnia 14 stycznia 2009 r., RPO/587424/08/III/11005 RZ, www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl z dnia 14 lutego 2012 r. Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 2001 rok, Biuletyn RPO Materiały nr 44, Warszawa 2001, s. 203; zob. też Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 2003 rok, Biuletyn RPO Materiały nr 48, Warszawa 2004, s. 158 – 159.

terweniowali w sprawach odnoszących się do rodzin zastępczych. Następowoło to w wyniku skarg kierowanych do nich zarówno przez kandydatów na rodziny zastępcze, funkcjonujące rodziny zastępcze, jak i rodziny biologiczne. Powołując RPD, ustawodawca zdecydował się na istnienie, obok ombudsmana o ogólnym zakresie działania, także ombudsmana wyspecjalizowanego w sprawach dzieci objętych szczególną ochroną prawną. Wzajemne relacje między rzecznikami określone zostały w ustawie o RPD oraz w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich⁶⁴³. W art. 10a ust. 2 ustawy o RPD, nałożono na RPO obowiązek podjęcia spraw skierowanych do niego przez RPD. Natomiast w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich, podmiot ten zobowiązano do współpracy z RPD w sprawach dzieci (art. 1 ust. 2a). Dla funkcjonowania RPD ważne jest zinstytucjonalizowanie jego współpracy z RPO. Konstytucja RP nie określa zasad tej współpracy w sposób wyczerpujący, nie czynią tego także wskazane ustawy. Próbując wypracować zasady tej współpracy zwrócono uwagę na:

- potrzebę comiesięcznych spotkań obu rzeczników w celu omówienia aktualnych problemów związanych z przestrzeganiem praw dziecka i omówienia kierunków wspólnych działań;
- konieczność przedstawiania prowadzonych przez rzeczników spraw, jeżeli mają one istotne znaczenie z punktu widzenia ich współpracy;
- możliwość dokonywania wspólnych wystąpień;
- celowość przeprowadzania wspólnych wizytacji⁶⁴⁴.

Nawiązując do skarg wnoszonych do RPD dotyczyły one – według nieobowiązującej już terminologii – m. in. wypłat świadczeń na częściowe pokrycie kosztów utrzymania dziecka w sytuacji, gdy wydawane było postanowienie tymczasowe o powierzeniu pieczy nad dzieckiem osobom wnioskującym o ustanowienie ich rodziną zastępczą⁶⁴⁵. Następ-

643 B. Banaszak, *op. cit.*, s. 370; ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147, z późn. zm.).

644 *Ibidem*, s. 371. Zob. Synteza Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2008, z uwagami o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela, red. M. Zubik, Warszawa 2009, s. 118 – 119.

645 Informacja o Działalności Rzecznika Praw Dziecka za Rok 2010 oraz Uwagi o Stanie Przestrzegania Praw Dziecka, Warszawa 2011, s. 47, www.brpd.gov.pl z dnia 14 lutego 2012 r.

ną kategorię spraw, były oddalenia przez sądy wniosków o ustanowienie rodziny zastępczej w sytuacji, gdy kandydaci nie spełniali przesłanek do ustanowienia ich rodziną zastępczą⁶⁴⁶. Ponadto do RPD zwracano się też w związku z przewlekłością postępowania w sprawach ustanowienia rodziny zastępczej, co w wielu wypadkach skazywało dzieci na długotrwały pobyt w placówkach opiekuńczo-wychowawczych⁶⁴⁷. Funkcjonujące już rodziny zastępcze, a zwłaszcza te które wychowywały dzieci dotknięte ciężką chorobą, sygnalizowały problem niewystarczającej pomocy finansowej przy jednocześnie ogromnych wydatkach związanych z leczeniem dziecka chorego. Nadto w skargach poruszano też problem nieuzasadnionego różnicowania wysokości pomocy pieniężnej udzielanej dzieciom umieszczonym w rodzinach zastępczych spokrewnionych z nimi i dzieciom umieszczonym w rodzinach zastępczych niespokrewnionych⁶⁴⁸, a także opóźnień w wypłacie obligatoryjnych świadczeń dla rodzin zastępczych oraz wypłaty tych świadczeń w niepełnej wysokości⁶⁴⁹. Ponadto, rodziny zastępcze zwracały się też do RPD o pomoc w uzyskaniu dodatkowych środków na sfinansowanie zajęć pozalekcyjnych i wypoczynku podczas wakacji i ferii zimowych. Na przykładzie tego typu spraw zauważono dysproporcje. Okazało się, że sytuacja dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej, w tej kwestii zależy w znacznej mierze od zasobności powiatu, w którym dziecko mieszka. Na wsparcie tego rodzaju nie mogą liczyć dzieci z mniej zamożnych powiatów, co powoduje nierówności w ich traktowaniu, a w efekcie może przyczynić się do dysproporcji

— — —

646 *Ibidem*, s. 49.

647 Informacja Rzecznika Praw Dziecka o działalności za rok 2004 oraz uwagi o stanie przestrzegania praw dziecka, Warszawa 2005, s. 46, www.brpd.gov.pl z dnia 14 lutego 2012 r.; zob. Informacja Rzecznika Praw Dziecka o działalności za rok 2005 oraz uwagi o stanie przestrzegania praw dziecka, Warszawa 2006, s. 29, www.brpd.gov.pl z dnia 14 lutego 2012 r.; Informacja o Działalności Rzecznika Praw Dziecka za rok 2012 oraz Uwagi o Stanie Przestrzegania Praw Dziecka, Warszawa 2013, s. 59, www.brpd.gov.pl z dnia 20 lipca 2013 r.

648 Informacja Rzecznika Praw Dziecka o działalności za rok 2001 oraz uwagi o stanie przestrzegania praw dziecka, Warszawa 2002, s. 24 – 26, www.sejm.gov.pl z dnia 14 lutego 2012 r.; zob. też: Informacja Rzecznika Praw Dziecka o działalności za rok 2002 oraz uwagi o stanie przestrzegania praw dziecka, Warszawa 2003, s. 34, www.sejm.gov.pl z dnia 14 lutego 2012 r.; Informacja Rzecznika Praw Dziecka o działalności za rok 2003 oraz uwagi o stanie przestrzegania praw dziecka, Warszawa 2004, s. 43 – 44, www.sejm.gov.pl z dnia 14 lutego 2012 r.

649 Informacja Rzecznika Praw Dziecka o działalności za rok 2006 oraz Uwagi o Stanie Przestrzegania Praw Dziecka, Warszawa 2007, s. 33, www.brpd.gov.pl z dnia 14 lutego 2012 r.

rozwojowych. RPD upatruje rozwiązania tego problemu w dotacjach celowych, które mogłyby wspomóc dzieci wychowywane w biedniejszych powiatach⁶⁵⁰. Wskazywano też na niedostateczną pomoc, jaką otrzymują rodziny zastępcze w zakresie wsparcia w sprawach wychowawczych, jak też w dostępie do informacji o specjalistach z zakresu psychologii, psychoterapii oraz pedagogiki do których mogliby się oni zwrócić⁶⁵¹. Problemem, z którym zwracano się do RPD była ponadto utrata statusu rodzin zastępczych, na skutek powrotu dzieci do domu rodzinnego⁶⁵². Ważkim zagadnieniem, z którym rodziny zastępcze kierowały się do RPD była sytuacja dzieci zakażonych wirusem HIV. Problemy, jakie rodziny zastępcze napotykały dotyczyły przede wszystkim trudności w funkcjonowaniu tych dzieci w środowisku szkolnym i ograniczonych możliwości korzystania przez nie ze zorganizowanego wypoczynku letniego⁶⁵³. Rodziny zastępcze skarżyły się też na trudności związane z brakiem legitymacji do samodzielnego podejmowania decyzji dotyczących np. leczenia czy kształcenia dziecka. Mając – co do zasady – jedynie prawo do bieżącej pieczy nad dzieckiem, w sytuacji niemożności skontaktowania się z rodzicami dziecka rodziło to niekiedy wiele problemów⁶⁵⁴.

Z kolei rodziny biologiczne kierując skargi do RPD zwracały uwagę, iż rodziny zastępcze niedostatecznie rozumieją istotę opieki zastępczej (aktualnie pieczy zastępczej), tj. jej czasowość i pomocniczy jedynie charakter wobec pierwszeństwa w sprawowaniu opieki nad dzieckiem przez rodziny biologiczne. Ze spraw skierowanych do RPD wynikało, że rodziny biologiczne zarzucają rodzinom zastępczym ograniczanie bądź uniemożliwianie kontaktów z dzieckiem, jak również nieprawidłowe sprawowanie opieki, rażące zaniedbania, wykorzystywanie, a także stosowanie przemocy wobec dzieci⁶⁵⁵. Analiza spraw, zgłaszanych do RPD potwierdziła, że brak jest standardów postępowania, w sytuacji gdy pojawiają się zarzuty wobec rodziców zastępczych, co z jednej strony pozwoliłoby

650 Informacja o Działalności Rzecznika Praw Dziecka za Rok 2012..., s. 60 – 61.

651 Informacja o Działalności Rzecznika Praw Dziecka za Rok 2008 oraz Uwagi o Stanie Przestrzegania Praw Dziecka, Warszawa 2009, s. 32, www.brpd.gov.pl z dnia 14 lutego 2012 r.

652 Informacja o Działalności Rzecznika Praw Dziecka za Rok 2010..., s. 50.

653 Informacja o Działalności Rzecznika Praw Dziecka za Rok 2008..., s. 32.

654 Informacja o Działalności Rzecznika Praw Dziecka za Rok 2010..., s. 51.

655 *Ibidem*, s. 48; zob. też Informacja o Działalności Rzecznika Praw Dziecka za Rok 2009 oraz Uwagi o Stanie Przestrzegania Praw Dziecka, Warszawa 2010, s. 46, www.brpd.gov.pl z dnia 14 lutego 2012 r.


zabezpieczyć dobro dziecka, z drugiej zaś – umożliwiłoby prowadzenie postępowania wyjaśniającego, aby nie doprowadzić do przedwczesnej utraty statusu rodziny zastępczej, kiedy zastrzeżenia okażą się bezpodstawne⁶⁵⁶.

RPD podejmował działania odnoszące się do rodzin zastępczych także z własnej inicjatywy. Przykładem może być tu wystąpienie RPD do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z wnioskiem o wydanie Zarządzenia w sprawie procedur (zasad/dobrych praktyk/wytycznych) dotyczących kwalifikowania kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej (i adopcyjnej). Wniosek ten podyktowany był tragicznymi wydarzeniami, w wyniku których śmierć poniosło dwoje dzieci umieszczonych w rodzinie zastępczej. W przekonaniu RPD: „[...] niezbędnym jest wprowadzenie powszechnie obowiązujących zasad przeprowadzenia procedury kwalifikacyjnej dla kandydatów na opiekunów zastępczych [...]. W ramach procedur (dobrej praktyki/wytycznych) niezbędnym jest m. in.:

- przeprowadzanie wywiadów środowiskowych opartych na opiniach wszystkich środowisk mogących mieć wiedzę na temat kandydatów [...], nie zaś jak obecnie – wywiadów ograniczających się do odebrania oświadczeń o nich samych,
- przeprowadzenie przez psychologa diagnostyki psychologicznej, diagnostyki osobowości kandydatów z zastosowaniem zalecanych/określonych metod badawczych i zakończonej wydaniem opinii przez co najmniej dwóch niezależnych psychologów,
- poddanie kandydatów obowiązkowemu badaniu psychiatrycznemu (obecnie stosowna praktyka w postaci przedstawienia zaświadczenia dowolnego lekarza psychiatry wydaje się być niewystarczająca),
- przeprowadzenie w ramach kwalifikacji kursu udzielania pierwszej pomocy,
- wydłużenie praktyk zawodowych i odbycie części z nich w placówce instytucjonalnej zakończonej opinią o kandydatach,
- weryfikacja kandydatów co 3 lata [...]”⁶⁵⁷.

656 Informacja o Działalności Rzecznika Praw Dziecka za Rok 2009 ..., s. 46 – 47.

657 Dodatkowo RPD wraz z RPO podjęli decyzję o wspólnej rekomendacji Parlamentowi RP zainicjowania prac nad zmianami prawa zmierzającymi do nałożenia obowiązku na organy ścigania polegającego na obowiązkowym, natychmiastowym przekazywaniu RPD informacji o wszystkich nagłych zgonach oraz ciężkich pobiciach dzieci przebywających w rodzinnej i instytucjonalnej pieczy zastępczej. Pismo z dnia 28 września 2012 r., ZEW/500/27/2012/MK, www.rpd.gov.pl z dnia 20 maja 2013 r.



Na koniec należy zauważyć, że rozbudowany system ocen sytuacji dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej i ocen rodzin zastępczych znajdują pełne uzasadnienie. Ich pierwszoplanowym celem jest ochrona dobra dziecka powiązanego z innymi doniosłymi prawnie dobrami, co zasługuje na pełną aprobatę.

ZAKOŃCZENIE



Przedmiotem rozważań w pracy uczyniłam instytucję rodzin zastępczych w prawie administracyjnym. Jej analiza – wyznaczona, co należy podkreślić przepisami nie tylko prawa administracyjnego – uzasadnia, w moim przekonaniu, trafność wyrażonych we wstępie tez, skłania też do wysunięcia dodatkowych konkluzji.

Rodowód rodzin zastępczych sięga odległych wieków. Instytucja ta kształtowała się przez lata wraz ze zmieniającymi się unormowaniami prawnymi i burzliwymi losami Polski. Początkowo o tworzeniu rodzin zastępczych decydowały głównie względy miłosierdzia – rodziny te zrodziły się z idei dobroczynności. Dopiero później państwo aktywnie włączyło się w ich organizację i funkcjonowanie. Zmienne koleje dziejów Polski sprawiły, że instytucja ta inaczej wyglądała w czasach niewoli i po odzyskaniu niepodległości; inaczej w okresie obowiązywania ustroju socjalistycznego, jeszcze inaczej po transformacji ustrojowej. Uwzględnione w prawie, wieloletnie doświadczenia i wyniki badań zwłaszcza pedagogów, ukazujące słabości i zalety tej formy pieczy zastępczej pozwoliły na sukcesywne udoskonalanie prawnego modelu rodzin zastępczych. Aktualnie, zwłaszcza proces integracji europejskiej, w tym ulokowanie człowieka, a zatem i dziecka, w centrum zainteresowania prawa zdecydowały o istotnych przekształceniach tej instytucji. Piecza zastępcza, nie wyłączając rodzin zastępczych, stanowiąca dzisiaj materię ustawową ma służyć przede wszystkim dobru dzieci i sprzężonemu zwykle z nim dobru rodzin naturalnych, ale także rodzin zastępczych i całego społeczeństwa. Racjonalne unormowania prawne z założenia mają doprowadzić do zbudowania takiego wariantu modelu rodzin zastępczych, w którym ugruntowane i wzmocnione zostaną ich wszelkie walory, przy jednoczesnym wyeliminowaniu – w granicach istniejących możliwości – ich dostrzeganych ułomności. Przemiany prawa, w tym prawa administracyjnego umacniać mają rozwój апробowanych i potrzebnych społecznie instytucji. Jest to szczególnie ważne, jeśli zważymy, że w tym przypadku prawo reguluje tak doniosłe wartości (dobra), jakimi bez wątpienia są przede wszystkim dzieci i ich właściwie pojmowany interes.

Podkreślić należy, że dziecko ma prawo w pierwszej kolejności do opieki i wychowania w rodzinie naturalnej, również rodzice naturalni mają priorytetowe prawo do opieki nad swoimi dziećmi i ich wychowania. Tym samym należy przeciwdziałać i unikać odłączania dziecka od rodziny, poprzez podejmowanie niezbędnych działań profilaktycznych oraz udzielenie rodzinie – zgodnie z zasadą pomocniczości – należnego jej wsparcia. Środki zmierzające do umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej moż-

na stosować jedynie w wyjątkowych sytuacjach i tylko w razie potrzeby zapewnienia dziecku jak najlepszej ochrony jego interesów. Trzeba przy tym rozważyć wszelkie alternatywne rozwiązania. Umieszczając dziecko w najodpowiedniejszej dla niego pieczy, należy – z nielicznymi wyjątkami – zapewnić utrzymanie kontaktu dziecka z rodzicami. W okresie przebywania dziecka poza rodziną, rodzice powinni być poddani intensywnym działaniom wspierającym. Mają one na celu – jeśli istnieje tylko taka możliwość – przywrócenie rodzinie jej zdolności do właściwego wypełniania funkcji opiekuńczo-wychowawczych, aby w konsekwencji dziecko mogło do niej powrócić najszybciej, jak to możliwe. Umieszczenie dziecka poza rodziną naturalną traktowane jest jako środek ostateczny. Nie ulega wątpliwości, że prymat nadany rodzinie naturalnej, przyznanie jej swoistej autonomii i pierwszeństwa w opiece nad dzieckiem jest kompatybilne z podstawowym prawem dziecka do przebywania w naturalnym środowisku rodzinnym. Unormowania odnoszące się do rodzinnych form pieczy zastępczej, w tym rodzin zastępczych urzeczywistniają w istocie, w pierwszym rzędzie, prawo dziecka do wychowania w rodzinie naturalnej i prawo rodziców do otaczania opieką swoich dzieci. Dopiero w dalszej kolejności, gdy rodzina naturalna nie jest w stanie zapewnić dziecku właściwej opieki i wychowania, co zagraża dobru dziecka, dziecko ma prawo do pieczy zastępczej, a władze publiczne mają obowiązek ją zapewnić. Badania prowadzone latami przez kolejne pokolenia pedagogów, psychologów i prawników utwierdziły w przekonaniu, że rodzinna piecza zastępcza cechuje się licznymi pozytywnymi właściwościami. Od dawna eksponuje się jej przewagę nad instytucjonalną pieczą zastępczą. Nadal aktualne są wyrażone ponad sto lat temu poglądy K. Jeżewskiego, który twierdził: „[...] Każde dziecko powinno być wychowywane w takim warunkach, w jakich zwyczajnie żyć będzie przez całe życie. Dziecko wychowywane w zakładzie żyje życiem nienaturalnym – z powodu masy towarzyszy i towarzyszek, z powodu urzędowego stosunku jaki się wytwarza pomiędzy niem, a wychowawcą. Ono smuci się tylko swoim smutkiem, ono cierpi tylko bólem własnym; jego ból towarzyszy nie dotyka. Wyrasta egoista, twardy, nieczuły, na to co go otacza. Ono pracy nie zna, – bo praca dyżurów nie jest ową pracą intensywną w rodzinie; jego praca to bierny ruch pionka posuwanego siłą regulaminu. Dziecko, wychowywane w zakładzie, nie wie, co to brak: byt jego jest skromny, co prawda, ale jak w bajce, wysnuwa się pod czarodziejską różdżką dobrodziejów i opiekunów. Słyszy że dają i że za to ma być wdzięczne, ale nie widzi trudów, zabiegów, potu dzięki którym

ma kawał chleba; nie widzi zawodów które czekają je w życiu, nie wie, że często, mimo zabiegów, mimo ciężkiej i znoјnej pracy, bywa brak chleba!⁶⁵⁸ [...]”. „Dziecko [...] wychowuje się [...] wzorując się na przykładach jakie widzi naokoło siebie”. Zatem [...] „uczciwe życie rodzinne [...], jest życiem najbardziej sprzyjającym do racjonalnego wychowania dziecka – człowieka [...]”⁶⁵⁹”.

Niezaprzeczalne atuty rodzin zastępczych sprawiły, że zajmują one słuszenie pierwszoplanowe miejsce w rozbudowanym systemie instytucji pieczy zastępczej zapewniających opiekę i wychowanie dzieciom pozbawionym opieki rodzicielskiej. Potwierdzają to przedstawiciele doktryny i liczne przywoływane w pracy regulacje prawne. Także w wiodącej dla prowadzonych badań ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, rodzinę zastępczą traktuje się jako priorytetową formę pieczy nad dzieckiem. Przy wszelkich przymiotach przypisywanych rodzinom zastępczym, ważne jest, by przy podejmowaniu decyzji o umieszczeniu dziecka w takiej rodzinie, postępować z wyjątkową rozważą, uwzględniając przy tym konieczność zapewnienia dziecku optymalnej dla niego pieczy. Celnie ujął to M. Andrzejewski: „Dla dziecka, które musi być umieszczone poza rodziną, najlepszą formą pieczy zastępczej jest bowiem ta, która w danych okolicznościach jest najlepsza”⁶⁶⁰. Tym samym, w każdym przypadku, gdy dziecko ma być odłączone od rodziny, należy rozważyć wszelkie argumenty przemawiające za umieszczeniem dziecka w określonej formie pieczy zastępczej, w tym w najodpowiedniejszym typie rodziny zastępczej, wykazując indywidualne podejście do każdej rodziny i dziecka, a nade wszystko kierując się dobrem dziecka, wyznaczonym jego sytuacją osobistą i potrzebami.

Sprostanie rozwiązaniu odmiennych sytuacji i zaspokojeniu w części takich samych, ale i różnych potrzeb dziecka sprzyja m. in. – wprowadzone przepisami prawa administracyjnego – zróżnicowanie kategorii rodzin zastępczych. Rodziny te – przy uwzględnieniu kryterium charakteru więzi łączących osoby sprawujące pieczę nad dzieckiem umieszczonym w rodzinie zastępczej (w ujęciu ustawy) – dzielą się na rodziny zastępcze spokrewnione oraz rodziny zastępcze niespokrewnione, a w ramach drugiej grupy – rodziny zastępcze zawodowe, w tym specjalistyczne oraz rodziny zastępcze niezawodowe. Wskazana delimitacja nie ma sztywnego

658 K. Jeżewski, *op. cit.*, s. 26.

659 *Wzorowe Zagrody...*, s. 4 – 5.

660 M. Andrzejewski, [w:] *Rodziny zastępcze...*, s. 26.

charakteru. Ustawodawca zasadnie dopuszcza połączenie funkcji rodziny zastępczej spokrewnionej z funkcją rodziny zastępczej zawodowej albo rodziny zastępczej niezawodowej, jak również połączenie funkcji rodziny zastępczej spokrewnionej z prowadzeniem rodzinnego domu dziecka.

W trosce o dobro szeroko pojmowanej rodziny powiązanej więzami krwi, na wyróżnienie zasługują rodziny zastępcze spokrewnione, najbliższe dziecku. Dostrzegając niebezpieczeństwo występującego w tym obszarze, krytycznie ocenianego tzw. zjawiska pozornego rodzicielstwa zastępczego, pewne zastrzeżenia budzić może jednak znaczące zawężenie obecnie kręgu osób uprawnionych do pełnienia funkcji tej rodziny. Można zastanawiać się, czy takie zagrożenie rzeczywiście uzasadnia przyjęte, odmienne od wcześniejszych, rozwiązania. Pozytywnie należy ocenić te instrumenty prawne, które ukierunkowane są na „profesjonalizację” rodzin zastępczych. Wzrost liczby rodzin „specjalizujących” się w opiece nad specyficznymi kategoriami dzieci, bezsprzecznie służy dobru tych dzieci. Widoczne współcześnie promowanie rodzin zastępczych zawodowych może stanowić też zachętę do podjęcia się wykonywania zawodu – rodzica zastępczego. Podniesienie w ten sposób prestiżu społecznego osób decydujących się na taką drogę zawodową wiązać się, jak sądzę, powinno z jeszcze większym zbliżeniem statusu zawodowych rodziców zastępczych ze statusem osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Stworzy to poczucie większej stabilizacji, istotnej przy wykonywaniu nietatwej i bardzo odpowiedzialnej pracy tych, którzy decydują się na pełnienie zawodowo funkcji rodziny zastępczej. Rola, jaką pełnić powinny rodziny zastępcze sprawia, że muszą być one objęte wyspecjalizowanym nadzorem (w tym sądów powszechnych) i kontrolą. Na aprobatę zasługuje bez wątpienia częste monitorowanie (bezpośrednie bądź pośrednie) tych rodzin. Pozwala ono na bieżące reagowanie na rozmaite sytuacje zagrażające dziecku, w tym jego prawom, a następnie podejmowanie odpowiednich decyzji, trafnych z punktu widzenia, w szczególności interesu dziecka. Jest to bezsprzecznie jeden z czynników mobilizujących rodzinę zastępczą do rzetelnego wywiązywania się z nałożonych na nią obowiązków, przyczyniając się równocześnie do podniesienia jakości sprawowanej pieczy.

Różnorodność jaka występuje w ustanowionych typach rodzin zastępczych jest ich niezaprzeczalną wartością. Dzięki swojej niejednorodności rodziny zastępcze są w stanie sprostać rozmaitym potrzebom dzieci, zdefiniowanym m. in. ich stanem zdrowia, niemożnością przystosowania

się do życia w społeczeństwie, czy występującymi zawsze naturalnymi potrzebami dzieci wymagającymi właściwej opieki i wychowania. Poza dyskusją jest, że różnorodność w obrębie rodzin zastępczych służy też ich udoskonaleniu i rozwojowi. Osoby zamierzające pełnić tę funkcję, mogą wybrać taką kategorię rodziny zastępczej, która najpełniej odpowiada ich możliwościom, predyspozycjom i oczekiwaniom. Zadośćuczynienie tym oczekiwaniom zwiększa zainteresowanie pełnieniem funkcji rodziny zastępczej, co z kolei ułatwia realizację zadań władz publicznych zobligowanych do organizowania tych rodzin, wspierania i czuwania nad ich działalnością. Bez wątplenia wzrost liczby i prawidłowe funkcjonowanie rodzin zastępczych zależą od wielu czynników, w tym od właściwie przebiegającego współdziałania podmiotów publicznych i osób decydujących się na występowanie w roli rodziców zastępczych. Tylko wspólne – oparte w dużym stopniu na wzajemnym zrozumieniu i zaufaniu – działania mogą tu doprowadzić do osiągnięcia pożądaných przez wszystkich rezultatów. Organizacja rodzin zastępczych jest pierwszym etapem na tej drodze. Istniejące już rodziny zastępcze nie mogą być pozostawione same sobie. Muszą być one otoczone niezbędnym wsparciem, pomocą i opieką ze strony podmiotów publicznych. Szczególną rolę pełnią tu samorządy terytorialne, głównie gminny i powiatowy. Wspólnota lokalna najlepiej orientuje się w potrzebach członków jej społeczności. Utworzone w jej ramach instytucje powołane do wspierania rodziny i organizacji pieczy zastępczej usytuowane są najbliżej potrzebujących. To sprawia, że mogą one skuteczniej pełnić powierzoną im misję, chroniąc dobro jednostek i całej wspólnoty. Instytucję rodzin zastępczych umacniają też odpowiednie rozwiązania finansowe. Optymalna strategia finansowania rodzin zastępczych ma z pewnością wymierne znaczenie dodatkowo dla ich propagowania i rozwoju. Towarzyszące często przeszkody finansowe przy wykonywaniu wielu zadań samorządu terytorialnego, nie wyłączając zadań w sferze wspierania rodziny i pieczy zastępczej, tworzą nierzadko dotyczące rodziny zastępcze bariery. Obowiązek finansowania rodzin zastępczych z pieniędzy publicznych nie oznacza, że władze publiczne mają pokrywać w całości koszty związane z umieszczeniem dziecka w takiej rodzinie. Oddzielenie dziecka od rodziców nie zwalnia ich (z nielicznymi odstępstwami) m. in. z odpowiedzialności finansowej za własne dziecko. Także rodziny zastępcze zwłaszcza spokrewnione, obciążone są powinnością partycypowania w finansowaniu wydatków na zaspokojenie potrzeb dziecka. Udział wszystkich tych podmiotów, przy adekwat-

nie zakreślonym stopniu współfinansowania pobytu dziecka w rodzinie zastępczej gwarantuje zapewnienie rodzinie, w tym dziecku właściwej sytuacji materialnej.

Wejście w życie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, przy krótkim okresie jej obowiązywania, nie pozwala jeszcze na kompleksową ocenę jej praktycznego oddziaływania. Można wyrazić nadzieję, że zgodnie z założeniami ustawy, może ona realnie przyczynić się przede wszystkim do zmniejszenia się liczby rodzin dysfunkcyjnych, a tym samym zmniejszenia się liczby dzieci umieszczanych poza rodziną naturalną⁶⁶¹. Osiągnięcie tego celu, zasługującego na pełną akceptację, w najpełniejszy sposób chronić będzie zespolone ze sobą dobro dziecka i dobro jego rodziny. Z pewnością nie wykluczemy jednak przypadków, gdy pomimo udzielonego rodzinie wsparcia, choćby przejściowo, nie będzie ona w stanie zapewnić dziecku opieki. Właśnie w takiej sytuacji wiodącą rolę mogą pełnić rodziny zastępcze, które – co do zasady – czasowo zastąpią rodziców naturalnych. Kontynuowane dalej ich wsparcie zmierzać powinno do jak najszybszego powrotu dziecka do rodziny biologicznej. Gdy okaże się to niemożliwe – przy uwzględnieniu dobra dziecka – rozważana będzie możliwość oddania go do adopcji bądź pozostawienia go w najkorzystniejszej dla niego rodzinnej formie pieczy zastępczej, w tym przede wszystkim w najodpowiedniejszym typie rodziny zastępczej. Tylko w krańcowych sytuacjach – przy braku innych korzystniejszych dla dziecka opcji – zasadne będzie sięgnięcie do jednej z instytucjonalnych form pieczy zastępczej.

Z analizy unormowań ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej można wnosić, że instytucja rodzin zastępczych może służyć wsparciu rodziny naturalnej. Warto w tym miejscu dodać, że w uchylonym już art. 70 ust. 1 – 2 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r., umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej traktowane było jako pomoc udzielona rodzinie naturalnej. Tak też potraktowano pieczę zastępczą, w tym rodzinę zastępczą w art. 100 § 1 k. r. o⁶⁶². W moim przekonaniu, umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej – obok formy zapewnienia dziecku

661 O ile w latach poprzednich liczba dzieci pozostających w pieczy zastępczej utrzymywała się na względnie stałym poziomie, o tyle w 2012 r. ich liczba zmniejszyła się o ok. 16 tys. (proporcja liczby dzieci przebywających w rodzinnej pieczy zastępczej do liczby dzieci w instytucjonalnych formach pieczy zastępczej, w 2012 r., wynosiła 7 do 3). Można założyć, że w części spadek ten był skutkiem pracy asystentów rodziny. Informacja Rady Ministrów...

662 Zob. także powoływany już art. 109 § 1 – 2 pkt 5 oraz § 4 k. r. o.

niezbędnej mu pieczy, może być uznane za jedną z form wsparcia rodziny naturalnej. Stanowisko takie uzasadnia chociażby czasowy charakter tej pieczy, nastawionej – z nielicznymi wyjątkami – na powrót dziecka do naturalnego środowiska rodzinnego. Oddzielenie dziecka od rodziny, w sytuacji jej przejściowych kłopotów, odciąża rodzinę, umożliwiając jej przewyciężenie trudności. W okresie przebywania dziecka w rodzinie zastępczej, rodzina naturalna jest nadal wspierana, co stwarza jej szansę na ponowne pełnienie jej funkcji.

Rola unormowań administracyjnoprawnych w kształtowaniu i wdrażaniu prawnego modelu rodzin zastępczych jest ogromna. Przepisy tego prawa stanowią niezbędne uzupełnienie zwłaszcza regulacji cywilnoprawnych. Tylko łącznie mogą one sprawić, że instytucja rodzin zastępczych spełni związane z nią oczekiwania.

Przy pozytywnej ocenie regulacji prawnych dotyczących rodzin zastępczych, nie wyłączając ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (odpowiadają one standardom nie tylko europejskim, ale i światowym), trudno nie dostrzegać pewnych jej niedostatków. Zapewne to m. in. zmusi legislatora do podejmowania kolejnych prób dalszego jej udoskonalania w interesie zwłaszcza dziecka, które pozbawione opieki i wsparcia rodziców zasługuje na otoczenie go najlepszą, wszechstronną ochroną, w tym ochroną prawną, uwzględniającą w swych ramach m. in. dopracowaną wręcz wzorowo instytucję rodzin zastępczych.

WYKAZ LITERATURY



Adamiak B., Borkowski J., Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2011

Adamski F., Socjologia małżeństwa i rodziny. Wprowadzenie, Warszawa 1984

Andrzejewski M., Prawo dziecka do pieczy zastępczej, [w:] Konwencja o prawach dziecka. Analiza i wykładnia, red. **T. Smyczyński**, Poznań 1999

Andrzejewski M., Prawo dziecka do pieczy zastępczej, [w:] Ochrona praw dziecka w rodzinie dysfunkcyjnej (Dziecko-Rodzina-Państwo), Kraków 2003

Andrzejewski M., [w:] Rodziny zastępcze – problematyka prawna, red. **M. Andrzejewski**, Toruń 2006

Andrzejewski M., Prawo rodzinne i opiekuńcze, Warszawa 2010

Andrzejewski M., Piecza zastępcza, [w:] System Prawa Prywatnego. Tom 12. Prawo rodzinne i opiekuńcze, red. **T. Smyczyński**, Warszawa 2011

Badora S., Teoretyczne aspekty sieroctwa i jego opiekuńczej kompensacji, [w:] System opieki kompensacyjnej w zjednoczonej Europie, red. **S. Badora, D. Marzec**, Kraków 2002

Banaszak B., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009

Bek J., Opieka nad sierotami, Lwów 1916

Blake S., Administrative Law in Canada, LexisNexis Canada Inc. 2011

Blicharz J., Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej, Kolonia Limited 2005

Blicharz J., Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz, Warszawa 2012

Błaś A., Jendroška J., Granice dyskrecjonalnych uprawnień administracji publicznej, [w:] Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej, komitet redakcyjny: **Z. Niewiadomski, J. Buczkowski, J. Łukasiewicz, J. Posłuszny, J. Stelmasiak**, Przemysł 2000

Boć J., Błaś A., Publiczne prawa podmiotowe, [w:] Prawo administracyjne, red. **J. Boć**, Kolonia Limited 2007

Bruska M., Podstawy rozwoju embrionalnego człowieka, [w:] Molekularne podstawy rozrodczości człowieka i innych ssaków, red. **M. Kurpisz**, Poznań 2002

Ciepla H., [w:] Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz, red. **K. Piasecki**, Warszawa 2009

Cieślak Z., Konstrukcja uznania administracyjnego, [w:] Prawo administracyjne. Część ogólna, red. **Z. Niewiadomski**, Warszawa 2000

Cieślak Z., Publiczne prawa podmiotowe, [w:] Prawo administracyjne. Część ogólna, red. **Z. Niewiadomski**, Warszawa 2000

Chazan B., Ochrona zdrowia dziecka w najwcześniejszym okresie życia,

[w:] Polska dla dzieci. Ogólnopolski Szczyt w Sprawach Dzieci Warszawa 23–24 maja 2003 r., materiały i dokumenty, red. **M. Kaczmarek, P. Kierenko**, Warszawa 2003

Colton M., Williams M., Światowe kierunki w opiece zastępczej, [w:] Współczesne kierunki w opiece nad dzieckiem, red. **Z. W. Stelmaszuk**, Warszawa 1999

Cichowlas R., Wybrane perspektywy poznawcze pojmowania pojęcia „dobro dziecka”, *Rocznik Pedagogiczny* 1998, nr 21

Cyrankiewicz M., Gminy coraz lepiej chronią rodziny, *Rzeczpospolita* z 29 lutego 2012

Dangel T., Wady letalne u płodów noworodków. Opieka paliatywna jako alternatywa wobec eugenicznej aborcji, eugenicznego dzieciobójstwa i uporczywej terapii, [w:] *Dziecko. Studium interdyscyplinarne*, red. **E. Sowińska, E. Szczurko, ks. T. Guz, P. Marzec**, Lublin 2008

Dąbrowski Z., *Pedagogika opiekuńcza w zarysie*, t. I, Olsztyn 2000

Dąbrowski Z., Wybrane elementy pedagogiki opiekuńczej, [w:] *Pedagogika opiekuńcza-historia, teoria, terminologia*, **Z. Dąbrowski, F. Kulpiński**, Olsztyn 2000

Detencja dzieci cudzoziemskich w Polsce. Raport na temat realizacji międzynarodowych i krajowych standardów dotyczących detencji dzieci cudzoziemskich z 25 marca 2011r., red. **A. Gorlach, M. Pryczyńska, K. Przybysławska**, Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć

Domachowski W., „Dobro dziecka” jako kategoria w ekspertyzie psychologicznej w sprawach o przemoc w rodzinie, [w:] *Przemoc w rodzinie: diagnoza, orzecznictwo, profilaktyka*, red. **J. Stanik, Z. Majchrzyk**, Katowice 1998

Dominik D., Prawa dziecka a rodzinna opieka zastępcza. Doświadczenia Ośrodka Adopcyjno-Opiekuńczego w Rzeszowie, [w:] *Prawa dziecka. Wybrane aspekty*, red. **I. Marczykowska, E. Markowska-Gos, A. Solak, W. Walc**, Rzeszów 2006

Duk-Majewska A., Prawa i obowiązki wolontariusza w prawie polskim, [w:] *Studia nad ustrojoznawstwem i administracją. Księga jubileuszowa Profesora Michała Teofila Staszewskiego*, red. **J. Zieliński**, Siedlce 2007

Duniewska Z., Zasada proporcjonalności, [w:] *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. **M. Stahl**, Warszawa 2009

Duniewska Z., Uznanie administracyjne – władza dyskrejonalna, [w:] *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. **M. Stahl**, Warszawa 2009

Duniewska Z., Zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego – wyznaczenie pojęcia instytucji tego prawa, [w:] *System Prawa Administracyjnego. Tom 7. Prawo administracyjne materialne*, red. **R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel**, Warszawa 2012

- Dyczewski L.**, Rodzina Społeczeństwo Państwo, Lublin 1994
- Europejski Trybunał Praw Człowieka – orzecznictwo, t. 2, Prawo do życia i inne prawa, opracował **M. A. Nowicki**, Kraków 2002
- Elliott M., Beatson J., Matthews M.**, Administrative Law. Text and Materials, Oxford University Press, New York 2005
- Gadacz M., Stańczyk P.**, Zmiany w podatku dochodowym od osób fizycznych od 1 stycznia 2013 r., Przegląd Podatkowy 2012, nr 12
- Gawlik Z., Janiak A., Jedliński A., Kopaczyńska-Pieczniak K., Niezbecka E., Sokolowski T.**, Komentarz do art. 25 Kodeksu cywilnego, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I Część ogólna, red. **A. Kidyba**. Opublikowano: LEX, 2012
- Giesen B., Katner J. W., Książak P., Lewaszkiwicz-Petrykowska B., Majda R., Michniewicz-Broda E., Pajor T., Promińska U., Robaczyński W., Serwach M., Świdorski Z., Wojewoda M., Serwach M.**, Kodeks cywilny. Część ogólna. Komentarz, red. **M. Pyziak-Szafnicka**. Opublikowano: LEX, 2009
- Gizbert-Studnicki T.**, Zasady i reguły prawne, Państwo i Prawo 1988, z. 3
- Golkowin M.**, Rodzina jako wartość chroniona w konstytucji na tle europejskich standardów praw człowieka, [w:] Polska wobec europejskich standardów praw człowieka. Materiały konferencji naukowej doktorantów i studentów UMK. „W 50-lecie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i 10-lecia Katedry Praw Człowieka i Prawa Europejskiego UMK”, Toruń, dnia 6 listopada 2000 r., red. **T. Jasudowicz**, Toruń 2001
- Guziejewska A.**, Pojęcie rodziny w świetle ustawy o pomocy społecznej i ustawy o świadczeniach rodzinnych, Przegląd Prawa Publicznego 2011, nr 4
- Gronowska B., Jasudowicz C., Mik C.**, O prawach dziecka, Toruń 1994
- Grześkowiak A.**, Ochrona prawna życia dziecka poczętego i nowonarodzonego, [w:] Dziecko. Studium interdyscyplinarne, red. **E. Sowińska, E. Szczurko**, ks. **T. Guz, P. Marzec**, Lublin 2008
- Habuda A.**, Uznanie administracyjne – zmierzch czy renesans pojęcia, [w:] Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały Konferencji Naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, red. **M. Stahl, J. P. Tarno, M. Górski**, Łódź 2000
- Hambura S., Muszyński M.**, Karta praw podstawowych z komentarzem, Białsko-Biała 2001
- Harriet D' sa**, Być dziewczynką w Indiach, [w:] Międzynarodowy Kongres „O godność dziecka” Warszawa 18–20 maja 2001 r., red. **E. Kowalewska, P. Kierenko**, Gdańsk 2001
- Harlow C., Rawlings R.**, Law and Administration, Cambridge University Press, New York 2009
- Hellinckx W.**, Opieka instytucjonalna i jej alternatywy w krajach Unii Europejskiej, [w:] Współczesne kierunki w opiece nad dzieckiem, red. **Z. W. Stelmazuk**, Warszawa 1999

Holewińska-Łapińska E., Dziecko, [w:] Wielka Encyklopedia Prawa, red. **E. Smoktunowicz**, Białystok–Warszawa 2000

Holewińska-Łapińska E., Orzekanie o umieszczeniu małoletniego w rodzinie zastępczej, Warszawa 2007, t. 4, Prawo w Działaniu. Opracowanie dedykowane Panu prof. T. Smyczyńskiemu

Holewińska-Łapińska E., Ustanowienie opieki a orzeczenie o umieszczeniu dziecka w rodzinie zastępczej, [w:] Księga Jubileuszowa Prof. dr hab. Tadeusza Smyczyńskiego, red. **M. Andrzejewski, M. Łączkowska, L. Kociucki, A. N. Schulz**, Toruń 2008

Hryniewicz J., Odrzuceni. Analiza procesu umieszczania dzieci w placówkach opieki, Warszawa 2006

Ignatowicz J., Prawo rodzinne, Warszawa 2001

Jagielski J., Kontrola administracji publicznej, Warszawa 2006

Jakimowicz W., Publiczne prawa podmiotowe, Zakamycze 2002

Jamrożek M., Rodzina zastępcza, [w:] Encyklopedia Pedagogiczna, red. **W. Pomykało**, Warszawa 1997

Jamróż A., Miejsce zamieszkania i przebywania na terenie RP jako przesłanka prawa do świadczeń z zabezpieczenia społecznego, Monitor Prawa Pracy 2011, nr 5

Janasiewicz-Kruszyńska B., Rodzina, [w:] Słownik Psychologii, red. **J. Kurcz, K. Skarżyska**, Warszawa 2002

Jaros J. P. (zbiór i opracowanie), Prawa dziecka. Dokumenty Rady Europy, Warszawa 2012

Jasudowicz T., Administracja wobec praw człowieka, Toruń 1996

Jasudowicz T., Prawa Rodziny – Prawa w Rodzinie w świetle standardów międzynarodowych. Zbiór Dokumentów, Toruń 1999

Jasudowicz T., Prawo do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny, [w:] Prawa człowieka i ich ochrona. Podręcznik dla studentów prawa i administracji, **B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski**, Toruń 2005

Jaśkiewicz P., Olejniczak A., Pożytek publiczny i wolontariat. Komentarz do zmienionych przepisów, Warszawa 2010

Jaśkowska M., Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecyjnej administracji publicznej, [w:] System Prawa Administracyjnego. Tom 1. Instytucje prawa administracyjnego, red. **R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel**, Warszawa 2010

Jaworska-Dębska B., Umowy we współczesnej administracji, [w:] Umowy w administracji, red. **J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun**, Kolonia Limited 2008

Jaworska-Dębska B., Zadania samorządu terytorialnego, [w:] Prawo admini-

stracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, red. **M. Stahl**, Warszawa 2009

Jaworska-Dębska B., Kontrola pozasądowa administracji, [w:] Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, red. **M. Stahl**, Warszawa 2009

Jeżewski K., Wzorowe fermy włościańskie, czyli program działalności T. Gniazd Sierocych, Lwów 1910

Jędrzejewski S., Zakres pojęcia „nadzór” w doktrynie prawa administracyjnego, [w:] Administracja u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej, komitet redakcyjny: **Z. Niewiadomski, J. Buczkowski, J. Łukasiewicz, J. Posłuszny, J. Stelmasiak**, Przemyśl 2000

Joachimowska M., Rodzicielstwo zastępcze. Idea-Problemy-Analizy-Kompetencje, Bydgoszcz 2008

Kamińska U., Zranione dzieciństwo: wychowankowie Domu Dziecka mówią, Katowice 2000

Kamińska U., Zarys metodyki pracy opiekuńczo-wychowawczej w rodzinnych i instytucjonalnych formach wychowania, Katowice 2002

Kasznica S., Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze, Poznań 1946

Kawula S., Janke A. W., Polimorficzność i komplementarność badań nad współczesną rodziną, [w:] Pedagogika rodziny. Obszary i panorama problematyki, red. **S. Kawula, J. Brągiel, A. W. Janke**, Toruń 2005

Kelm A., Węzłowe problemy pedagogiki opiekuńczej, Warszawa 2000

Kędzierska K., Miejsce zamieszkania i przebywanie w ustawie o pomocy społecznej, Casus 2011, nr 60

Kędziora R., Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2011

Kępski Cz., Dziecko sieroce i opieka nad nim w Polsce w okresie międzywojennym, Lublin 1991

Kierzyńska R., Ostropolski T., Znaczenie pojęć „miejsce zamieszkania” oraz „pobyt” w procedurze ENA – glosa do wyroku ETS z 17. 07. 2008 r. w sprawie C – 66/08 Kozłowski, Europejski Przegląd Sądowy 2009, nr 1

Kłowska K., Czynności faktyczne jako prawna forma działania administracji, Rzeszów 2009

Kmieciak Z., Odwołania w postępowaniu administracyjnym, Warszawa 2011

Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, tom 2, red. **M. Manowska**, Warszawa 2011

Kolankiewicz M., Z tradycji rodzin zastępczych. Cz. 1, Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze 2008, nr 1

Kołodziejcki S., Dobro wspólnych nieletnich dzieci jako przesłanka odmowy orzeczenia rozvodu, *Paestra* 1965, nr 9

Kornas-Biela D., Kochać dziecko i towarzyszyć mu od poczęcia, [w:] Międzynarodowy Kongres „O godność dziecka” Warszawa 18–20 maja 2001 r., red. **E. Kowalewska, P. Kierenko**, Gdańsk 2001

Kowalski G., Warunki dopuszczalności przerywania ciąży a prawna ochrona życia poczętego, [w:] Dziecko. Studium interdyscyplinarne, red. **E. Sowińska, E. Szczurko, ks. T. Guz, P. Marzec**, Lublin 2008

Kowalski G., Ochrona dziecka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] Ochrona dziecka w prawie publicznym, red. **M. Bartnik, M. Bielecki, J. Parochmiuk, B. Ulijasz**, Tomaszów Lubelski–Lublin 2008

Kowalski W., Wioski Dziecięce SOS w świecie i w Polsce 1949–1999, Krańnik 1999

Kozdrowicz E., System opieki nad dzieckiem opuszczonym (1945–1998), [w:] Zagrożone dzieciństwo. Rodzinne i instytucjonalne formy opieki, red. **M. Kolaniewicz**, Warszawa 1998

Kulpiński F., Historyczne podmioty myśli i praktyki opieki nad dzieckiem, [w:] Pedagogika opiekuńcza – historia, teoria, terminologia, **Z. Dąbrowski, F. Kulpiński**, Olsztyn 2000

Kusio U., Rodzina zastępcza jako środowisko wychowawcze. Studium socjologiczne na przykładzie Lublina, Lublin 1998

Kwaśniewska A., [w:] Rodzicielstwo zastępcze – komentarz do przepisów, red. **O. Trocha**, Warszawa 2010

Kwaśniewska A., Łojkowska M., Pomarańska-Bielecka M., Trocha O., Zieliński P., Zima M., Poradnik rodzicielstwa zastępczego, Myślenice 2010

Lacey A. R., Słownik filozoficzny. Przekład **R. Matuszewski**, Poznań 1999

Legat S., Wprowadzenie: Rodziny zastępcze a wybrane aspekty polityki społecznej państwa, [w:] Opieka zastępcza nad dzieckiem i młodzieżą – od form instytucjonalnych do rodzinnych, red. **M. Raclaw-Markowska, S. Legat**, Warszawa 2004

Leenen C., Children’s Rights and the Dutch Termination of Life on Request and Assisted Suicide (Review Procedures) Act, [w:] Development and Autonomy Rights of Children Empowering Children, Caregivers and Communities, **J. C. M. Willems**, Antwerpen, Oxford, New York 2002

Ławrynowicz P., [w:] Rodziny zastępcze – problematyka prawna, red. **M. Andrzejewski**, Toruń 2006

Łopatka A., Konwencja o prawach dziecka a prawo polskie. Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej w gmachu Sejmu RP w dniach 19–20 marca 1991 r., Warszawa 1991

Łopatka A., Dziecko – jego prawa człowieka, Warszawa 2000

- Lopatka A.**, Jednostka. Jej prawa człowieka, Warszawa 2002
- Łukaszewicz A.**, Widzenia za kratkami nie szkodzą dzieciom, Rzeczpospolita z 22 stycznia 2007
- Łętowska E., Woleński J.**, Instytucjonalizacja związków partnerskich a Konstytucja RP z 1997 r., Państwo i Prawo 2013, nr 6
- Maciaszkowa J.**, Z teorii i praktyki pedagogiki opiekuńczej. Opieka rodzinna nad dzieckiem i kompensacja jej niedostatku, Warszawa 1991
- Majewska A.**, Rodziny zastępcze Łodzi, Łódź 1948
- Marciniak J.**, Treść i sprawowanie opieki nad małoletnim, Warszawa 1975
- McCarthy J., Marshall A., Collins J., Arganza G., Deserly K., Milon J.**, A Family's Guide to the Child Welfare System, December 2003
- Meissner K.**, Dziecko darem i zadaniem, [w:] Międzynarodowy Kongres „O godność dziecka” Warszawa 18–20 maja 2001 r., red. E. Kowalewska, P. Kierenko, Gdańsk 2001
- Michalska-Badziak R.**, Prawo pomocy społecznej, [w:] Materialne prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady, red. M. Stahl, Warszawa 2005
- Mincer M.**, Uznanie administracyjne, Toruń 1973
- Mincer M.**, Pojęcia niedookreślone w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, Nowe Prawo 1984, nr 7–8
- Miruć A., Radwanowicz J.**, Zasady ogólne pomocy społecznej w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, [w:] Polski model sądownictwa administracyjnego, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003
- Miruć A.**, Umowy w działaniach administracji pomocy społecznej, [w:] Umowy w administracji, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Kolonia Limited 2008
- Morawski L.**, Zasady wykładni prawa, Toruń 2006
- Myers J. E. B.**, A Short History of Child Protection in America, Family Law Quarterly, Vol. 42, No. 3, Fall 2008
- Niewiadomski Z.**, Samorząd terytorialny, [w:] System Prawa Administracyjnego. Podmioty administrujące. T. 6, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011
- Nitecki S.**, Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym, Oficyna 2008. Opublikowano: LEX
- Nitecki S.**, Procedury i tryb przyznawania świadczeń. Pomoc społeczna, Wrocław 2012
- Nowa Encyklopedia Powszechna, t. II, D-H, red. B. Petrozolin-Skowrońska, Warszawa 1995
- Nowacka-Isaksson A.**, Władze w Szwecji coraz częściej chronią dzieci imigrantów przed rodzicami, Rzeczpospolita z 21 listopada 2006

Nowacki J., Prawo publiczne – prawo prywatne, Katowice 1992

Nowosielska K., Samorządy zbankrutują przez pieczę zastępczą, Rzeczpospolita z 30 listopada 2011

Nowy Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 1999–2004, opracował **M. A. Nowicki**, Kraków 2005

Ochendowski E., Postępowanie Administracyjne Ogólne, Egzekucyjne, Sądowoadministracyjne, wybór orzecznictwa, Toruń 2010

Odzyskane domy rodzinne. Z doświadczeń rodzinnych domów dziecka w Polsce Ludowej, red. **A. Kelm**, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne (brak daty wydania)

Olejniczak-Szałowska E., Zasady prawa administracyjnego i organizacji administracji, [w:] Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, red. **M. Stahl**, Warszawa 2009

Olejniczak-Szałowska E., Pojęcie, cechy i rodzaje kontroli, [w:] Prawo administracyjne – pojęcia instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, red. **M. Stahl**, Warszawa 2009

Oniszczyk J., Wolności i prawa socjalne oraz orzecznictwo konstytucyjne, Warszawa 2005

Orbik Z., [w:] Słownik pojęć, red. **K. Ostrowska**, Kraków 2004

Ura E., Ura Ed., Prawo administracyjne. Warszawa 2004

Patulski W., Uprawnienia pracowników związane z rodzicielstwem, [w:] Kodeks pracy. Komentarz, red. **W. Muszalski**, Warszawa 2011

Piechowiak M., Konstytucyjna ochrona życia dzieci nienarodzonych. O próbie nowelizacji Konstytucji RP, [w:] Dziecko. Studium interdyscyplinarne, red. **E. Sowińska, E. Szezurko, ks. T. Guz, P. Marzec**, Lublin 2008

Pietkiewicz B., Wilk E., Zamknijmy domy dziecka!, Polityka 1998, nr 1

Płonka-Bielanin K., Status administracyjno-prawny organizacji pożytku publicznego, Katowice 2010

Popławska E., Wpływ zasady subsydiarności na przemiany ustrojowe w Polsce, [w:] Subsydiarność, red. **D. Milczarek**, Warszawa 1998

Prawa rodziny – Prawa w rodzinie w świetle standardów międzynarodowych. Materiały Krajowej Konferencji Naukowej Toruń, 22–23 października 1998 r., red. **T. Jasudowicz**, Toruń 1999

Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe. Opracowanie i przekład **B. Groñowska, T. Jasudowicz, C. Miłk**, Toruń 1999

Raport na temat zjawiska handlu dziećmi w Polsce 2010 (31 grudnia 2010 r.), opracowała **I. Nowak, K. Przybysławska**, Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć

Radwański Z., Pojęcie i funkcja dobra dziecka w polskim prawie rodzinnym i opiekuńczym, Studia Cywilistyczne 1981, t. XXXI

Radwański Z., Dobro dziecko, [w:] Konwencja o prawach dziecka a prawo polskie. Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej w gmachu Sejmu RP w dniach 19–20 marca 1991 r., red. **A. Łopatka**, Warszawa 1991

Rodzicielstwo zastępcze – komentarz do przepisów, red. **O. Trocha**, Warszawa 2010

Romer M. T., Prawo pracy. Komentarz, Warszawa 2010

Róg A., Wioski Dziecięce SOS w Polsce Funkcjonowanie w lokalnych społecznościach, Tarnobrzeg 2009

Różańska E., Tynelski A., Rodzina zastępcza jako forma opieki nad dzieckiem, Kielce 1981

Rzecznik Praw Obywatelskich, red. **L. Garlicki**, Warszawa 1989

Safjan M., Instytucja rodzin zastępczych. Problemy prawno-organizacyjne, Warszawa 1982 **Safjan M.**, Osamotnione dzieci. Rodziny zastępcze i rodzinne domy dziecka, Warszawa 1983

Sierpowska I., Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz, ABC 2009. Opublikowano: LEX

Słownik Języka Polskiego, t. II, D-G, red. **W. Doroszewski**, Warszawa 1960

Słownik Języka Polskiego, t. I, red. **M. Szymczak**, Warszawa 1993

Słownik Języka Polskiego, t. II, red. **M. Szymczak**, Warszawa 1993

Słownik Języka Polskiego, t. III, red. **M. Szymczak**, Warszawa 1993

Słownik etymologiczny języka polskiego, red. **K. Długosz-Kurczabowa**, Warszawa 2005

Smyczyński T., Pojęcie i status osobowy dziecka w świetle konwencji praw dziecka i prawa polskiego, Państwo i Prawo 1991, z. 4

Smyczyński T., Rodzina i prawo rodzinne w świetle nowej Konstytucji, Państwo i Prawo 1997, z. 11–12

Spurek S., Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. Komentarz. Opublikowano: LEX, 2012

Substitute Care and Your Child, Illinois Department of Children and Family Services, May 2003

Stadniczeńko S. L., Rodzina i jej prawa w świetle Karty Praw Rodziny 1983, [w:] Prawa rodziny – Prawa w rodzinie w świetle standardów międzynarodowych. Materiały Krajowej Konferencji Naukowej Toruń, 22–23 października 1998 r., red. **T. Jasudowicz**, Toruń 1999

Stahl M., Czynności materialno-techniczne, [w:] Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, red. **M. Stahl**, Warszawa 2009

Stahl M., Ugody, porozumienia administracyjne, umowy publicznoprawne, publiczne, administracyjne, umowy cywilne, [w:] Prawo administracyjne

– pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, red. **M. Stahl**, Warszawa 2009

Stahl M., Publiczne prawo podmiotowe, [w:] Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, red. **M. Stahl**, Warszawa 2009

Stahl M., Kontrola sądowa administracji, [w:] Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, red. **M. Stahl**, Warszawa 2009

Stahl M., Inne podmioty administrujące, [w:] System Prawa Administracyjnego. Podmioty administrujące. Tom 6, red. **R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel**, Warszawa 2011

Stahl M., Zagadnienia ogólne, [w:] System Prawa Administracyjnego. Podmioty administrujące. Tom 6, red. **R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel**, Warszawa 2011

Standardy Prawne Rady Europy. Teksty i komentarze. Tom I. Prawo Rodzinne, red. **M. Safjan**, Warszawa 1994

Starościek J., Swobodne uznanie władz administracyjnych, Warszawa 1948

Stawecki T., Winczorek P., Wstęp do prawoznawstwa, Warszawa 1999

Stelmasiak J., Wąsikowska A., Zasady ogólne prawa ochrony środowiska, [w:] Prawo ochrony środowiska, red. **J. Stelmasiak**, Warszawa 2010

Stelmaszuk Z. W., Rodzinne formy opieki zastępczej, Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze 1998, nr 3

Stelmaszuk Z. W., Opieka nad dzieckiem czy opieka „zastępcza”? Problemy terminologiczne czy komedia omyłek?, Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze 2002, nr 2

Stelmaszuk Z. W., Kolankiewicz G., Opieka nad dzieckiem, [w:] Encyklopedia pedagogiczna XXI w., t. III, red. T. Pilch, Warszawa 2004

Stojanowska W., Dobro dziecka jako instrument wykładni norm konwencji o prawach dziecka oraz prawa polskiego jako dyrektywa jego stosowania, [w:] Konwencja o prawach dziecka. Analiza i wykładnia, red. **T. Smyczyński**, Poznań 1999

Stopka K., Zasada subsydiarności w prawie pomocy społecznej, Warszawa 2009

Strzebińczyk J., Prawo rodzinne, Kraków 2002

Sylwestrzak A., Obowiązki dziecka wobec rodziców, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2001, z. 3

Sylwestrzak A., Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej, Gdańsk 2004

System prawa rodzinnego i opiekuńczego. Część 1, red. **J. St. Piąkowski**, Wrocław 1985

Szewczyk M., Nadzór w materialnym prawie administracyjnym, Poznań 1995

Szlendak T., Rodzina, [w:] Encyklopedia Socjologii O-R (3), red. **H. Domań-**

ski, W. Morawski, J. Mucha, M. Ofierska, J. Szacki, M. Ziółkowski, Warszawa 2000

Szczepański J., Elementarne pojęcia socjologii, Warszawa 1970

Szreniawski J., Organizacje społeczne, [w:] Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej, red. **J. Stelmasiak, J. Szreniawski**, Bydgoszcz–Lublin 2002

Śledzińska-Simon A., Bodnar A., Kontakty między rodzicami a dziećmi w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz innych instrumentów międzynarodowych, [w:] Władza rodzicielska i kontakty z dzieckiem, red. **J. Ignaczewski**, Wydawnictwo C. H. Beck 2010

Tatarkiewicz W., Historia filozofii, t. I, Warszawa 1993

Telka L., Rodzinne domy dziecka. Zarys monograficzny. Acta Universitatis Lodzianis. Folia Paedagogica 4, Łódź 2000

Tęczowe rodziny w Polsce. Prawo a rodziny lesbijskie i gejowskie, red. **M. Zima**, Warszawa 2010

Tryc-Ostrowska M., Żona swojej żony, Rzeczpospolita z 23 maja 2006 (dodatek Nowa rodzina)

Trynieszewska K., Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej Komentarz, Warszawa 2012

Ura E., Ura Ed., Prawo administracyjne, Warszawa 2004

Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz, red. **W. Maciejko, P. Zaborniak**, Warszawa 2010

W imieniu dziecka poczętego, red. **J. W. Galkowski, J. Gula**, Rzym–Lublin 1988

Wade W., Forsyth Ch., Administrative Law, Oxford University Press Inc., New York 2009

Wawilowa M., Jeszcze o interesie dziecka w procesie rozwodowym, Nowe Prawo 1954, nr 2

Wielka Księga Myśli Polskiej, wybór i opracowanie **D. i W. Masłowscy**, Warszawa 2007

Wielka Księga Myśli Świata, wybór i opracowanie **D. i W. Masłowscy**, Warszawa 2007

Willke J., Willke B., Pokochać ich oboje!, [w:] Międzynarodowy Kongres „O godność dziecka” Warszawa 18–20 maja 2001 r., red. **E. Kowalewska, P. Kierenko**, Gdańsk 2001

Wiktorowska A., Wierzbowski M., Prawne formy działania administracji, [w:] Prawo administracyjne, red. **M. Wierzbowski**, Warszawa 1997

Winczorek P., Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Warszawa 2008

Winogrodzka L., Rodziny zastępcze i ich dzieci, Lublin 2007

Wsparcie Rodziny i Piecza Zastępcza. Zeszyt 3. Urząd Marszałkowski w Łodzi. Regionalne Centrum Polityki Społecznej w Łodzi, opracowała **B. Skóbel**, Łódź 2011

Wróbel A., Prawo podmiotowe publiczne, [w:] System Prawa Administracyjnego. Tom 1. Instytucje prawa administracyjnego, red. **R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel**, Warszawa 2010

Wróblewski J., Prawo obowiązujące a ogólne „zasady prawa”, Zeszyty Naukowe UŁ 1965, seria I, z. 42

Wronkowska S., System prawny a porządek prawny i ład społeczny, [w:] Zarys teorii państwa i prawa, red. **A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński**, Warszawa 1992

Wzorowe Zagrody jako program działalności Towarzystwa Gniazd Sierocych, Warszawa 1918

Wzorowe Wioski jako Program działalności Towarzystwa Gniazd Sierocych, Warszawa 1921

Zacharko L., Nitecki S., Umowa – jako forma prywatyzacji zadań publicznych w świetle ustawy o pomocy społecznej, [w:] Umowy w administracji, red. **J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun**, Kolonia Limited 2008

Zalewski D., Antypedagogika, a realne dobro dziecka, [w:] Dziecko. Studium interdyscyplinarne, red. **E. Sowińska, E. Szczurko, ks. T. Guz, P. Marzec**, Lublin 2008

Zieliński M., Wykładania prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki, Warszawa 2002

Zima M., Sądowy tryb umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej. Poradnik dla rodziców, Warszawa 2006

Zima M., [w:] Rodzinne formy opieki zastępczej. Poradnik prawny, red. **S. Stasiak**, Warszawa 2007

Zmiany w systemie opieki nad dziećmi i młodzieżą – perspektywa europejska, red. **Z. W. Stelmaszuk**, Katowice 2001

Żmigrodzki P., Słownik Wyrazów Bliskoźnacznych, Warszawa 2001

Zychowicz P., Szkoci kontra homofobia, Rzeczpospolita z 20 lutego 2007

WYKAZ ORZECZNICTWA



Europejski Trybunał Praw Człowieka i Europejska Komisja Praw Człowieka

Wyrok ETPC Marckx v. Belgia z dnia 13 czerwca 1979 r., 6833/74,
LEX nr 80813

Wyrok ETCP Dudgeon v. Wielka Brytania z dnia 22 października 1981 r.,
7525/76, LEX nr 80824

Wyrok ETPC Abdulaziz, Cabales i Balkiali v. Wielka Brytania z dnia 28 maja
1985 r., 9214/80, LEX nr 80994

Wyrok ETPC Cossey v. Wielka Brytania z dnia 27 września 1990 r., 10843/84,
LEX nr 81114

Wyrok ETPC M. i R. Andersson v. Szwecja z dnia 25 lutego 1992 r., 12963/87,
LEX nr 81230

Wyrok ETPC Olsson v. Szwecja (nr 2) z dnia 27 listopada 1992 r., 13441/87,
LEX nr 81265

Wyrok ETPC Koron i inni v. Holandia z dnia 27 października 1994 r., 18535/91,
LEX nr 75624

Wyrok ETPC Gül v. Szwajcaria z dnia 19 lutego 1996 r., 23218/94,
LEX nr 79965

Wyrok ETPC K. i T. v. Finlandia z dnia 27 kwietnia 2000 r., 25702/94,
LEX nr 76876

Wyrok ETPC Ciliz v. Holandia z dnia 11 lipca 2000 r., 29192/95,
LEX nr 76758

Wyrok ETPC (Wielka Izba) Scozzari i Giunta v. Włochy z dnia 13 lipca 2000 r.,
39221/98, LEX nr 76745

Wyrok ETPC (Wielka Izba) T. P. i K. M. v. Wielka Brytania z dnia 10 maja
2001 r., 28945/95, LEX nr 76202

Wyrok ETPC Hoffman v. Niemcy z dnia 11 października 2001 r., 34045/96,
LEX nr 75940

Wyrok ETPC Al. – Nasif v. Bułgaria z dnia 20 czerwca 2002 r., 50963/99,
LEX nr 75624

Wyrok ETPC Venema v. Holandia z dnia 17 grudnia 2002 r., 35731/97,
LEX nr 75111

Wyrok ETPC K. A. v. Finlandia z dnia 14 stycznia 2003 r., 27751/95,
LEX nr 75689

Wyrok ETPC Klamecki v. Polska (nr 2) z dnia 3 kwietnia 2003 r., 31583/96,
LEX nr 76825

Wyrok ETPC Haase v. Niemcy z dnia 8 kwietnia 2004 r., 11057/02,
LEX nr 125857

Wyrok ETPC Lebbink v. Holandia z dnia 1 czerwca 2004 r., 45582/99,
LEX nr 133534

Wyrok ETPC Pla i Puncernau v. Andora z dnia 13 lipca 2004 r., 69498/01,
LEX nr 139369

Wyrok ETPC Monory v. Rumunia i Węgry z dnia 5 kwietnia 2005 r., 71099/01,
LEX nr 150025

Wyrok ETPC Zawadka v. Polska z dnia 23 czerwca 2005 r., 48542/99,
LEX nr 153414

Wyrok ETPC P. M. v. Wielka Brytania z dnia 19 lipca 2005 r., 6638/03,
LEX nr 154376

Wyrok ETPC H. N. v. Polska z dnia 13 września 2005 r., 77710/01,
LEX nr 156571

Wyrok ETPC Yigit v. Turcja z dnia 20 stycznia 2009 r., 3976/05,
LEX nr 478595

Wyrok ETPC Eberhard i M. v. Słowenia z dnia 1 grudnia 2009 r., 8673/05,
LEX nr 530160

Wyrok ETPC Jeremowicz v. Polska z dnia 5 stycznia 2010 r., 24023/03,
LEX nr 534230

Wyrok ETPC Frasik v. Polska z dnia 5 stycznia 2010 r., 22933/02,
LEX nr 534227

Wyrok ETPC Kozak przeciwko Polsce z dnia 2 marca 2010 r., skarga 13102/02,
www.ms.gov.pl z dnia 22 października 2011 r.

Wyrok ETPC Kurochkin v. Ukraina z dnia 20 maja 2010 r., 42276/08,
LEX nr 578476

Wyrok ETPC Schalk i Kopf v. Austria z dnia 24 czerwca 2010 r., 30141/04,
LEX nr 584459

Wyrok ETPC P.B. I J. S. V Austria z dnia 22 lipca 2010 r., 18984/02,
LEX nr 590368

Wyrok ETPC O'Donoghue i inni v. Wielka Brytania z dnia 14 grudnia 2010 r.,
34848/07, LEX nr 672821

Wyrok ETPC Anayo v. Niemcy z dnia 21 grudnia 2010 r., 20578/07,
LEX nr 675439

Wyrok ETPC Genovese v. Malta z dnia 11 października 2011 r., 53124/09,
LEX nr 951055

Wyrok ETPC Assunção Chaves v. Portugalia z dnia 31 stycznia 2012 r.,
61226/08, LEX nr 1107093

Wyrok ETPC Vejdeland v. Szwecja z dnia 9 lutego 2012 r., 1813/07,
LEX nr 1107791

Wyroki ETPC: Ahrens v. Niemcy z dnia 22 marca 2012 r., 45071/09, LEX nr 1130621
Van der Heijden v. Holandia z dnia 3 kwietnia 2012 r., 42857/05, LEX nr 1130645
Santos Nunes v. Portugalia z dnia 22 maja 2012 r., 61173/08, LEX nr 1164649
Harroudj v. Francja z dnia 4 października 2012 r., 43631/09, LEX nr 1312979
H. v. Finlandia z dnia 13 listopada 2012 r., 37359/09, LEX nr 1226384
Decyzja ETPC: A. Schultz i M. Schultz v. Polska z dnia 8 stycznia 2002 r., 50510/99, LEX nr 50239
T. C. v. Polska z dnia 13 listopada 2003 r., 73865/01, LEX nr 81432
Różański v. Polska z dnia 10 marca 2005 r., 55339/00, LEX nr 148869
EKPCz: Pan L. i Pani L. v. Wielka Brytania z dnia 11 listopada 1986 r., 11089/84, LEX nr 116723
EKPCz: Kerkhoven, A. Hinke i S. Hinke v. Holandia z dnia 19 maja 1992 r., 15666/89, LEX nr 109128
EKPCz: J. R. M. v. Holandia z dnia 8 lutego 1993 r., 16944/90, LEX nr 109122
EKPCz: Thorbergsson v. Islandia z dnia 1 stycznia 1994 r., 22597/93, LEX nr 116631
EKPCz: Wielgosz v. Polska z dnia 11 maja 1999 r., 33642/96, LEX nr 41089

Europejski Trybunał Sprawiedliwości

Wyroki ETS z dnia 27 czerwca 2006 r. Parlament Europejski v. Rada Unii Europejskiej, C – 540/03, ZOTSiSPI 2006/6B/I – 05769 z głosem M. Bulterman, CML Rev. 2008, nr 1
Wyroki ETS z dnia 27 listopada 2007 r. w postępowaniu C. (orzeczenie wstępne) C – 435/06, www.eur-lex.europa.eu wraz z opinią Rzecznika Generalnego

Trybunał Konstytucyjny

Orzeczenie TK z 28 maja 1997 r., (K 26/96), OTK-A 1997/2/19
Wyroki TK z dnia 27 stycznia 1999 r., (K 1/98), OTK-A 1999/1/3

Wyrok TK z dnia 26 lutego 2003 r., (K 1/01), OTK-A 2003/2/15
Wyrok TK z dnia 28 kwietnia 2003 r., (K 18/02), OTK-A 2003/4/32 z glosą aprobującą: Z. Krzemiński, Glosa do wyroku TK z dnia 28 kwietnia 2003 r., K 18/02
Wyrok TK z dnia 15 listopada 2005 r., (P3/05), OTK-A 2005/10/115
Wyrok TK z dnia 22 lipca 2008 r., (P 41/07), OTK-A 2008/6/109
Wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2009 r., (K 6/08), OTK-A 2009/4/52
Wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2011 r., (SK 62/08), OTK-A 2011/3/22
Wyrok TK dnia 11 października 2011 r., (K 16/10), OTK-A 2011/8/80
Wyrok TK z dnia 23 kwietnia 2013 r., (K 12/12), Dz. U. poz. 548

Sąd Najwyższy

Postanowienie SN z dnia 27 października 1997 r., III CKN 321/97, LEX nr 236525
Postanowienie SN z dnia 17 listopada 1998 r., II CKN 893/97, OSP 2001/3/46
Postanowienie SN z dnia 29 października 1999 r., I CKN 884/99, LEX nr 1125075
Postanowienie SN z dnia 10 maja 2000 r., III CKN 845/00, LEX nr 1222322
Postanowienie SN z dnia 13 września 2000 r., II CKN 1141/00, LEX nr 51969
Postanowienie SN z dnia 1 grudnia 2000 r., V CKN 1747/00, LEX nr 52467
Postanowienie SN z dnia 12 grudnia 2000 r., V CKN 1805/00, LEX nr 52400
Postanowienie SN z dnia 18 listopada 2003 r., II CK 199/02, LEX nr 602360
Postanowienie SN z dnia 7 lipca 2004 r., II KK 176/04, LEX nr 121668
Postanowienie SN z dnia 5 lipca 2006 r., IV CSK 127/06, LEX nr 232819
Postanowienie SN z dnia 4 lutego 2010 r., V KK 296/09, Biul. SN 2010/5/23 – 24
Postanowienie SN z dnia 19 stycznia 2012 r., IV CZ 158/11, LEX nr 1169167
Postanowieniu SN z dnia 22 czerwca 2012 r., V CSK 283/11, LEX nr 1232479
Uchwała SN z dnia 26 stycznia 1973 r., III CZP 101/71, OSNC 1973/7 – 8/118
Uchwała SN z dnia 19 marca 1976 r., III CZP 7/76, LEX nr 7810
Uchwała SN z dnia 20 listopada 2009 r., III CZP 99/09, Biul. SN 2010/5/74
Wyrok SN z dnia 2 lutego 1996 r., II URN 56/95, OSNP 1996/16/240
Wyrok SN z dnia 8 czerwca 2000 r., V CKN 1237/00, LEX nr 52389
Wyrok SN z dnia 13 kwietnia 2005 r., IV CK 648/04, OSNC 2006/3/ 54
Wyrok SN z dnia 6 grudnia 2007 r., IV CSK 301/07, OSNC 2009/2/ 29 z glosą krytyczną: T. Jasiakiewicz, Glosa do wyroku SN z dnia 6 grudnia 2007 r.,

IV CSK 301/07 oraz z głosem aprobującą: W. Robaczyński, Glosa do wyroku SN z dnia 6 grudnia 2007 r., IV CSK 301/07

Naczelny Sąd Administracyjny

Postanowienie NSA z dnia 16 stycznia 2008 r., I OW 101/07, www.orzeczeniainsa.gov.pl z dnia 29 stycznia 2009 r.

Postanowienie NSA z dnia 26 sierpnia 2011 r., II FZ 449/11, LEX nr 896373

Postanowienie NSA z dnia 15 września 2011 r., II GZ 406/11, LEX nr 899050

Postanowienie NSA z dnia 14 lutego 2012 r., I OW 214/11 LEX nr 1115969

Postanowienie NSA z dnia 9 marca 2012 r., I OW 14/12, LEX nr 1122894

Postanowienie NSA z dnia 23 marca 2012 r., I OW 31/12, LEX nr 1136736

Postanowienie NSA z dnia 13 listopada 2012 r., II OZ 983/12, LEX nr 1248537

Postanowienie NSA z dnia 24 września 2013 r., I OW 181/13, LEX nr 1375114

Uchwała NSA z dnia 24 maja 2012 r., II GPS 1/12, ONSAiWSA 2012/4/62

Wyrok NSA (do 2003.12. 31) w Gdańsku z dnia 21 kwietnia 1999 r., I SA/Gd 1155/97, LEX nr 37868

Wyrok NSA z dnia 30 listopada 2005 r., II OSK 1148/05, LEX 196754

Wyrok NSA z dnia 30 czerwca 2005 r., II OSK 554/05, ONSAiWSA 2006/4/114

Wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2008 r., II OSK 227/07, LEX nr 505278

Wyrok NSA z dnia 17 lutego 2009 r., I OSK 384/08, LEX nr 518216

Wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2009 r., I OSK 980/09, LEX nr 582504

Wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2011 r., I OSK 2096/10, LEX nr 990221

Wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2011 r., II GSK 627/10, LEX nr 852313

Wyrok NSA z dnia 9 marca 2012 r., II OSK 2528/10, LEX nr 1251968

Wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2012 r., I OSK 66/12, LEX nr 1218891

Wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2013 r., I OSK 1649/11, LEX nr 1298305

Wojewódzkie Sądy Administracyjne

Postanowienie WSA w Szczecinie z dnia 10 czerwca 2013 r., II SA/Sz 470/13, LEX nr 1340522

Postanowienie WSA w Łodzi z dnia 14 czerwca 2013 r., II SA/Łd 498/13, LEX nr 1340648

Postanowienie WSA w Szczecinie z dnia 28 czerwca 2013 r., II SA/Sz 496/13, LEX nr 1337837

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2006 r., V SA/Wa 2/06, LEX nr 220909

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 listopada 2006 r., IV SA/Po 6/06,
www.orzeczeniainsa.gov.pl z dnia 29 lutego 2012 r.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 grudnia 2006 r., IV SA/Po 1055/05,
www.orzeczeniainsa.gov.pl z dnia 29 lutego 2012 r.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 lutego 2007 r., IV SA/Po 10/06,
www.orzeczeniainsa.gov.pl z dnia 29 lutego 2012 r.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 maja 2007 r., I SA/Wa, 469/07,
LEX nr 328251

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 czerwca 2007 r., VI SA/Wa 651/07,
LEX nr 352709

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 lipca 2007 r., V SA/Wa 561/07,
LEX nr 364675

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 października 2007 r., V SA/Wa 1218/07,
LEX nr 420153

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 października 2007 r., V SA/ Wa 1986/06,
LEX nr 420125

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 listopada 2007 r., III SA/ Łd 587/07,
LEX nr 516636

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 lutego 2008 r., II SA/Gl 484/07,
LEX nr 460013

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 2 lipca 2008 r., II SA/Lu 97/08,
LEX nr 509620

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 24 kwietnia 2008 r., III SA/Łd 8/08,
LEX nr 488319

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18 listopada 2008 r., II SA/Bd 600/08,
LEX nr 555681

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 sierpnia 2009 r., V SA/Wa 183/09,
LEX nr 562865

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 października 2009 r., IV SA/Po 642/09,
LEX nr 574113

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 października 2009 r., II SA/Bd 489/09,
LEX nr 572111

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 marca 2010 r., I SA/Wa 110/10,
LEX nr 606497

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 26 maja 2010 r., I SA/Sz 91/08,
LEX nr 586006

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 sierpnia 2010 r., III SA/Kr 154/10,
LEX nr 756892

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 października 2010 r., III SA/Kr 517/10,
LEX nr 756958

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 października 2010 r., I SA/Wa 1055/10,
LEX nr 750547

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 listopada 2010 r., IV SA/Po 749/10,
LEX nr 758606

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 maja 2011 r., VIII SA/Wa 1/11,
LEX nr 996855

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 2 czerwca 2011 r., II SA/Sz 417/11,
LEX nr 821565

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 18 października 2011 r., II SA/Lu 445/11,
www.orzeczeniainsa.gov.pl z dnia 20 stycznia 2012 r.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 28 października 2011 r., II SA/Łd 664/11,
www.orzeczeniainsa.gov.pl z dnia 20 stycznia 2012 r.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 28 października 2011 r., II SA/Łd 665/11,
www.orzeczeniainsa.gov.pl z dnia 20 stycznia 2012 r.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 stycznia 2012 r., V SA/Wa 2141/11,
LEX nr 1139722

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 8 lutego 2012 r., II SA/Rz 1113/11,
LEX nr 1116477

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 6 marca 2012 r., II SA/Lu 997/11,
LEX nr 1138648

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 maja 2012 r., IV SA/Po 263/12,
LEX nr 1163552

Wyrok WSA w Opolu z dnia 12 września 2012 r., I SA/Op 215/12,
LEX nr 1221267

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2012 r., IV SA/Gl 1137/11,
LEX nr 1222445

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 października 2012 r., I SA/Wa 677/12,
LEX nr 1240230

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 października 2012 r., IV SA/Wr 457/12,
LEX nr 1318227

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 14 listopada 2012 r., I SA/Sz 437/12,
LEX nr 1240029

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 28 listopada 2012 r., II SA/Bd 1041/12,
LEX nr 1248549

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 12 grudnia 2012 r., II SA/Lu 705/12,
www.orzeczeniainsa.gov.pl z dnia 20 maja 2013 r.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 grudnia 2012 r., I SA/Wr 1077/12,
LEX nr 1311038

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 9 stycznia 2013 r., II SA/Łd 1066/12,
LEX nr 1270480

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 stycznia 2013 r., II SA/Łd 937/12,
LEX nr 1270518

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 stycznia 2013 r., III SA/Gd 670/12,
LEX nr 1292050

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 31 stycznia 2013 r., IV SA/Po 1183/12,
LEX nr 1313610

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 31 stycznia 2013 r., II SA/Lu 945/12,
LEX nr 1298585

Wyrok WSA w Kielcach z dnia 6 lutego 2013 r., II SA/Ke 832/12,
LEX nr 1277982

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 lutego 2013 r., II SA/Po 1082/12,
LEX nr 1287016

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 lutego 2013 r., II SA/Po 1019/12,
LEX nr 1287010

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 27 lutego 2013 r., I SA/Sz 998/12,
LEX nr 1312399

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 marca 2013 r., IV SA/Gl 313/12,
LEX nr 1305824

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 marca 2013 r., II SA/Po 884/12,
LEX nr 1303572

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 marca 2013 r., VIII SA/Wa 847/12,
LEX nr 1303189

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13 marca 2013 r., IV SA/Po 1198/12,
LEX nr 1303162

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 marca 2013 r., ISA/Po 60/13,
LEX nr 1301010

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 27 marca 2013 r., I SA/Bk 431/12,
LEX nr 1299314

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 kwietnia 2013 r., IV SA/Wr 778/12,
www.orzeczeniainsa.gov.pl/ z dnia 20 lipca 2013 r.

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 18 kwietnia 2013 r., I SA/Sz 340/12,
LEX nr 1316595

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 25 kwietnia 2013 r., II SA/Bk 41/13,
LEX nr 1326958

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 23 maja 2013 r., II SA/Sz 225/13,
LEX nr 1327984

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 czerwca 2013 r., III SA/Kr 1205/12,
LEX nr 1339271

Wyrok WSA w Opolu z dnia 1 sierpnia 2013 r., II SA/Op 277/13,
LEX nr 1358946

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 4 października 2013 r., II SA/Sz 470/13,
LEX nr 1382602

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 17 października 2013 r., III SA/Gd 537/13,
LEX nr 1438673

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 października 2013 r., II SA/Po 742/13,
LEX nr 1390271

Sądy Apelacyjne

Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 29 stycznia 2013 r., III AUz 18/13,
LEX nr 1254505

Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 24 maja 2013 r., I Acz
309/13, www.orzeczenia.ms.gov.pl z dnia 12 września 2013 r.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 23 lutego 2007 r., I ACa 590/06,
OSAB 2007/1/10

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 28 października 2010 r., I ACa
458/10, LEX nr 784436

Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 28 marca 2012 r., III AUa 13/12,
LEX nr 1153768

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 22 listopada 2012 r., I ACa 616/12,
LEX nr 1246874

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 5 grudnia 2012 r., I ACa 589/12,
LEX nr 1254506

Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2013 r., III AUa 1540/12,
LEX nr 1307580

Sądy Okręgowe

Postanowienie Sądu Okręgowego w Słupsku z dnia 25 września 2013 r., IV Cz
546/13, www.orzeczenia.ms.gov.pl z dnia 12 października 2013 r.

Postanowienie Sądu Okręgowego w Słupsku z dnia 9 października 2013 r., IV Cz
589/13, www.orzeczenia.ms.gov.pl z dnia 15 listopada 2013 r.

Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 20 listopada 2012 r., V Ca 2228/12,
www.orzeczenia.ms.gov.pl z dnia 12 września 2013 r.

Sądy Rejonowe

Wyrok Sądu Rejonowego Wrocław Śródmieście we Wrocławiu z dnia 18 lutego
2013 r., II K 653/12, www.orzeczenia.ms.gov.pl z dnia 12 września 2013 r.

Wyrok Sądu Rejonowego Wrocław Śródmieście we Wrocławiu z dnia 26 lutego
2013 r., I C 1304/12, www.orzeczenia.ms.gov.pl z dnia 12 września 2013 r.



Wyrok Sądu Rejonowego Wrocław Krzyki we Wrocławiu z dnia 15 kwietnia 2013 r., III RC 65/13, www.orzeczenia.ms.gov.pl z dnia 12 września 2013 r.

Wyrok Sądu Rejonowego Wrocław Krzyki we Wrocławiu z dnia 1 listopada 2013 r., III 437/13, www.orzeczenia.ms.gov.pl z dnia 9 listopada 2013 r.

ZAŁĄCZNIKI



Dane pochodzą z powoływanej w pracy Informacji Rady Ministrów o realizacji w roku 2012 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej

ZAŁĄCZNIK NR 1

I Rodziny zastępcze

Tab. 1. Liczba rodzin zastępczych z podziałem na poszczególne typy w latach 2005 – 2012

Lata	Rodziny spokrewnione z dzieckiem	Rodziny niezawodowe*	Zawodowe rodziny zastępcze**				Rodzinne domy dziecka
			Ogółem	wielodzietne	specjalistyczne	o charakterze pogotowia rodzinnego	
2005	35 592	5 790	625	152	40	469	X
2006	36 394	6 054	885	318	59	508	X
2007	36 788	6 267	1 102	495	86	521	X
2008	36 880	6 326	1 321	661	115	547	X
2009	36 762	6 200	1 483	777	167	550	X
2010	36 673	6 242	1 674	902	208	574	X
2011	36 701	6 227	1 906	1035	252	625	X
2012	25 836	12 162	1 843	x	264	543	228

Źródło: Opracowanie własne Departamentu Polityki Rodzinnej MPiPS na podstawie sprawozdań MPiPS-03 oraz sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej za 2012 r. (stan na dzień 31 grudnia 2012 r.)

* do 2012 r. rodziny niespokrewnione z dzieckiem

** do 2012 r. zawodowe niespokrewnione z dzieckiem rodziny zastępcze

Tab. 2. Liczba dzieci przebywających w rodzinach zastępczych w latach 2005 – 2012

Lata	Liczba dzieci w rodzinach zastępczych spokrewnionych	Liczba dzieci w rodzinach zastępczych niezawodowych*	Liczba dzieci w zawodowych rodzinach zastępczych**				Liczba dzieci w rodzinnych domach dziecka
			Ogółem	wielodzietnych	specjalistycznych	o charakterze pogotowia rodzinnego	
2005	46 261	9 219	3 865	711	77	3 077	x
2006	46 831	9 661	5 062	1 554	141	3 367	x
2007	48 488	10 198	6 313	2 397	203	3 713	x
2008	48 450	10 143	7 433	3 370	278	3 785	x
2009	48 111	9 852	8 013	4 018	387	3 608	x
2010	47 981	9 809	8 617	4 516	428	3 673	x
2011	47 907	9 763	9 301	5 079	533	3 689	x
2012	33 769	16 383	6 454	x	606	1 913	1 476

Źródło: Opracowanie własne Departamentu Polityki Rodzinnej MPiPS na podstawie sprawozdań MPiPS-03 (liczba dzieci w ciągu roku) oraz sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej za 2012 r. (stan na dzień 31 grudnia 2012 r.)

* do 2012 r. rodziny niespokrewnione z dzieckiem

** do 2012 r. zawodowe niespokrewnione z dzieckiem rodziny zastępcze

II PLACÓWKI OPIEKUŃCZO-WYCHOWAWCZE

Tab. 1. Liczba placówek opiekuńczo-wychowawczych z podziałem na poszczególne typy

Lata	Placówki opiekuńczo-wychowawcze typu interwencyjnego	Placówki opiekuńczo-wychowawcze typu rodzinnego	Placówki opiekuńczo-wychowawcze typu socjalizacyjnego	Placówki specjalistyczno-terapeutyczne*
2005	55	267	301	102
2006	52	263	283	129
2007	44	274	263	154
2008	37	279	259	166
2009	38	267	268	189
2010	35	282	277	177
2011	31	282	291	181
2012	123	267	515	13

Źródło: Opracowanie własne Departamentu Polityki Rodzinnej MPiPS na podstawie sprawozdań MPiPS-03 oraz sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej za 2012 r. (stan na dzień 31 grudnia 2012 r.)

** do 2011 placówki wielofunkcyjne*

Tab. 2. Liczba dzieci przebywających w poszczególnych typach placówek opiekuńczo-wychowawczych

Lata	Liczba dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu interwencyjnego	Liczba dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego	Liczba dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu socjalizacyjnego	Liczba dzieci w placówkach specjalistyczno-terapeutycznych*
2005	4 157	2 252	16 527	7 736
2006	4 998	2 187	13 951	10 890
2007	4 619	2 261	12 505	12 234
2008	2 955	2 226	11 343	13 291
2009	2 628	2 242	11 106	13 736
2010	2 058	2 495	10 660	13 404
2011	1 819	2 524	10 787	13 003
2012	2 217	2 232	15 967	109

Źródło: Opracowanie własne Departamentu Polityki Rodzinnej MPiPS na podstawie sprawozdań MPiPS-03 (liczba dzieci w ciągu roku) oraz sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej za 2012 r. (stan na dzień 31 grudnia 2012 r.)

** do 2011 placówki wielofunkcyjne*

Liczba dzieci w pieczy zastępczej w latach 2011 – 2012

Wyszczególnienie	2011	2012	Dynamika 2011=100
Ogółem:	95 046	78 607	82,7
Rodzinna piecza zastępcza	66 913	58 082	86,8
Instytucjonalna piecza zastępcza	28 133	20 525	72,9

Źródło: Opracowanie MPiPS na podstawie sprawozdań MPiPS-03 za 2011 r. oraz sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (stan na dzień 31 grudnia 2012 r.)

Liczba rodzinnych form pieczy zastępczej w latach 2011 – 2012

Wyszczególnienie	2011	2012	Dynamika 2011 = 100
Rodziny zastępcze spokrewnione	36 701	25 836	70,4
Rodziny zastępcze niezawodowe*	6 227	12 162	195,3
Rodziny zastępcze zawodowe	1 906	1 843	96,7
Rodzinne domy dziecka	0	228	x

* w 2011 r. rodziny zastępcze niespokrewnione z dzieckiem

Liczba dzieci w rodzinnych formach pieczy zastępczej w latach 2011 – 2012

Wyszczególnienie	2011	2012	Dynamika 2011 = 100
Rodziny zastępcze spokrewnione	47 907	33 769	70
Rodziny zastępcze niezawodowe*	9 763	16 383	168
Rodziny zastępcze zawodowe	9 243	6 454	70
Rodzinne domy dziecka	0	1 476	x

* w 2011 r. rodziny zastępcze niespokrewnione z dzieckiem

Liczba rodzin zastępczych wg województw (stan na dzień 31 grudnia 2012 r.)

Lp.	Województwo	Rodziny zastępcze spokrewnione	Rodziny zastępcze niezawodowe	Rodziny zastępcze zawodowe	Rodzinne domy dziecka	Ogółem
1	Dolnośląskie	2 559	1 005	140	28	3 732
2	Kujawsko-pomorskie	1 528	713	111	9	2 361
3	Lubelskie	1 235	512	69	6	1 822
4	Lubuskie	937	444	82	1	1 464
5	Łódzkie	2 118	950	130	10	3 208
6	Małopolskie	1 393	700	142	20	2 255
7	Mazowieckie	2 772	1 324	157	13	4 266
8	Opolskie	717	338	32	7	1 094
9	Podkarpackie	850	498	58	2	1 408
10	Podlaskie	633	299	34	2	968
11	Pomorskie	1 694	896	201	57	2 848
12	Śląskie	3 669	1 873	220	26	5 788
13	Świętokrzyskie	709	279	36	11	1 035
14	Warmińsko-mazurskie	1 437	563	113	16	2 129
15	Wielkopolskie	1 849	1 118	193	9	3 169
16	Zachodnio-pomorskie	1 736	650	125	11	2 522
-	RAZEM	25 836	12 162	1 843	228	40 069

Źródło: Sprawozdanie rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (stan na 31 grudnia 2012 r.)

Liczba dzieci w rodzinnych formach pieczy zastępczej (stan na dzień 31 grudnia 2012 r.)

Lp.	Województwo	Rodziny zastępcze spokrewnione	Rodziny zastępcze niezawodowe	Rodziny zastępcze zawodowe	Rodzinne domy dziecka	Ogółem
1	Dolnośląskie	3 554	1 345	472	179	5 550
2	Kujawsko-pomorskie	1 939	891	315	73	3 218
3	Lubelskie	1 649	687	222	35	2 593
4	Lubuskie	1 217	628	335	7	2 187
5	Łódzkie	2 695	1 204	419	58	4 376
6	Małopolskie	1 813	924	408	143	3 288
7	Mazowieckie	3 687	1 736	591	62	6 076
8	Opolskie	904	446	146	39	1 535
9	Podkarpackie	1 137	698	183	12	2 030
10	Podlaskie	883	436	131	14	1 464
11	Pomorskie	2 129	1 261	637	389	4 416
12	Śląskie	4 551	2 478	867	154	8 050
13	Świętokrzyskie	988	363	113	61	1 525
14	Warmińsko-mazurskie	1 887	806	454	104	3 251
15	Wielkopolskie	2 427	1 547	691	63	4 728
16	Zachodnio-pomorskie	2 309	933	470	83	3 795
-	RAZEM	33 769	16 383	6 454	1 476	58 082

Źródło: Sprawozdanie rzeczowo-finansowe z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (stan na 31 grudnia 2012 r.)

ZAŁĄCZNIK NR 2

Rodziny pomocowe wg województw w 2012 r.

Województwo	Liczba rodzin pomocowych	Liczba rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka objętych pomocą rodziny pomocowej	Liczba dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych i rodzinnych domach dziecka objętych opieką rodziny pomocowej
Dolnośląskie	39	38	113
Kujawsko-pomorskie	8	8	14
Lubelskie	1	2	6
Lubuskie	9	10	44
Łódzkie	20	21	60
Małopolskie	15	17	40
Mazowieckie	23	22	66
Opolskie	1	1	3
Podkarpackie	2	1	1
Podlaskie	1	1	2
Pomorskie	43	33	110
Śląskie	38	36	123
Świętokrzyskie	9	10	45
Warmińsko-mazurskie	14	15	38
Wielkopolskie	16	12	31
Zachodnio-pomorskie	25	22	69
SUMA	264	249	765

Źródło: Sprawozdanie MPiPS-DSR-RP/12

ZAŁĄCZNIK NR 3

Liczba koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej na koniec 2012 r – wg województw

Wyszczególnienie	Liczba powiatów w województwie	Liczba powiatów, w których zatrudniono koordynatora	Liczba koordynatorów	Procent powiatów, w których zatrudniono koordynatora
Dolnośląskie	30	24	76	80%
Kujawsko-pomorskie	23	20	45	87%
Lubelskie	24	21	44	88%
Lubuskie	14	14	28	100%
Łódzkie	24	17	57	71%
Małopolskie	22	22	50	100%
Mazowieckie	42	38	92	90%
Opolskie	12	10	17	83%
Podkarpackie	25	22	34	88%
Podlaskie	17	15	25	88%
Pomorskie	20	20	65	100%
Śląskie	36	30	95	83%
Świętokrzyskie	14	13	30	93%
Warmińsko-mazurskie	21	21	46	100%
Wielkopolskie	35	26	58	74%
Zachodnio-pomorskie	21	21	58	100%
Ogółem	380	334	820	89%

Źródło: Opracowanie MPiPS na podstawie sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (stan na 31 grudnia 2012 r.)

ZAŁĄCZNIK NR 4

Świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania dzieci umieszczonych w rodzinnej pieczy zastępczej w 2012 r. wg rodzaju, liczby i wydatków

Lp.	Rodzaj świadczenia oraz ustawowa miesięczna wysokość tego świadczenia na każde dziecko	Wysokość świadczenia ^a (w zł)	Liczba świadczeń udzielonych ^b	Wydatki ^c (w tys. zł)
-1-	-2-	-3-	-4-	-5-
1.	Świadczenie na pokrycie kosztów utrzymania dziecka umieszczonego w spokrewnionej rodzinie zastępczej	660	411 867	280 768
2.	Świadczenie na pokrycie kosztów utrzymania dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej niezawodowej, zawodowej lub w rodzinnym domu dziecka	1 000	197 845	185 337
3.	Dodatek na dziecko legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności	200	44 167	10 624
4.	Dodatek na dziecko umieszczone na podstawie ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich	200	142	29

Źródło: Sprawozdanie rzeczowo-finansowe z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej za 2012 r.

^a minimalna wysokość świadczenia zgodna z ustawą.

^b świadczenie na pokrycie kosztów utrzymania dziecka oraz dodatek przysługujące za niepełny miesiąc wykazywane są jako jedno świadczenie albo jeden dodatek.

^c wydatki uwzględniają:

- pomniejszenie świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania dziecka o część dochodu dziecka,
- podniesienie wysokości świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania dziecka oraz dodatków na podstawie decyzji starosty albo uchwały rady powiatu,

**Inne świadczenia dla dzieci umieszczonych w rodzinnej pieczy zastępczej
w 2012 r.**

Lp.	Rodzaj świadczenia	Przeciętna wysokość świadczenia (w zł)	Liczba udzielonych świadczeń	Wydatki (w tys. zł)
-1-	-2-	-3-	-4-	-5-
1.	Świadczenie jednorazowe na pokrycie niezbędnych kosztów związanych z potrzebami przyjmowanego dziecka	1 176	6 054	7 122
2.	Świadczenie jednorazowe lub okresowe na pokrycie kosztów związanych z wystąpieniem zdarzeń losowych lub innych zdarzeń mających wpływ na jakość sprawowanej opieki	1 061	816	866
3.	Dofinansowanie do wypożyczenia dziecka poza miejscem zamieszkania	465	3 050	1 417
4.	Środki finansowe na utrzymanie lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym lub domu jednorodzinnego	1 133	4 024	4 561
5.	Świadczenie na pokrycie kosztów przeprowadzenia niezbędnego remontu	3 000	324	972
6.	Środki finansowe na pokrycie kosztów związanych z remontem lub ze zmianą lokalu	4 099	71	291
7.	Środki finansowe na pokrycie innych niezbędnych i nieprzewidzianych kosztów związanych z opieką i wychowaniem dziecka oraz funkcjonowaniem rodzinnego domu dziecka	2 741	85	233

Źródło: Opracowanie MPiPS na podstawie sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej za 2012 r.

Wynagrodzenia rodziny zastępczej zawodowej oraz prowadzącego rodzinny dom dziecka i wydatki na ten cel w 2012 r.

Lp.	Rodzaj wynagrodzenia	Przeciętne wynagrodzenie (w zł)	Wydatki (w tys. zł)
-1-	-2-	-3-	-4-
1.	Wynagrodzenia dla rodziny zastępczej zawodowej	2 674	61 733
1.1.	za pełnienie funkcji zawodowej rodziny zastępczej	2 473	40 417
1.1.1	świadczenie za pełnienie funkcji rodziny pomocowej	746,5	241
1.2.	za okres pełnienia funkcji pogotowia rodzinnego	3 161	21 316
1.2.1	dodatek dla rodziny, w której przebywa przez okres dłuższy niż 10 dni w miesiącu kalendarzowym więcej niż troje dzieci lub co najmniej jedno dziecko legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności	615	1 711
2.	Wynagrodzenia dla osób prowadzących rodzinny dom dziecka	2 744	6 256
2.1	świadczenie za pełnienie funkcji rodziny pomocowej	1 705	64,8
3.	Wynagrodzenia dla zleceniobiorców oraz osób zatrudnionych w rodzinnym domu dziecka, z tytułu:	1 318	1 374
3.1	umowy o pracę	3 109	254,9
3.2	umowy o świadczenie usług	1 166	1 119
4.	Wynagrodzenia dla zleceniobiorców oraz osób zatrudnionych w rodzinie zastępczej zawodowej lub rodzinie zastępczej niezawodowej, z tytułu:	1 158	1 213
4.1	umowy o pracę	1 331	43,9
4.2	umowy o świadczenie usług	1 153	1 169,9

Źródło: Opracowanie na podstawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej za 2012 r.

