

Katarzyna Płonka-Bielenin

Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa w Katowicach

ORCID 0000-0003-4208-5172

katarzyna.plonka-bielenin@gwsh.pl

Zadania publiczne w systemie pieczy zastępczej obowiązkiem samorządu powiatowego

Słowa kluczowe: zadania publiczne, wspieranie rodziny, piecza zastępcza, wsparcie, pomoc, samorząd powiatowy

Streszczenie. System pieczy socjalnej od lat 90. zmienia się dość intensywnie, a obecnie pomoc społeczna zdecydowanie wykracza poza sferę wypłacania zasiłków. Te najistotniejsze zmiany realizowane są w trzech płaszczyznach: interdyscyplinarnej współpracy instytucji, które wspierają rodzinę; indywidualizacji w zakresie podejścia do każdego dziecka; podejmowaniu pracy z całym systemem rodzinnym, w celu jak najszybszego powrotu dziecka do domu. Jednak mimo trwającej od kilkunastu lat reformy, która wprowadziła wiele istotnych zmian w zakresie pomocy rodzinie i dziecku, problematyka reintegracji wieloprotymowych rodzin nadal nie została rozwiązana.

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie realizacji zadań powiatu w zakresie pieczy zastępczej oraz próba odpowiedzi na pytanie, czy realizacja tych zadań w praktyce jest wystarczająca.

Na podstawie przeprowadzonej analizy należy przyjąć, że zadania powiatu w zakresie pieczy zastępczej nadal wymagają podejmowania skutecznych działań mających na celu zapewnienie rodzinom zastępczym korzystania w większym stopniu z form wsparcia przewidzianych w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, zapewnienia dziecku bezpiecznych warunków odbywania spotkań z rodzicami biologicznymi oraz zapewnienie możliwości ich realizacji poza miejscem zamieszkania rodziny zastępczej czy zatrudnienia odpowiedniej liczby koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej.

Public tasks in the field of foster care as a challenge for the poviat self-government

Keywords: public tasks, supporting the family, foster care, support, help, poviat self-government

Summary. The social welfare system has been changing quite intensively since the 1990s, and now social assistance definitely goes beyond the sphere of paying out benefits. These most important changes are implemented on three levels: interdisciplinary cooperation of institutions that support the family; individualization in terms of approach to each child; undertaking work with the entire family system in order to bring the child back home as soon as possible. However, despite the reform that has been going on for over a dozen years, which introduced many significant changes in the field of family and child support, the issue of reintegrating multi-problem families has still not been resolved. The aim of this study is to indicate the implementation of the poviat's tasks in the field of foster care and to try to answer the question whether the implementation of the set asks in practice is sufficient. On the basis of the conducted analysis, it should be assumed that the poviat's tasks in the field of foster care still require effective measures to ensure that foster families benefit to a greater extent from the forms of support provided for in the Act on supporting the fam-

ily and the foster care system, and to ensure safe conditions for meetings for the child, with biological parents and ensuring the possibility of their implementation outside the place of residence of the foster family, or employment of an appropriate number of family foster care coordinators.

Wprowadzenie

Podjmując problematykę instytucji pieczy zastępczej w kontekście realizacji zadań powiatu, na wstępie należy wyjaśnić samo pojęcie zadań publicznych.

W literaturze przedmiotu pojęcie zadań publicznych jest różnorodnie definiowane. Termin ten może być ujmowany w różnych aspektach, a mianowicie według Ernesta Knosali „zadanie publiczne” można rozpatrywać w ujęciu normatywnym, formalnym, typologicznym oraz politycznym. W ujęciu normatywnym zadania publiczne dotyczą spraw wykraczających poza możliwości jednostki, a ich podstawą jest rozwiązywanie problemów zbiorowości, opierając się na pewnych zasadach etycznych, takich jak na przykład poszanowanie naturalnych praw i wolności człowieka czy też solidarność. W aspekcie formalnym zadania publiczne obejmują sferę zastrzeżoną przez państwo do swojej działalności. Natomiast w ujęciu typologicznym zadania publiczne oparte są na analizie empiryczno-porównawczej pozwalającej wyodrębnić określone cele działalności państwa, takie jak: bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, ochrona środowiska czy cele socjalne oraz kulturalne. Z kolei zadania publiczne w ujęciu politycznym oznaczają rozpiętość podstawowych zadań, które są wynikiem decyzji politycznych¹.

Zadanie publiczne² jest określane jako normatywnie wskazany „obowiązek i zarazem uprawnienie państwa do zaspokajania zbiorowych i indywidualnych potrzeb człowieka realizowany przez kompetentny organ administrujący za pomocą prawnych form działania”³. Takie rozumienie zadania publicznego utożsamia go z pojęciem „zadania administracji publicznej”. Według Józefa Filipka zadania administracji publicznej wynikają z norm obowiązującego prawa, a zatem można je identyfikować w pewien sposób z obowiązkiem administracyjnym. Zadanie administracyjne jest obowiązkiem administracyjnym i odwrotnie. Powoduje to nadanie zadaniu administracyjnemu znaczenia ogólnego, co w praktyce prowadzi do jego identyfikowania z realizacją zadań społecznych, które nie zawsze muszą być spełniane działaniami prawnymi. To właśnie normy konstytucyjne określają formy

¹ R. Stasikowski, *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Bydgoszcz–Katowice 2009, s. 49.

² Zob. na temat zadań publicznych K. Płonka-Bielenin, *Zadania publiczne a pojęcie działalności pożytku publicznego*, [w:] K. Płonka-Bielenin, *Status administracyjno-prawny organizacji pożytku publicznego*, Katowice 2010, s. 161-169.

³ A. Szadok-Bratuń, *Instytucja zawarcia małżeństwa „konkordatowego” przykładem nietypowej prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] *Prawne aspekty prywatyzacji*, red. J. Blicharz, Wrocław 2012, s. 207.

prawne, którymi może się posługiwać organ administracji publicznej. Stawiają zarazem organ przed wyborem odpowiedniej formy działania, która będzie najbardziej odpowiednia w danym zakresie. Organ administracji publicznej oczywiście powinien wybrać najbardziej adekwatne rozwiązanie, które najlepiej będzie odpowiadało realizacji danego zadania administracji publicznej⁴.

Istotne znaczenie w tej materii ma także judykatura, a przede wszystkim orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, który uchwałą z dnia 27 września 1994 r. przyjął, że wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych w tym znaczeniu, że służą zaspokajaniu potrzeb zbiorowych społeczności, czy to lokalnych, w przypadku zadań własnych, czy zorganizowanego w państwo całego społeczeństwa, jak w przypadku zadań zleconych⁵. W celu wyjaśnienia pojęcia „zadań publicznych” warto odwołać się również do uzasadnienia wyroku Sądu Najwyższego z dnia 8 lutego 1996 r., które podkreśla, że wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych, ponieważ służą zaspokajaniu potrzeb zbiorowych społeczności⁶.

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie realizacji zadań powiatu w zakresie pieczy zastępczej oraz próba odpowiedzi na pytanie, czy realizacja tych zadań w praktyce jest wystarczająca.

1. Instytucja pieczy zastępczej

Uregulowania prawne dotyczące wspierania rodziny i pieczy zastępczej znajdują wyraz przede wszystkim w: Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.⁷, Europejskiej konwencji o wykonywaniu praw dzieci z dnia 25 stycznia 1996 r.⁸, ustawie z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy⁹ (dalej: KRO), ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹⁰ (dalej: PomSopłU) oraz w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej¹¹ (dalej: WspRodzU), w ustawach samorządowych¹², jak również w wielu aktach wykonawczych.

⁴ J. Filipek, *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, Warszawa–Kraków 1982, s. 65.

⁵ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego 1994 r., cz. 2, poz. 46, sygn. K. 10/93.

⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 lutego 1996 r., III ARW 64/95, „Wspólnota” 1996, nr 43, s. 26.

⁷ Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

⁸ Konwencja sporządzona w Strasburgu dnia 25 stycznia 1996 r., Dz. U. z 2000 r., Nr 107, poz. 1128.

⁹ T.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1359 – KRO.

¹⁰ T.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1876 z późn. zm. – PomSopłU.

¹¹ T.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 821 z późn. zm. – WspRodzU.

¹² Art. 7 ust. 1 pkt 6a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713 z późn. zm.), art. 4 ust. 1 pkt 3a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 920), art. 14 ust. 1 pkt 4a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1668).

Stosownie do treści art. 72 ust. 2 Konstytucji RP „Dziecko pozbawione opieki rodzicielskiej ma prawo do opieki i pomocy władz publicznych”. Oczywiście szczególne prawo, a zarazem pierwszeństwo do opieki nad dzieckiem mają jego rodzice. Zatem sytuacja, gdy rodzice pozbawieni są praw rodzicielskich w rozumieniu art. 48 Konstytucji RP, musi zostać uznana za wyjątkowy przypadek, który może być podyktowany okolicznościami danego stanu faktycznego¹³. Wskazana regulacja konstytucyjna koresponduje z art. 20 ust. 1 i 2 Konwencji o prawach dziecka¹⁴, która stanowi, że „Dziecko pozbawione czasowo lub na stałe swego środowiska rodzinnego lub gdy ze względu na swoje dobro nie może pozostawać w tym środowisku, będzie miało prawo do specjalnej ochrony i pomocy ze strony państwa”; ponadto „Państwa-Strony zgodnie ze swym prawem wewnętrznym zapewniają takiemu dziecku opiekę zastępczą”¹⁵.

Należy zauważyć, iż zarówno ustawa o pomocy społecznej, jak i ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej posiadają ten sam fundament aksjologiczny odnoszący się do idei praw człowieka oraz zasady pomocniczości. Akcentują jednocześnie „reintegrację rodziny wychowanka jako nadrzędny cel pieczy zastępczej”¹⁶. Natomiast Kodeks rodzinny i opiekuńczy ma istotne znaczenie ze względu na fakt, że regulacje zawarte w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej mają swój pierwotny kontekst właśnie w przepisach o stosunkach między rodzicami a dziećmi (art. 87-113⁶ KRO). Zadania publiczne w obszarze wspierania rodziny i pieczy zastępczej zostały powierzone odpowiednio organom administracji rządowej centralnej, wojewodzie, jednostkom samorządu terytorialnego lub prywatnym podmiotom, którym ograny samorządu terytorialnego zleciły realizację niektórych zadań wskazanych w powołanej wyżej regulacji prawnej¹⁷.

System pieczy socjalnej od lat 90. zmienia się dość intensywnie, a obecnie pomoc społeczna zdecydowanie wykracza poza sferę wypłacania zasiłków. Te najistotniejsze zmiany realizowane są w trzech płaszczyznach: interdyscyplinarnej współpracy instytucji, które wspierają rodzinę; indywidualizacji w zakresie podejścia do każdego dziecka; podejmowaniu pracy z całym systemem rodzinnym w celu jak najszybszego powrotu dziecka do domu. Jednak należy zwrócić uwagę, że mimo

¹³ W. Borysiak, *Komentarz do art. 72 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

¹⁴ Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych z dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. Nr 120, poz. 526).

¹⁵ Article 20 „1. Tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou qui dans son propre intérêt ne peut être laissé dans ce milieu, a droit à une protection et une aide spéciales de l’Etat. 2. Les Etats parties prévoient pour cet enfant une protection de remplacement conforme à leur législation nationale”.

¹⁶ M. Rączka, *Komentarz do art. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*, [w:] *Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Komentarz*, red. B. Królak, M. Rączka, Warszawa 2017 (stan prawny: 1.12.2017).

¹⁷ *Ibidem*.

trwającej od kilkunastu lat reformy, która wprowadziła wiele istotnych zmian w zakresie pomocy rodzinie i dziecku, problematyka reintegracji wieloprotymowych rodzin nadal nie została rozwiązana¹⁸.

W wyniku reformy wdrożono nowe podejście, zgodnie z którym instytucja „pieczy zastępczej” miała stać się uzupełnieniem oraz wsparciem opieki rodzinnej, a nie być jej trwałym zastępstwem (substytutem). Zaczęto odchodzić od systemu opieki nad dzieckiem na rzecz pomocy dziecku oraz jego rodzinie. Usytuowanie dziecka poza biologiczną rodziną stało się jedną z form wsparcia, a jego pobyt w tych warunkach ma być w założeniu przejściowy i towarzyszyć mu mają działania reintegracyjne, nakierowane na odbudowę więzi emocjonalnych z rodzicami. W aspekcie tego założenia zwraca się uwagę na subsydiarny charakter pieczy zastępczej, która ustanawiana jest w przypadku niemożności przebywania dziecka w rodzinie biologicznej¹⁹. W doktrynie przyjmuje się, iż „System pieczy zastępczej to zespół osób, instytucji i działań mających na celu zapewnienie czasowej opieki i wychowania dzieciom w przypadkach niemożności sprawowania opieki i wychowania przez rodziców biologicznych”²⁰. Warto zauważyć, iż pojęcie pieczy zastępczej posiada definicję normatywną zamieszczoną w art. 2 pkt 2 WspRodzU²¹, która definiowana jest w niemal identyczny sposób, jak powyższa definicja doktrynalna.

Pieczą zastępczą sprawowana jest w przypadku niemożności zapewnienia dziecku opieki oraz wychowania przez rodziców. Głównym założeniem pieczy zastępczej jest, po pierwsze, praca z rodziną umożliwiającą powrót dziecka do rodziny biologicznej lub w sytuacji, jeżeli jest to niemożliwe, dążenie do przysposobienia dziecka, a w przypadku braku możliwości przysposobienia zapewnienie opieki i wychowania w środowisku zastępczym. Po wtóre, przygotowanie dziecka do godnego, samodzielnego oraz odpowiedzialnego życia, pokonywania zgodnie z zasadami etyki trudności życiowych oraz nawiązywania i podtrzymywania bliskich, osobistych oraz akceptowanych społecznie kontaktów z rodziną i rówieśnikami, w celu łagodzenia skutków doświadczenia straty oraz separacji. Po trzecie, zaspokajanie potrzeb emocjonalnych dziecka, w szczególności potrzeb bytowych, zdrowotnych, edukacyjnych oraz kulturalno-rekreacyjnych²².

¹⁸ A. Piekacz, *Idee wychowania i edukacji dla zrównoważonego rozwoju w systemie pieczy zastępczej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Seria: Organizacja i zarządzanie” 2016, z. 95, s. 384-385.

¹⁹ I. Sierpowska, *Zadania administracji publicznej w zakresie pieczy zastępczej nad dzieckiem*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2008, s. 73-74.

²⁰ A. Piekacz, *Idee wychowania i edukacji...*, s. 385.

²¹ Art. 2 pkt 2 WspRodzU: „System pieczy zastępczej to zespół osób, instytucji i działań mających na celu zapewnienie czasowej opieki i wychowania dzieciom w przypadkach niemożności sprawowania opieki i wychowania przez rodziców”.

²² Art. 33 WspRodzU.

De lege lata piecza zastępcza sprawowana jest w formie rodzinnej lub instytucjonalnej. Wskazany w art. 34 WspRodzU katalog form sprawowania pieczy jest katalogiem zamkniętym. Zatem piecza zastępcza nie może być sprawowana w innych formach niż przewidziane w tym przepisie prawnym. Formy rodzinnej pieczy zastępczej zostały określone w art. 39 ust. 1 WspRodzU i należą do nich rodzina zastępcza (spokrewniona, niezawodowa, zawodowa, w tym zawodowa pełniąca funkcję pogotowia rodzinnego i zawodowa specjalistyczna) oraz rodzinny dom dziecka. Natomiast formy sprawowania pieczy instytucjonalnej zostały wskazane w dyspozycji art. 93 ust. 1w zw. z art. 101 ust. 1 WspRodzU, a są nimi: placówki opiekuńczo-wychowawcze, regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne, interwencyjne ośrodki preadopcyjne. Należy zaznaczyć, że placówka opiekuńczo-wychowawcza może być prowadzona jako placówka typu socjalizacyjnego, interwencyjnego, specjalistyczno-terapeutycznego bądź rodzinnego.

Istotne jest, iż wszystkie z wymienionych form opieki zastępczej powinny „stanowić środowisko wychowawcze mające kompensować braki w opiece, wychowaniu, edukacji powierzonego jej dziecka”²³.

Warto podkreślić, że umieszczenie w pieczy zastępczej należy traktować jako rozwiązanie ostateczne, czasowe oraz pomocnicze. Analizując instytucję pieczy zastępczej jako rozwiązanie ostateczne, należy przyjąć, że umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej jest możliwe tylko wówczas, gdy wcześniej stosowane inne środki, które są przewidziane w art. 109 § 2 pkt 1-4 KRO oraz inne formy pomocy rodzicom dziecka wskazane w WspRodzU, nie spowodowały usunięcia stanu zagrożenia dobra dziecka, chyba że konieczność niezwłocznego zapewnienia dziecku pieczy zastępczej wynika z poważnego zagrożenia dobra dziecka, przede wszystkim jego życia lub zdrowia²⁴. Aspekt czasowości oznacza natomiast, że dziecko w pieczy zastępczej umieszcza się do czasu zaistnienia warunków, które umożliwią powrót jego do rodziny biologicznej albo umieszczenia go w rodzinie przysposabiającej. Umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej może być długotrwałe tylko wówczas, gdy powrót dziecka do rodziny biologicznej oraz przysposobienie dziecka są niemożliwe do zrealizowania. Z kolei pomocniczość oznacza, że umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej ma pomóc jemu i jego rodzinie²⁵.

Organizacja pieczy zastępczej została scedowana na powiat. Jak stanowi *expressis verbis* art. 32 ust. 2 WspRodzU, pieczę zastępczą organizuje powiat. Przez określenie „organizuje” należy w szczególności rozumieć „tworzenie infrastruktury pieczy

²³ M. Ruszkowska, *Dziecko zdolne w pieczy zastępczej (na przykładzie powiatu bialskiego)*, „Wychowanie w Rodzinie” 2018, t. XVIII (2/2018), s. 461.

²⁴ Art. 120³ § 1 KRO.

²⁵ B. Królak, *Komentarz do art. 32 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*, [w:] *Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Komentarz*, red. B. Królak, M. Rączka, Warszawa 2017 (stan prawny: 1.12.2017).

zastępczej oraz finansowanie pieczy zastępczej. Powiat w sytuacji, gdy dziecko jest pozbawione opieki rodzicielskiej, musi podjąć stosowne działania w celu zapewnienia mu pieczy zastępczej²⁶.

2. Zadania powiatu w systemie pieczy zastępczej – *de lege lata*

Podstawę prawną realizacji zadań publicznych z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej na poziomie powiatu, stanowi art. 4 ust. 1 pkt 3a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym²⁷. Powołany przepis wskazuje wprost, że „Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie: [...] wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej”. Konkretnie zadania powiatu w zakresie pieczy zastępczej zostały wymienione w art. 180 WspRodzU, które ustawodawca określił jako zadania własne²⁸. Katalog zadań

²⁶ B. Królak, *Komentarz do art. 32 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*, [w:] *Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Komentarz*, red. B. Królak, M. Rączka, Warszawa 2017 (stan prawny: 1.12.2017).

²⁷ T.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 920 – SamPowU.

²⁸ Do zadań własnych powiatu należy: „1) opracowanie i realizacja 3-letnich powiatowych programów dotyczących rozwoju pieczy zastępczej, zawierających między innymi coroczny limit rodzin zastępczych zawodowych; 2) zapewnienie dzieciom pieczy zastępczej w rodzinach zastępczych, rodzinnych domach dziecka oraz w placówkach opiekuńczo-wychowawczych; 3) organizowanie wsparcia osobom usamodzielnianym opuszczającym rodziny zastępcze, rodzinne domy dziecka oraz placówki opiekuńczo-wychowawcze i regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne, przez wspieranie procesu usamodzielnienia; 4) tworzenie warunków do powstawania i działania rodzin zastępczych, rodzinnych domów dziecka i rodzin pomocowych; 5) prowadzenie placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz placówek wsparcia dziennego o zasięgu ponadgminnym; 6) organizowanie szkoleń dla rodzin zastępczych, prowadzących rodzinne domy dziecka i dyrektorów placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego oraz kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, prowadzenia rodzinnego domu dziecka lub pełnienia funkcji dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego; 7) organizowanie wsparcia dla rodzinnej pieczy zastępczej, w szczególności przez tworzenie warunków do powstawania: a) grup wsparcia, b) specjalistycznego poradnictwa; 8) [...]; 9) wyznaczanie organizatora rodzinnej pieczy zastępczej; 10) zapewnienie przeprowadzenia przyjętemu do pieczy zastępczej dziecku niezbędnych badań lekarskich; 11) prowadzenie rejestru danych, o którym mowa w art. 46; 12) kompletowanie we współpracy z właściwym ośrodkiem pomocy społecznej dokumentacji związanej z przygotowaniem dziecka do umieszczenia w rodzinie zastępczej albo rodzinnym domu dziecka; 13) finansowanie: a) świadczeń pieniężnych dotyczących dzieci z terenu powiatu, umieszczonych w rodzinach zastępczych, rodzinnych domach dziecka, placówkach opiekuńczo-wychowawczych, regionalnych placówkach opiekuńczo-terapeutycznych, interwencyjnych ośrodkach preadopcyjnych lub rodzinach pomocowych, na jego terenie lub na terenie innego powiatu, b) pomocy przyznawanej osobom usamodzielnianym opuszczającym rodziny zastępcze, rodzinne domy dziecka, placówki opiekuńczo-wychowawcze lub regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne, c) szkoleń dla kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, prowadzenia rodzinnego domu dziecka lub pełnienia funkcji dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego oraz szkoleń dla rodzin zastępczych, prowadzących rodzinne domy dziecka oraz dyrektorów placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego; 14) sporządzanie sprawozdań rzeczowo-finansowych z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej

powiatu wskazany w powołanym wyżej artykule ma charakter zamknięty. Oznacza to, że powiat nie może realizować innych zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej aniżeli te, które zostały wyraźnie wskazane przez ustawodawcę. Poza zadaniami o charakterze merytorycznym w przedmiocie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej należy również wskazać zadania o charakterze organizacyjnym, a w szczególności dotyczące sporządzania sprawozdawczości, związane z planowaniem czy też prowadzeniem rejestrów we wskazanej sferze życia publicznego²⁹, na przykład: opracowanie i realizacja 3-letnich powiatowych programów dotyczących rozwoju pieczy zastępczej, zawierających między innymi coroczny limit rodzin zastępczych zawodowych, prowadzenie rejestru danych, o którym mowa w art. 46 WspRodzU, sporządzanie sprawozdań rzeczowo-finansowych z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz przekazywanie ich właściwemu wojewodzie, w wersji elektronicznej, z zastosowaniem systemu teleinformatycznego, o którym mowa w art. 187 ust. 3 WspRodzU, przekazywanie do biura informacji gospodarczej informacji. Ponadto rada powiatu odgrywa szczególną rolę w systemie pieczy zastępczej, będąc organem stanowiącym i kontrolnym, a do jej wyłącznych zadań należy m.in. powoływanie powiatowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania ze wskazanej sfery życia publicznego, takich jak placówki opiekuńczo-wychowawcze.

Natomiast zadania zlecone znajdują odzwierciedlenie w art. 181 WspRodzU. Do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej realizowanych przez powiat należy: realizacja zadań wynikających z rządowych programów wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz rządowego programu, o którym mowa w art. 187a ust. 1 WspRodzU; finansowanie pobytu w pieczy zastępczej osób, o których mowa w art. 5 ust. 3 WspRodzU; finansowanie: a) wydatków związanych z dowozem do rodziny zastępczej, rodzinnego domu dziecka, placówki opiekuńczo-wychowawczej, regionalnej placówki opiekuńczo-terapeutycznej lub interwencyjnego ośrodka preadopcyjnego, a także związanych z odwiezieniem dziecka, gdy umieszczenie w pieczy zastępczej nastąpiło na czas określony, jeżeli sposób i zasady pokrycia kosztów powrotu dziecka nie wynikają z orzeczenia lub informacji sądu lub innego organu państwa obcego, b) średnich miesięcznych wydatków przeznaczonych na utrzymanie dziecka oraz świadczeń pieniężnych, c) pomocy przyznawanej osobom usamodzielnianym opuszczającym rodziny zastępcze, rodzinne domy dziecka, placówki opiekuńczo-wychowawcze lub regionalne placówki opiekuńczo-te-

oraz przekazywanie ich właściwemu wojewodzie, w wersji elektronicznej, z zastosowaniem systemu teleinformatycznego, o którym mowa w art. 187 ust. 3; 15) przekazywanie do biura informacji gospodarczej informacji, o której mowa w art. 193 ust. 8”.

²⁹ M. Rączka, *Komentarz do art. 180 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*, [w:] *Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Komentarz*, red. B. Królak, M. Rączka, Warszawa 2017 (stan prawny: 1.12.2017).

rapeutyczne – dotyczących osób, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b i pkt 2a WspRodzU, umieszczonych w rodzinach zastępczych, rodzinnych domach dziecka, placówkach opiekuńczo-wychowawczych, regionalnych placówkach opiekuńczo-terapeutycznych, interwencyjnych ośrodkach preadopcyjnych lub rodzinach pomocowych; finansowanie dodatku wychowawczego, dodatku, o którym mowa w art. 113a WspRodzU, oraz dodatku do zryczałtowanej kwoty, o którym stanowi art. 115 ust. 2a WspRodzU.

Zadania powiatu w obszarze pieczy zastępczej wykonuje starosta za pośrednictwem powiatowego centrum pomocy rodzinie oraz organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej. Ustawodawca przyznał na rzecz powiatowego centrum pomocy rodzinie (jednostce organizacyjnej pomocy społecznej, która realizuje zadania powiatu również z zakresu pomocy społecznej oraz pieczy zastępczej) domniemanie kompetencji w sytuacji, gdy dane działania nie zostały zastrzeżone na rzecz innych podmiotów w WspRodzU. Zatem stosownie do brzmienia art. 182 ust. 2 WspRodzU do zakresu działania powiatowego centrum pomocy rodzinie należą wszystkie sprawy z obszaru pieczy zastępczej, które nie zostały zastrzeżone na rzecz innych podmiotów, poza zadaniami związanymi z wypłatą świadczeń socjalnych i instytucjonalną pieczą zastępczą, które wyłącznie powinny być realizowane przez powiatowe centrum pomocy rodzinie³⁰.

W sprawach indywidualnych dotyczących świadczeń, dodatków, środków finansowych, opłat oraz innych kwot, wskazanych w art. 182 ust. 3 WspRodzU decyzje wydaje starosta lub upoważniony przez niego kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie bądź inni pracownicy powiatowego centrum pomocy rodzinie upoważnieni przez starostę na wniosek kierownika.

Ponadto w WspRodzU wyraźnie podkreśla szczególną rolę sądu oraz powiatowych centrów pomocy, które muszą współpracować ze sobą dla dobra dziecka³¹ przy wykonywaniu zadań z zakresu pieczy zastępczej³². Zgodnie z powołaną regulacją prawną kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie składa zarządowi powiatu coroczne sprawozdanie z działalności powiatowego centrum pomocy rodzinie, a także przedstawia zestawienie potrzeb w zakresie systemu pieczy zastępczej. Słusznie podkreśla Marek Rączka, że sprawozdanie ma za zadanie nie tylko informować o realizacji ustawowych zadań z zakresu pieczy zastępczej przez powiatowe centrum pomocy rodzinie, lecz również „w związku z potrzebami, jakie muszą sta-

³⁰ M. Rączka, *Komentarz do art. 182 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*, [w:] *Ustawa o wspieraniu...*

³¹ Szerzej na temat zasady dobra dziecka T. Jędrzejczyk, *Legalizm czy dobro dziecka – problem pierwszeństwa zasad konstytucyjnych przy odebraniu dziecka z rodziny w sytuacji kryzysowej*, „Ogrody Nauk i Sztuk” 2016, s. 82-83.

³² Art. 182 ust. 4 WspRodzU.

nowić integralną część sprawozdania, a służyć mają przede wszystkim planowaniu kolejnych zadań – zmierzać do korygowania ewentualnych nieprawidłowości”³³.

Według Iwony Sierpowskiej zadania powiatowej administracji publicznej można podzielić na trzy kategorie: zadania związane z przygotowaniem pieczy zastępczej, następnie zadania dotyczące pobytu dziecka w instytucji opieki zastępczej oraz zadania związane z zakończeniem pieczy zastępczej. Zadania należące do pierwszej grupy głównie polegają na przygotowaniu osób oraz rodzin do pełnienia funkcji rodziny zastępczej. Podstawowym celem jest pozyskiwanie, szkolenie oraz kwalifikowanie osób zgłaszających gotowość do pełnienia funkcji rodziny zastępczej oraz prowadzenia rodzinnych domów dziecka. Kandydaci na rodzinę zastępczą muszą spełniać odpowiednie ustawowe wymogi, takie jak korzystanie z pełni praw, odpowiedni stan zdrowia, odpowiednie warunki mieszkaniowe oraz stałe źródło dochodu³⁴. Oczywiście kandydaci do pełnienia funkcji rodziny zastępczej lub do prowadzenia rodzinnego domu dziecka mają obowiązek posiadania świadectwa ukończenia szkolenia prowadzonego przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej bądź przez ośrodek adopcyjny³⁵. Organizator rodzinnej pieczy zastępczej, jak również ośrodek adopcyjny, zobligowani zostali do organizowania szkoleń, przy czym prawodawca nie określił ich częstotliwości. Zadanie to, zgodnie z WspRodzU, powinno być realizowane systematycznie, aby umożliwić każdemu kandydatowi jego odbycie, ponieważ brak takiego szkolenia może uniemożliwić rodzinie dalsze sprawowanie pieczy zastępczej³⁶. Organom powiatu przyznano także dodatkowe kompetencje w stosunku do zawodowych rodzin zastępczych niespokrewnionych z dzieckiem. Taka rodzina zastępcza pełni funkcję, która jest ujmowana w kategorię wykonywania specyficznej pracy, za którą pobiera ona wynagrodzenie. W praktyce podstawą prawną realizacji funkcji rodziny zastępczej zawodowej niespokrewnionej z dzieckiem jest zawierana umowa przez tę rodzinę z właściwym miejscowo starostą. Umowa może być zawarta z upoważnienia starosty również przez kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie albo kierownika ośrodka pomocy społecznej w mieście na prawach powiatu. Czynność ta jest umową cywilnoprawną. Należy dodać, że przygotowanie pieczy zastępczej może także polegać na zorganizowaniu całodobowych rodzinnych domów dziecka, których prowadzeniem

³³ M. Rączka, *Komentarz do art. 182 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*, [w:] *Ustawa o wspieraniu...*

³⁴ I. Sierpowska, *Zadania administracji publicznej w zakresie pieczy zastępczej nad dzieckiem*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2008, nr 4, s. 80.

³⁵ Art. 44 ust. 1 WspRodzU.

³⁶ M. Rączka, *Komentarz do art. 44 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*, [w:] *Ustawa o wspieraniu...*

zajmują się powiaty. *De lege lata* zarówno rodzinie zastępczej zawodowej, jak i prowadzącemu rodzinny dom dziecka przysługuje wynagrodzenie³⁷.

Druga kategoria obowiązków powiatowej administracji w zakresie pieczy zastępczej związana jest z umieszczeniem oraz pobytem dziecka w rodzinie zastępczej, rodzinnym domu dziecka lub placówce opiekuńczo-wychowawczej. Jak wcześniej zostało podkreślone, organ administracji nie może bez uzasadnionych powodów i dobrowolnie ingerować we władzę rodzicielską i decydować o ustanowieniu pieczy zastępczej³⁸.

Co do zasady, umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej następuje na podstawie orzeczenia sądu³⁹, z pewnymi zastrzeżeniami wskazanymi w art. 35 ust. 1 i 2 WspRodzU⁴⁰. Oznacza to, że w sytuacji

pilnej konieczności, na wniosek lub za zgodą rodziców dziecka, możliwe jest umieszczenie dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej, na podstawie umowy zawartej między rodziną zastępczą lub prowadzącym rodzinny dom dziecka a starostą właściwym ze względu na miejsce zamieszkania tej rodziny lub miejsce prowadzenia rodzinnego domu dziecka. O zawartej umowie starosta zawiadamia niezwłocznie sąd⁴¹.

Pojęcie „pilnej konieczności” zostało pozostawione ocenie starosty. W ustaleniu treści tego pojęcia pomocne mogą być przepisy KRO, w szczególności dotyczące zagrożenia dziecka oraz odnoszące się do „modyfikacji” rodzicielskiej władzy. W sytuacji, gdy starosta nie stwierdzi przesłanek do umieszczenia dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej, odmawia zawarcia umowy. W takim przypadku pozostaje jedynie sądowy tryb skierowania dziecka do rodziny zastępczej. Starosta zawiadamia niezwłocznie sąd o zawartej umowie. Następnie sąd wydaje orzeczenie o umieszczeniu dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej, które z dniem uprawomocnienia zastępuje umowę. Z kolei, jeżeli nie jest możliwe umieszczenie dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej, właściwy powiat ze względu na miejsce zamieszkania małoletniego kieruje go do placówki opiekuńczo-wychowawczej. Szczegółowo tryb kierowania do placówki opiekuńczo-wychowawczej określają przepisy Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie instytucjonalnej pieczy zastępczej⁴².

³⁷ I. Sierpowska, *Zadania administracji publicznej...*, s. 80.

³⁸ *Ibidem*, s. 81.

³⁹ Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 14 listopada 2014 r., III CZP 65/14 „Sąd opiekuńczy, orzekając umieszczenie dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej, oznacza konkretną rodzinę zastępczą lub rodzinny dom dziecka”, Legalis nr 1123149.

⁴⁰ Szerzej T. Jędrzejczyk, *Legalizm czy dobro dziecka – problem pierwszeństwa zasad konstytucyjnych przy odebraniu dziecka z rodziny w sytuacji kryzysowej*, „Ogrody Nauk i Sztuk” 2016, s. 84.

⁴¹ Art. 35 ust. 2 WspRodzU.

⁴² Dz. U. z 2011 r., Nr 292, poz. 1720.

Decyzję o skierowaniu dziecka do placówki opiekuńczo-wychowawczej wydaje starosta lub kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie na podstawie orzeczenia sądu lub wniosku rodziców dziecka. W sytuacji, gdy powiat z powodu braku miejsc lub braku placówki określonego typu nie może wystawić skierowania, występuje o takie skierowanie do innego powiatu w granicach województwa. W wyjątkowych sytuacjach przyjęcie do takiej placówki może nastąpić bez skierowania, bez orzeczenia sądu czy bez zgody rodziców. Ma to zastosowanie do dzieci poniżej 13. roku życia, które wymagają natychmiastowej opieki, tj. w sytuacji porzucenia dziecka, zagrożenia jego zdrowia lub życia oraz niemowląt, które kierowane są do adopcji. O przyjęciu dziecka bez skierowania do placówki dyrektor powiadamia niezwłocznie sąd oraz powiatowe centrum pomocy rodzinie. Na centrum ciąży obowiązek podjęcia niezbędnych działań, które zmierzają do uregulowania sytuacji dziecka, jak również zobowiązane jest do przekazania rodzinie zastępczej lub placówce opiekuńczo-wychowawczej dokumentacji dotyczącej dziecka (tj. odpisu aktu urodzenia podopiecznego, dokumentów szkolnych, dokumentów o stanie zdrowia)⁴³.

Umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej wiąże się z kolejnymi zadaniami nałożonymi na administrację powiatową. Powiat, który jest właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka, przed umieszczeniem go po raz pierwszy w pieczy zastępczej zobowiązany jest do ponoszenia: wydatków na opiekę oraz wychowanie dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej albo rodzinnym domu dziecka; średnich miesięcznych wydatków przeznaczonych na utrzymanie dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej, regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej albo interwencyjnym ośrodku preadopcyjnym; wydatków na finansowanie pomocy na kontynuowanie nauki oraz usamodzielnienie⁴⁴.

Zgodnie z decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 17 września 2015 r.

powiat, na terenie którego funkcjonuje rodzina zastępcza, która przyjęła dziecko [...] nie może uzasadniać odmowy przyznania dofinansowania do wypoczynku poza miejscem zamieszkania dziecka brakiem możliwości poniesienia takich wydatków przez powiat wskazywany w art. 190 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Brak bowiem prawnego uzasadnienia dla automatycznego przenoszenia sposobu realizacji takiego ustrojowego obowiązku do sfery kryteriów wykorzystywanych do rozpatrywania i załatwiania materialnej sprawy administracyjnej. Poza tym stosowane w takim postępowaniu administracyjnym przepisy nie wprowadzają żadnej reguły (nie przewidują też możliwości jej wprowadzenia w porozumieniu), z której mógłby wynikać prewencyjny mechanizm ponoszenia przedmiotowych wydatków⁴⁵.

⁴³ I. Sierpowska, *Zadania administracji publicznej...*, s. 81.

⁴⁴ Art. 191 Ws്പRodzU.

⁴⁵ Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu z dnia 17 września 2015r., SKO 4314/26/15, Legalis nr 1409177.

W przypadku, gdy nie można ustalić powiatu właściwego ze względu na miejsce zamieszkania dziecka, właściwy do ponoszenia wydatków jest powiat miejsca jego ostatniego zameldowania na pobyt stały. Natomiast jeżeli nie można ustalić miejsca ostatniego zameldowania dziecka na pobyt stały, to właściwy do ponoszenia wydatków jest powiat miejsca siedziby sądu, który orzekł o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej. Z kolei w sytuacji powrotu dziecka do rodziny oraz ponownego umieszczenia go w pieczy zastępczej, wydatki sędowane zostały na powiat właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed ponownym umieszczeniem go w pieczy zastępczej. Powiat, na obszarze którego funkcjonują i mogą przyjąć dziecko rodzina zastępcza, rodzinny dom dziecka bądź placówka opiekuńczo-wychowawcza, zawiera porozumienie z powiatem, o którym mowa w art. 191 ust. 1-4 WspRodzU w sprawie przyjęcia dziecka i warunków jego pobytu oraz wysokości wydatków związanych z pieczą zastępczą. Samorząd województwa, na obszarze którego działają mogące przyjąć dziecko regionalna placówka opiekuńczo-terapeutyczna lub interwencyjny ośrodek preadopcyjny zawiera z powiatem porozumienie dotyczące przyjęcia dziecka, warunków jego przyjęcia oraz ponoszonych wydatków. Wynagrodzenia wraz z pochodnymi od wynagrodzenia dla zawodowej rodziny zastępczej, prowadzącego rodzinny dom dziecka oraz osób, które są zatrudnione w rodzinie zastępczej oraz rodzinnym domu dziecka i świadczenia dla rodziny pomocowej finansuje powiat proporcjonalnie do liczby dzieci. Warto zauważyć, że przepisów wskazanych w art. 191 ust. 1 i 5 WspRodzU nie stosuje się w przypadku: dzieci umieszczonych w rodzinie zastępczej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego lub placówce opiekuńczo-wychowawczej typu interwencyjnego oraz dzieci pozostawionych bezpośrednio po urodzeniu lub dzieci, których tożsamość rodziców jest nieznaną⁴⁶. Należy zaznaczyć, iż w sytuacji umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej albo rodzinnym domu dziecka gmina właściwa ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed umieszczeniem go po raz pierwszy w pieczy zastępczej ponosi odpowiednio wydatki w wysokości:

1) 10% wydatków na opiekę i wychowanie dziecka – w pierwszym roku pobytu dziecka w pieczy zastępczej; 2) 30% wydatków na opiekę i wychowanie dziecka – w drugim roku pobytu dziecka w pieczy zastępczej; 3) 50% wydatków na opiekę i wychowanie dziecka – w trzecim roku i następnym latach pobytu dziecka w pieczy zastępczej⁴⁷.

Ponadto w sytuacji umieszczenia dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej, regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej albo interwencyjnym ośrodku preadopcyjnym gmina właściwa ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed umieszczeniem go po raz pierwszy w pieczy zastępczej również ponosi odpowiednio wydatki w wysokości:

⁴⁶ Art. 191 ust. 8 WspRodzU.

⁴⁷ Art. 191 ust. 9 WspRodzU.

1) 10% w pierwszym roku pobytu dziecka w pieczy zastępczej, 2) 30% w drugim roku pobytu dziecka w pieczy zastępczej, 3) 50% w trzecim roku i następnych latach pobytu dziecka w pieczy zastępczej – średnich miesięcznych wydatków przeznaczonych na utrzymanie dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej, regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej albo interwencyjnym ośrodku preadopcyjnym⁴⁸.

Wydatki na dziecko w wysokości proporcjonalnej do liczby dni pobytu dziecka w rodzinie zastępczej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego albo placówce opiekuńczo-wychowawczej typu interwencyjnego, ponosi powiat, o którym mowa w art. 191 ust. 1-4 WspRodzU albo powiat, który otrzymuje zwrot wydatków na utrzymanie dziecka⁴⁹. Także wydatki na dziecko umieszczone w rodzinie zastępczej zawodowej, rodzinie zastępczej niezawodowej, rodzinnym domu dziecka, placówce opiekuńczo-wychowawczej, regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej albo interwencyjnym ośrodku preadopcyjnym ponosi powiat właściwy ze względu na miejsce pozostawienia dziecka⁵⁰. Powiat, na terenie którego umieszczono dziecko w pieczy zastępczej, jest obowiązany do poinformowania o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej gminy oraz powiatu obowiązanych do ponoszenia na to dziecko wydatków, w terminie 14 dni od dnia umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej⁵¹.

Analizując zobowiązania finansowe administracji powiatowej dotyczące pieczy zastępczej, nie można pominąć obowiązków rodziców biologicznych dziecka. To oni są zobowiązani w pierwszej kolejności do ponoszenia opłat związanych z utrzymaniem dziecka w rodzinie zastępczej, rodzinnym domu dziecka czy placówce opiekuńczo-wychowawczej. Występuje tutaj swoisty wyraz obowiązku alimentacyjnego, bez względu na trudności istniejące w kształtowaniu osobistych relacji dziecka z rodzicami. Jednak w praktyce rodzice biologiczni rzadko wywiązują się z tych obowiązków, a koszty utrzymania dziecka ponosi powiat⁵². Wysokość opłaty ustala w drodze decyzji administracyjnej starosta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed jego umieszczeniem w rodzinie zastępczej, rodzinnym domu dziecka czy placówce opiekuńczo-wychowawczej, regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej albo interwencyjnym ośrodku preadopcyjnym⁵³.

Przy ustalaniu wysokości opłaty starosta uwzględni przede wszystkim sytuację rodzinną, majątkową oraz dochodową rodziców dziecka, a to związane jest z przeprowadzeniem rodzinnego wywiadu środowiskowego. Organy powiatu mogą stosować odroczenie terminu płatności, rozłożenie na raty, umorzenie opłat oraz od-

⁴⁸ Art. 191 ust. 10 WspRodzU.

⁴⁹ Art. 191 ust. 12 WspRodzU.

⁵⁰ Art. 191 ust. 13 WspRodzU.

⁵¹ Art. 191 ust. 13a WspRodzU.

⁵² I. Sierpowska, *Zadania administracji publicznej...*, s. 82.

⁵³ Art. 194 WspRodzU.

stępować od ich ustalenia⁵⁴. Jeżeli zmianie ulegają okoliczności, które mają wpływ na wydanie decyzji administracyjnej związanej z opłatą, a w szczególności zmianie ulegnie wysokość przyznawanych świadczeń oraz dodatków albo też średnich miesięcznych wydatków przeznaczonych na utrzymanie dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej lub też regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej albo interwencyjnym ośrodku preadopcyjnym, starosta może bez zgody strony zmienić lub uchylić ostateczną decyzję administracyjną dotyczącą tej opłaty. Do zadań rady powiatu należy podjęcie uchwały w płaszczyźnie określenia szczegółowych warunków umorzenia w całości lub części, łącznie z odsetkami, odroczenia terminu płatności, rozłożenia na raty lub odstępowania od ustalania opłaty. Uwzględniając uchwałę, starosta na wniosek lub z urzędu może umorzyć w całości lub w części łącznie z odsetkami, odroczyć termin płatności, rozłożyć na raty lub odstąpić od ustalenia opłaty⁵⁵.

Należy podzielić pogląd I. Sierpowskiej, iż

rezygnacja z finansowego obciążania rodziców wymaga dużej rozwagi, pochopne zwolnienie z opłat może spowodować utratę poczucia odpowiedzialności rodziców za dziecko, natomiast zbyt duże obciążenie może zniechęcać do współpracy z instytucjami pomocy społecznej i podejmowania działań umożliwiających powrót dziecka do naturalnej rodziny. Dlatego też korzystanie przez starostę ze wskazanych uprawnień powinno poprzedzać solidne rozeznanie sytuacji rodziców biologicznych, często też nałożenie niskiej, a nawet symbolicznej opłaty, może przynieść pożądany efekt⁵⁶.

Oczywiście przebywanie dziecka w pieczy zastępczej jest monitorowane przez powiatowe centrum pomocy rodzinie. Przynajmniej gromadzi ono informacje dotyczące dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych, w szczególności o ich stanie zdrowia, postępach w nauce oraz trudnościach opiekuńczo-wychowawczych. Ponadto dba o podtrzymanie emocjonalnych więzi dziecka z jego rodzicami biologicznymi oraz osobami bliskimi. Dziecko umieszczone w placówce opiekuńczo-wychowawczej podlega okresowej ocenie, która ma na celu ustalenie sytuacji rodzinnej dziecka, oceny stanu zdrowia oraz aktualnych potrzeb dziecka i określenie zasadności jego pobytu w placówce. Powiatowe centrum pomocy rodzinie współpracuje z sądem opiekuńczym, kuratorem sądowym, w szczególności informuje sąd o całości sytuacji osobistej dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej, o sytuacji jego rodziny biologicznej, także o ustaniu przyczyn objęcia dziecka opieką zastępczą oraz możliwościach powrotu do rodziny biologicznej⁵⁷.

⁵⁴ I. Sierpowska, *Zadania administracji publicznej...*, s. 82.

⁵⁵ Art. 193 WspRodzU.

⁵⁶ I. Sierpowska, *Zadania administracji publicznej...*, s. 83.

⁵⁷ *Ibidem*.

Trzecia grupa zadań administracji powiatowej wiąże się z chwilą zakończenia pieczy zastępczej. Udzielenie wsparcia osobom pełnoletnim, wychowankom rodzin zastępczych oraz placówek opiekuńczo-wychowawczych należy do obowiązków władz publicznych. Piecza zastępcza, co do zasady, kończy się z chwilą uzyskania pełnoletności przez wychowanka, jednak jego pobyt w pieczy zastępczej może zostać przedłużony do ukończenia szkoły, która została rozpoczęta przed osiągnięciem dojrzałości. Osobom, które opuszczają instytucję pieczy zastępczej, przysługują świadczenia na usamodzielnienie w ramach pomocy społecznej⁵⁸. Osobie opuszczającej, po osiągnięciu pełnoletności, pieczę zastępczą, w przypadku gdy umieszczenie to nastąpiło na podstawie orzeczenia sądu przede wszystkim przysługuje pomoc na kontynuowanie nauki, usamodzielnienie, zagospodarowanie. Ponadto udziela się pomocy w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, zatrudnienia oraz zapewnia się pomoc prawną i psychologiczną⁵⁹. Jak słusznie wskazuje WSA w wyroku z dnia 31 stycznia 2018 r.:

Istotą instytucji pomocy osobom opuszczającym rodzinę zastępczą jest wyrównanie szans, których te osoby zostały pozbawione przez to, że nie posiadają biologicznych rodziców, a tym samym nie mają wsparcia, jakiego można by oczekiwać od najbliższej rodziny. Jeżeli jednak, na skutek określonych zdarzeń prawnych, osoba „odzyska” naturalną rodzinę, to traci prawo do takiej pomocy⁶⁰.

Ustawodawca wskazał, że pomoc na kontynuowanie nauki przyznaje się osobie usamodzielnianej, jeżeli kontynuuje naukę: w szkole; w zakładzie kształcenia nauczycieli; w uczelni; na kursach, jeśli ich ukończenie jest zgodne z indywidualnym programem usamodzielnienia; u pracodawcy w celu przygotowania zawodowego. Wysokość tej pomocy wynosi nie mniej niż 500 zł miesięcznie i przysługuje na czas nauki, nie dłużej jednak niż do ukończenia przez osobę usamodzielnioną 25. roku życia⁶¹.

Ustawodawca nie wprowadził rozwiązania sprowadzającego się do tego, że rozpoczęcie procesu usamodzielnienia wychowanka rodziny zastępczej musi wiązać się z fizycznym opuszczeniem dotychczasowej rodziny zastępczej. Proces usamodzielnienia rozpocznie się z dniem wskazanym w indywidualnym programie usamodzielnienia i związany będzie z deklaracją, jaką składa osoba zainteresowana. Nadto dostrzec trzeba, że pomoc na kontynuowanie nauki nie jest uwarunkowana wysokością dochodu osoby usamodzielnianej, a zatem może ona tę formę wsparcia uzyskać nawet wówczas, gdy jej dochód przekracza kryteria przewidziane dla innych form pomocy przyznawanej w ramach usamodzielnienia⁶².

⁵⁸ *Ibidem*, s. 83–84.

⁵⁹ Art. 140 ust. 1 W^{sp}RodzU.

⁶⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 31 stycznia 2018 r., II SA/Łd 983/17, Legalis nr 1716808.

⁶¹ Art. 146 W^{sp}RodzU.

⁶² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Gliwicach z dnia 11 czerwca 2013 r., IV SA/Gl 1037/12, Legalis nr 768915.

Pomoc na kontynuowanie nauki, na usamodzielnienie⁶³ oraz zagospodarowanie uzależniona jest od okresu przebywania w pieczy zastępczej⁶⁴. Przyznanie oraz odmowa przyznania pomocy dla osoby usamodzielnianej na kontynuowanie nauki, na usamodzielnienie⁶⁵, a także na zagospodarowanie⁶⁶ następuje w drodze decyzji.

3. Funkcjonowanie systemu pieczy zastępczej w praktyce – wnioski i postulaty

Funkcjonowanie pieczy zastępczej w praktyce pozwala na wskazanie pewnych mankamentów tej instytucji.

Po pierwsze, niewystarczające wsparcie finansowe na pieczę zastępczą. Powiaty, co do zasady, ograniczają się tylko do wypłaty świadczeń obligacyjnych i to najczęściej w minimalnej wysokości. Natomiast świadczenia fakultatywne (np. dopłaty do wypoczynku) nie są wypłacane w ogóle albo wypłacane są tylko dla niewielkiej liczby rodzin zastępczych⁶⁷.

Po drugie, niezadawalająca jest również współpraca powiatów z sądami, czego wynikiem „są przypadki ustanawiania przez sądy rodzin spokrewnionych bez wcześniejszego wystąpienia o opinię dotyczącą kandydata na rodzinę zastępczą lub ustanawianie ich mimo negatywnej opinii sporządzonej przez organizatora”⁶⁸.

⁶³ Zob. P. Chrzanowska, *Proces usamodzielnienia wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych – wybrane aspekty*, „Studia BAS” 2017, nr 2(50), s. 147-168.

⁶⁴ Art. 141 WspRodzU „1. Pomoc na kontynuowanie nauki, na usamodzielnienie oraz na zagospodarowanie jest przyznawana osobie usamodzielnianej, która przebywała w pieczy zastępczej przez okres co najmniej: 1) 3 lat – w przypadku osoby usamodzielnianej opuszczającej rodzinę zastępczą spokrewnioną; 2) roku – w przypadku osoby usamodzielnianej opuszczającej rodzinę zastępczą niezawodową, rodzinę zastępczą zawodową, rodzinny dom dziecka, placówkę opiekuńczo-wychowawczą lub regionalną placówkę opiekuńczo-terapeutyczną”.

⁶⁵ Art. 149 ust. 1 WspRodzU „Wysokość pomocy na usamodzielnienie wynosi: „1) w przypadku osoby usamodzielnianej opuszczającej rodzinę zastępczą spokrewnioną – nie mniej niż 3300 zł, jeżeli przebywała w pieczy zastępczej przez okres co najmniej 3 lat; 2) w przypadku osoby usamodzielnianej opuszczającej rodzinę zastępczą niezawodową, rodzinę zastępczą zawodową, rodzinny dom dziecka, placówkę opiekuńczo-wychowawczą lub regionalną placówkę opiekuńczo-terapeutyczną: a) nie mniej niż 6600 zł – jeżeli przebywała w pieczy zastępczej przez okres powyżej 3 lat, b) nie mniej niż 3300 zł – jeżeli przebywała w pieczy zastępczej przez okres od 2 do 3 lat, c) nie mniej niż 1650 zł – jeżeli przebywała w pieczy zastępczej przez okres poniżej 2 lat, nie krócej jednak niż przez okres roku”.

⁶⁶ Art. 150 WspRodzU „1. Pomoc na zagospodarowanie jest wypłacana jednorazowo, nie później niż do ukończenia przez osobę usamodzielnianą 26. roku życia, w wysokości nie niższej niż 1500 zł, a w przypadku osoby legitymującej się orzeczeniem o umiarkowanym albo znacznym stopniu niepełnosprawności w wysokości nie niższej niż 3000 zł. 2. Pomoc na zagospodarowanie może być przyznana w formie rzeczowej”.

⁶⁷ Informacja o wynikach kontroli NIK, Działania powiatów w zakresie tworzenia i wsparcia rodzin zastępczych, Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny 2017 r. - KPS.410.002.00.2016, Nr ewid. 202/2016/P/16/038/KPS, s. 26.

⁶⁸ *Ibidem*.

W wyniku powyższego dalsza współpraca pracownika socjalnego oraz koordynatora z taką rodziną często jest znacznie utrudniona. Ponadto postępowania sądowe są długotrwałe, co także nie pozwala na dotrzymanie terminów określonych w WspRodzU i często uniemożliwia zgłoszenie dziecka do adopcji⁶⁹.

Po trzecie, aktualny podział funkcji pomiędzy poszczególnymi podmiotami społecznymi nie jest optymalny i powoduje konflikty. Podyktowane jest to przede wszystkim podwójną rolą koordynatorów wobec opiekunów zastępczych, a także wynika to z trudnych relacji między opiekunami zastępczymi a rodzicami biologicznymi dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej. Koordynatorzy zostali zobowiązani do realizacji sprzecznych zadań, co może powodować zakłócenie roli wsparcia koordynatorów z kontrolą. Na podstawie WspRodzU koordynatorzy zobowiązani są do realizacji sprzecznych zadań, tzn. do ich obowiązków należy rozliczanie, ocenianie oraz decydowanie o dalszym zatrudnieniu opiekuna zastępczego, a równocześnie mają być dla niego wsparciem (powiernikiem w trudnościach)⁷⁰. W zreformowanym systemie pieczy zastępczej uwypuklają się pewne tendencje między podmiotami, które są zaangażowane na najniższym szczeblu. „Procesy związane z utowarowieniem opieki i częściowo tendencje deetatystyczne (uruchamianie w strukturze obsługi sfery publicznej, w tym wzrost znaczenia konkurencji) wprowadzają inny rodzaj powiązań – relacje (oparte na wymianie równych wartości) nie tylko między administratorami usługi opieki, ale także między jej wykonawcami i beneficjentami”⁷¹. Powrót dziecka do rodziny biologicznej został uznany przez WspRodzU za priorytet, jednak problem w relacjach z rodzicami biologicznymi jest mocno odczuwalny. Opiekunowie zastępczy podkreślają ich wrogość, rywalizację oraz „buntowanie” dzieci przeciw opiekunom zastępczym⁷². Aby powrót dziecka do rodziny biologicznej był możliwy, niezbędna jest szeroko rozumiana praca asystenta rodziny z rodziną naturalną dziecka. W praktyce jednak działania w tym obszarze nie przynoszą zadowalających rezultatów głównie ze względu na niechęć rodziców biologicznych do współpracy z asystentami. Przyczyny uzależnienia od alkoholu, zażywania substancji psychoaktywnych oraz choroba psychiczna rodziców biologicznych powodują, że w praktyce rola asystenta rodziny sprowadza się tylko do funkcji kontrolnej. Warto zauważyć, że przedłużająca się praca z rodziną biologiczną, gdy brakuje realnych szans na ustanie przyczyn, które stało się powodem umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej, działa na niekorzyść dziecka i zmniejsza jego szanse na adopcję. Jak wynika z badań NIK ok. 1/3 wychowanków opuszczających pieczę zastępczą to dzieci, które w pieczy zastępczej osiągnęły peł-

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ Z. Kinowska, A. Kęska, *Rola pieczy zastępczej w procesie socjalizacji*, „Kultura i Społeczeństwo” 2016, nr 3, s. 156.

⁷¹ *Ibidem*, s. 157.

⁷² *Ibidem*, s. 158.

noletność, a zatem w ich przypadku nie było możliwe doprowadzenie ani do powrotu do rodziny biologicznej, ani do adopcji⁷³.

Po czwarte, rodziny zastępcze są pozbawione odpowiedniego wsparcia organizacyjnego oraz społecznego. Świadczy o tym trudne położenie opiekunów zastępczych, którzy są obciążeni dużą odpowiedzialnością w obowiązującym systemie, jednocześnie mając mało realnego wsparcia zarówno w ramach systemu, jak i poza nim. Problemy te widać szczególnie w zetknięciu opiekunów zastępczych z otoczeniem społecznym, które często jest wrogo nastawione⁷⁴.

Po piąte, sprzeczne wzory oraz poczucie tymczasowości udziałem dzieci w opiece zastępczej. Sposób sprawowania opieki pomiędzy podmiotami tej sytuacji społecznej rzutuje na nieprawidłowe wypełnianie funkcji prospołecznej na skutek sprzecznych wzorców, które przekazywane są „dzieciom i permanentnego poczucia tymczasowości wpisanego w pieczę zastępczą”⁷⁵. Rodzice biologiczni oraz opiekunowie zastępczy dają sprzeczne komunikaty dzieciom. W takich warunkach realizacja funkcji prospołecznej wydaje się bardzo trudna⁷⁶.

Po szóste, brakuje rodzin zastępczych zarówno zawodowych, jak i niezawodowych, a przyczyną tego stanu rzeczy jest niewystarczająca liczba kandydatów zainteresowanych pełnieniem takich funkcji. Warunkiem rozwoju oraz utrzymania form rodzinnych jest stworzenie działającego sprawnie systemu wsparcia dla rodzin zastępczych przez odpowiednie służby publiczne. Dotyczy to głównie odpowiednich specjalistów, takich jak: psychologów, pedagogów oraz terapeutów wyspecjalizowanych do pracy z dzieckiem. W praktyce w znikomym stopniu rodziny zastępcze mają oparcie w rodzinach pomocowych czy wolontariuszach⁷⁷.

Konkludując, na podstawie przeprowadzonej analizy można postulować o wprowadzenie pewnych zmian w zakresie funkcjonowania pieczy zastępczej, a mianowicie wprowadzenie do WspRodzU: obowiązkowego wsparcia asystenta rodziny dla rodzin biologicznych dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej; wprowadzenie obowiązku objęcia wszystkich rodzin zastępczych opieką koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej; skrócenie terminu 18 miesięcy, określonego w art. 47 ust. 7 WspRodzU, po którym organizator pieczy zastępczej, w przypadku, gdy nie ustały przyczyny umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej, występuje do sądu z wnioskiem o wszczęcie postępowania o uregulowanie sytuacji prawnej dziecka. Ponadto wprowadzenie do WspRodzU upoważnienia do wydania przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego ramowych wzorów dokumentacji niezbędnej do opracowania okresowej oceny sytuacji dziecka, planu pomocy dziecku, ocen

⁷³ Informacja o wynikach kontroli NIK..., s. 25.

⁷⁴ Z. Kinowska, A. Kęska, *Rola pieczy zastępczej...*, s. 158.

⁷⁵ *Ibidem*, s. 161.

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ Informacja o wynikach kontroli NIK..., s. 25-26.

rodzin zastępczych, a także ocen zasadności dalszego pobytu dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej, co umożliwiłoby ujednoczenie i spójność w zakresie interpretacji ustawy i realizacji jej zapisów przez wszystkie podmioty. Dodatkowo zarządy powiatów powinny realizować zadania dotyczące zapewnienia dziecku bezpiecznych warunków odbywania spotkań z rodzicami biologicznymi, przede wszystkim poprzez monitorowanie przebiegu spotkań przez psychologów albo pedagogów oraz zapewnienie możliwości ich realizacji poza miejscem zamieszkania rodziny zastępczej, zatrudnienia odpowiedniej liczby koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, a także zapewnić rodzinom zastępczym możliwość korzystania w większym stopniu z form wsparcia przewidzianych w WspRodzU⁷⁸.

Literatura

- Borysiak W., *Komentarz do art. 72 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz do art. 1-86*, t. I, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Chrzanowska P., *Proces usamodzielnienia wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych – wybrane aspekty*, „Studia BAS” 2017, nr 2(50).
- Filipek J., *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, Warszawa–Kraków 1982.
- Informacja o wynikach kontroli NIK, Działania powiatów w zakresie tworzenia i wsparcia rodzin zastępczych, Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny 2017 r. – KPS.410.002.00.2016, Nr ewid. 202/2016/P/16/038/KPS.
- Jędrzejczyk T., *Legalizm czy dobro dziecka – problem pierwszeństwa zasad konstytucyjnych przy odebraniu dziecka z rodziny w sytuacji kryzysowej*, „Ogrody Nauk i Sztuk” 2016.
- Kinowska Z., Kęska A., *Rola pieczy zastępczej w procesie socjalizacji*, „Kultura i Społeczeństwo” 2016, nr 3.
- Królak B., *Komentarz do art. 32 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*, [w:] *Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Komentarz*, red. B. Królak, M. Rączka, Warszawa 2017.
- Piekacz A., *Idee wychowania i edukacji dla zrównoważonego rozwoju w systemie pieczy zastępczej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Seria: Organizacja i zarządzanie” 2016, z. 95.
- Płonka-Bielenin K., *Zadania publiczne a pojęcie działalności pożytku publicznego*, [w:] K. Płonka-Bielenin, *Status administracyjno-prawny organizacji pożytku publicznego*, Katowice 2010.
- Rączka M., *Komentarz do art. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*, [w:] *Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Komentarz*, red. B. Królak, M. Rączka, Warszawa 2017.
- Rączka M., *Komentarz do art. 44 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*, [w:] *Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Komentarz*, red. B. Królak, M. Rączka, Warszawa 2017.
- Rączka M., *Komentarz do art. 180 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*, [w:] *Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Komentarz*, red. B. Królak, M. Rączka, Warszawa 2017.
- Rączka M., *Komentarz do art. 182 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*, [w:] *Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Komentarz*, red. B. Królak, M. Rączka, Warszawa 2017.
- Ruszkowska M., *Dziecko zdolne w pieczy zastępczej (na przykładzie powiatu bialskiego)*, „Wychowanie w Rodzinie” 2018, t. XVIII, nr 2/2018.

⁷⁸ *Ibidem*, s. 26-27.

- Sierpowska I., *Zadania administracji publicznej w zakresie pieczy zastępczej nad dzieckiem*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2008.
- Stasiowski R., *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Bydgoszcz–Katowice 2009.
- Szadok-Bratuń A., *Instytucja zawarcia małżeństwa „konkordatowego” przykładem nietypowej prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] *Prawne aspekty prywatyzacji*, red. J. Blicharz, Wrocław 2012.

