

Zadania administracji publicznej w zakresie pieczy zastępczej nad dzieckiem

1. Istota pieczy zastępczej

Termin „piecza” w języku polskim odnosi się do sprawowania opieki, dbałości o kogoś, troskliwości. Pojęcie pieczy zastępczej nad dzieckiem odnosi się do sytuacji zastępowania rodziców biologicznych w opiece nad dzieckiem. Piecza zastępcza utożsamiana jest ze sprawowaniem opieki nad osobą małoletnią przez wyspecjalizowane instytucje, jest wykonywana przez osoby nie będące rodzicami dziecka, w sytuacji gdy nie może ono przebywać w rodzinie biologicznej. Podstawą prawną sprawowania pieczy zastępczej jest orzeczenie sądu, ponadto opieka zastępcza nad dziećmi może być ustanowiona na wniosek rodziców biologicznych. Instytucjami pieczy zastępczej w Polsce są placówki opiekuńczo-wychowawcze i rodziny zastępcze. Regulacja prawna omawianej problematyki łączy prawo rodzinne z prawem administracyjnym. Podstawowymi źródłami prawa są tu kodeks rodzinny i opiekuńczy¹ oraz ustawa o pomocy społecznej² (dalej u.p.s.).

Zastępowanie rodziców z założenia ma charakter tymczasowy, po pierwsze dlatego, że ma ono zapewnić dziecku opiekę i bezpieczeństwo do czasu ustabilizowania sytuacji w jego rodzinie naturalnej, po drugie czasowość określona jest osiągnięciem przez podopiecznego pełnoletności. Przez długie lata w Polsce obowiązywał model pieczy zastępczej oparty na trwałej izolacji dziecka od rodziny biologicznej. Dziecko umieszczane było na stałe w rodzinie zastępczej lub placówce opiekuńczo-wychowawczej, w których koncentrowano się głównie na jego potrzebach zdrowotnych i edukacyjnych. Natomiast rodzice biologiczni pozostawieni byli bez pomocy socjalnej, terapeutycznej i pedagogicznej. W okresie PRL wiarę w kompetencje rodziców i przekonanie o ich koniecznej obecności w życiu dziecka uważano za wyraz zacofania pedagogicznego i psychologicznego. Było to zgodne z panującym kolektywizmem i centralizmem oraz ideą wyższości państwa nad obywatelem, profesjonalisty nad jednostką i rodziną, przewagi dominacji i kontroli nad służebnością i pomocniczością³. Pod koniec lat 90. zaczęto wdrażać reformę, w myśl której piecza zastępcza miała stać się uzupełnieniem i wsparciem opieki rodzicielskiej, a nie jej trwałym substytutem. Istotą reformy sprowadzono do odchodzenia od systemu opieki nad dzieckiem na rzecz systemu pomocy dziecku i jego rodzinie. Jak podkreśla M. Andrzejewski, współcześnie nie należy stawiać pytania, czy trzeba

¹ Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. *Kodeks rodzinny i opiekuńczy*, Dz. U. Nr 9, poz. 59 z późn. zm.

² Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. Nr 64, poz. 593 z późn. zm.

³ P. Gąsiorek, *Zastępcze rodzicielstwo w Polsce – przyszłość bliższa i dalsza* [w:] M. Andrzejewski, P. Gąsiorek, P. Ławrynowicz, M. Synoradzka, *Rodziny zastępcze – problematyka prawna*, Toruń 2006, s. 246.

wspierać rodzinę dotkniętą kryzysem, a raczej „jak to czynić?”⁴. W konsekwencji umieszczenie dziecka poza rodziną biologiczną stało się jedną z form wsparcia tej rodziny. Pobyt dziecka poza rodziną ma być przejściowy i mają mu towarzyszyć działania reintegracyjne, nakierowane na odbudowanie więzi emocjonalnych z rodzicami. W kontekście tego założenia należy podkreślić subsydiarny charakter pieczy zastępczej, ustanawianej w sytuacji niemożliwości przebywania dziecka w rodzinie naturalnej. Po rozwiązaniu kryzysu, ustabilizowaniu sytuacji rodzinnej dziecko powinno powrócić do swego naturalnego środowiska. Dopiero gdy okaże się to niemożliwe, należy mu stworzyć stabilne warunki życia poza rodziną.

Okres sprawowania pieczy zastępczej jest zróżnicowany. Zależy on od sytuacji rodzinnej dziecka, ale także od prawnego charakteru instytucji, w której ono przebywa, na przykład pobyt w placówce o charakterze interwencyjnym nie powinien przekraczać trzech miesięcy, a w rodzinie zastępczej będącej pogotowiem opiekuńczym – jednego roku. Często jednak piecza zastępcza charakteryzuje się stabilnością i trwałością, dotyczy to zwłaszcza rodzin zastępczych spokrewnionych z dzieckiem. Maksymalny czas trwania pieczy wyznacza usamodzielnienie się podopiecznego. Tymczasowość pieczy zastępczej ma zatem charakter względny. Podstawową ideą jest czasowe korzystanie z tej instytucji. Często jednak powrót do rodziny jest niemożliwy, między innymi dlatego, że nie udało się odbudować więzi dziecka z rodzicami. Wówczas rodziny zastępcze czy placówki opiekuńczo-wychowawcze stają się instytucjami trwałej opieki.

Podstawą umieszczenia dziecka w instytucji pieczy zastępczej jest sieroctwo oraz ograniczenie, zawieszenie lub pozbawienie rodziców władzy rodzicielskiej. Ponadto o umieszczeniu w rodzinie zastępczej lub placówce opiekuńczo-wychowawczej sąd może zarządzić w każdej sytuacji zagrożenia dobra dziecka (art. 109 § 2 pkt 5 k.r.o.). Umieszczenie w instytucji pieczy zastępczej następuje na podstawie orzeczenia sądu, a ponadto w rodzinie zastępczej (za zgodą rodziców) na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej między tą rodziną a właściwym starostą. Zakres pieczy zastępczej nie jest tożsamy z zakresem władzy rodzicielskiej. Sprawada się on głównie do bieżącej opieki i wychowania. Zazwyczaj piecza nad dzieckiem sprawowana jest wspólnie przez jego rodziców i rodzinę zastępczą lub placówkę opiekuńczo-wychowawczą. Większość spraw dotyczących kierowania dzieckiem i zarządzanie jego majątkiem pozostaje w gestii rodziców biologicznych. Instytucje pieczy zastępczej mają szersze uprawnienia, gdy podstawą umieszczenia w nich dziecka było orzeczenie o pozbawieniu władzy rodzicielskiej. Wówczas sąd ustanawia opiekuna prawnego dziecka, którym zwykle są rodzice zastępczy, dalsi krewni lub pracownicy placówki opiekuńczo-wychowawczej.

2. Instytucje pieczy zastępczej

Do instytucji pieczy zastępczej zaliczane są rodziny zastępcze i placówki opiekuńczo-wychowawcze. Ustawa o pomocy społecznej preferuje umieszczenie dziecka w pierwszym typie instytucji. Skierowanie dziecka do placówki powinno nastąpić, gdy nie ma możliwości umieszczenia go w rodzinie zastępczej. Podstawowym zadaniem rodziny zastępczej jest zapewnienie dziecku faktycznej pieczy, gdy opieka nad dzieckiem przejściowo lub stale nie może być sprawowana przez jego rodziców. Rodzina taka może być ustanowiona także dla dziecka niedo-

⁴ M. Andrzejewski, *Współpraca sądów rodzinnych i instytucji pomocy społecznej w umieszczeniu dzieci poza rodziną*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 9, s. 92.

stosowanego społecznie. Rodzina zastępcza powinna zapewnić dziecku: odpowiednie warunki bytowe; możliwości rozwoju fizycznego, psychicznego i społecznego; możliwości zaspokajania indywidualnych potrzeb; możliwość właściwej edukacji i rozwoju zainteresowań; odpowiednie warunki do wypoczynku i organizacji czasu wolnego⁵. Prawne więzi dziecka z rodziną zastępczą są słabe. Rodzina ta, jak wskazuje jej nazwa, zastępuje tylko rodziców, nie zmienia to jednak sytuacji rodzinno-prawnej dziecka. Rodzina zastępcza pełni jedynie funkcję opiekuna dla umieszczonego w niej dziecka i nie może sprawować nad nim władzy rodzicielskiej⁶.

Funkcjonowanie rodzin zastępczych jest poddane wnikliwej regulacji prawnej i systematycznej kontroli. Wyraża się to przede wszystkim w kazuistycznym sformułowaniu warunków, jakie musi spełniać osoba lub małżeństwo ubiegające się o status rodziny zastępczej. Wśród wymagań stawianych kandydatom wymienia się między innymi: stałe miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, korzystanie z pełni praw cywilnych i obywatelskich, posiadanie nieograniczonej władzy rodzicielskiej, wywiązywanie się z obowiązku łożenia na utrzymanie osoby najbliższej, wykazanie się odpowiednim stanem zdrowia, warunkami mieszkaniowymi i źródłem utrzymania (art. 73 ust. 1 u.p.s.).

Rodziny zastępcze dzielą się na spokrewnione i niespokrewnione z dzieckiem. Ponadto ustanowiono kategorię rodzin zawodowych niespokrewnionych z dzieckiem, do których należą rodziny wielodzietne, specjalistyczne i pełniące funkcje pogotowia rodzinnego (art. 74 ust. 1). W rodzinach wielodzietnych umieszcza się w tym samym czasie od trojga do sześciorga dzieci lub liczne rodzeństwa. Do rodzin specjalistycznych kierowane są dzieci wymagające szczególnej opieki lub pielęgnacji z uwagi na stan zdrowia lub społeczne niedostosowanie. W rodzinie takiej w tym samym czasie może wychowywać się najwyżej troje dzieci. W pogotowiu rodzinnym umieszcza się nie więcej niż troje dzieci na pobyt okresowy do czasu unormowania ich sytuacji życiowej. Przebywanie w pogotowiu rodzinnym nie może przekroczyć 12 miesięcy, w sytuacjach wyjątkowych 15 miesięcy. Rodzina pełniąca funkcję pogotowia rodzinnego nie może odmówić przyjęcia dziecka w wieku do 10 lat doprowadzonego przez policję. Przyjęcie dziecka może nastąpić bez zgody jego opiekunów prawnych, jeżeli zagrożone było życie lub zdrowie dziecka, w sytuacji gdy nie można ustalić tożsamości jego rodziców lub miejsca ich pobytu oraz w przypadku porzucenia dziecka. O przyjęciu dziecka doprowadzonego przez policję pogotowie rodzinne powiadamia niezwłocznie sąd opiekuńczy i powiatowe centrum pomocy rodzinie. Przebywanie dziecka w pogotowiu ma jedynie charakter przejściowy i trwa do czasu wydania orzeczenia przez sąd.

Aktualnie w rodzinie zarówno spokrewnionej, jak i niespokrewnionej może przebywać w tym samym czasie maksymalnie troje dzieci, wyjątkiem zaś od tej zasady może być jedynie zakaz rozdzielania rodzeństwa.

Poza rodzinami zastępczymi pieczę zastępczą nad dzieckiem wykonują całodobowe placówki opiekuńczo-wychowawcze. Placówki są jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej, prowadzone są przez gminę, powiat lub samorząd województwa. Ponadto wyróżnia się niepubliczne placówki opiekuńczo-wychowawcze prowadzone przez podmioty prywatne. Instytucjami pieczy zastępczej są jedynie placówki zapewniające dziecku całodobową opiekę, oprócz tych funkcjonują jeszcze placówki wsparcia dziennego, takie jak: koła zainteresowań, kluby, ogniska wychowawcze, świetlice. Placówki wsparcia dziennego zajmują się

⁵ Zob. M. Sitko, *Kształtowanie się modelu rodzin zastępczych w Polsce*, „Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze”, 2001, nr 4, s. 34.

⁶ M. Andrzejewski, *Prawna ochrona rodziny*, Warszawa 1999, s. 90.

wspieraniem rodziny w sprawowaniu jej podstawowych funkcji, pomocą rodzinie i dzieciom sprawiającym problemy wychowawcze, zagrożonym demoralizacją, przestępczością lub uzależnieniami. Zapewniają one dzieciom pomoc w nauce, organizację czasu wolnego, rozwój zainteresowań, organizację zabaw i zajęć sportowych, prowadzą też stałą pracę z rodziną dziecka. Pobyt w placówkach wsparcia dziennego jest dobrowolny i nieodpłatny, a dzieci przyjmowane są bez skierowania. Dzieci przebywają w placówce kilka godzin dziennie, pozostając formalnie pod władzą rodziców biologicznych.

Instytucjami pieczy zastępczej są całodobowe placówki opiekuńczo-wychowawcze. Celem tych instytucji jest zapewnienie dziecku całodobowej, ciągłej lub okresowej, opieki i wychowania oraz zaspokajanie jego niezbędnych potrzeb bytowych, rozwojowych, emocjonalnych, społecznych i religijnych, a także zapewnienie korzystania z przysługujących świadczeń zdrowotnych i kształcenia (art. 80 ust. 3 u.p.s.). Umieszczenie dziecka w placówce na pobyt całodobowy jest traktowane jako rozwiązanie ostateczne. Dotyczy ono dzieci pozbawionych częściowo lub całkowicie opieki rodzicielskiej, wobec których wyczerpano możliwości udzielenia pomocy w rodzinie naturalnej lub umieszczenia w rodzinie zastępczej. Do placówek opiekuńczo-wychowawczych zapewniających dziecku całodobową opiekę ustawa o pomocy społecznej zalicza placówki interwencyjne, rodzinne i socjalizacyjne.

Placówka interwencyjna ma zapewnić dzieciom pozbawionym częściowo lub całkowicie opieki rodziców, znajdującym się w sytuacji kryzysowej, doraźną (do trzech miesięcy) całodobową opiekę, kształcenie dostosowane do wieku i możliwości rozwojowych oraz opiekę wychowawczą do czasu powrotu do rodziny lub umieszczenia w rodzinie zastępczej bądź adopcyjnej. Omawiane jednostki przyjmują dzieci w sytuacjach wymagających natychmiastowego rozpoczęcia sprawowania opieki i wychowania. Do placówki interwencyjnej mogą być przyjmowane dzieci od 11. roku życia na podstawie rozstrzygnięcia sądu opiekuńczego, niezależnie od miejsca zamieszkania. Warto zaznaczyć, że analizowane instytucje mogą specjalizować się w opiece nad niemowlętami oczekującymi na adopcję. Placówka opiekuńczo-wychowawcza typu rodzinnego ma na celu zapewnienie dzieciom całkowicie lub częściowo pozbawionym opieki rodziców, które nie mogą być umieszczone w rodzinie zastępczej lub przysposabiającej, całodobową opiekę i wychowanie w warunkach zbliżonych do domu rodzinnego. Placówka rodzinna powinna tworzyć jedną wielodzietną rodzinę dla dzieci, umożliwiając jednocześnie wspólne wychowanie i opiekę licznemu rodzeństwu, stopniowo je usamodzielniając. Ma zapewnić kształcenie i wyrównywanie opóźnień szkolnych oraz umożliwić utrzymywanie kontaktu dziecka z rodzicami. Zadaniem placówki socjalizacyjnej jest zapewnienie całodobowej opieki i wychowania dzieciom całkowicie lub częściowo pozbawionym opieki rodzicielskiej, dla których nie znaleziono rodzinnej opieki zastępczej. Jednostka ta prowadzi zajęcia socjalizujące, korekcyjne, kompensacyjne, terapeutyczne rekompensujące braki w wychowaniu w środowisku rodzinnym oraz przygotowuje wychowanków do wypełniania ról społecznych i życia w społeczeństwie. Placówka ta musi podejmować działania w celu powrotu dziecka do rodziny, znalezienia rodziny przysposabiającej lub umieszczenia w rodzinie zastępczej. Placówka rodzinna organizuje też dla swoich wychowanków różne formy opieki w środowisku, grupy usamodzielniające oraz zajmuje się nawiązywaniem kontaktów z rodzinami zaprzyjaźnionymi.

Warto zaznaczyć, że mimo klasyfikacji placówek ustawa o pomocy społecznej dopuszcza łączenie działań interwencyjnych, socjalizacyjnych i innych na rzecz pomocy dziecku i rodzinie w postaci placówki wielofunkcyjnej. Rozwiązanie to daje możliwości podmiotom prowadzącym placówkę na elastyczne dostosowanie się do potrzeb i zwiększenie użyteczności placówki.

Każda placówka ma obowiązek współpracować z rodziną dziecka i przygotowywać podopiecznego do samodzielnej egzystencji. Realizując te zadania, powinna kierować się dobrem dziecka i poszanowaniem jego praw, koniecznością wyrównania deficytów rozwojowych, poszanowaniem praw rodziców oraz potrzebą podtrzymywania więzi dziecka z rodziną. Co do zasady, dziecko przebywa w placówce opiekuńczo-wychowawczej do chwili ustania przesłanek uzasadniających jego pobyt i nie dłużej niż do momentu osiągnięcia pełnoletności. Wyjątkowo pobyt może być przedłużony do czasu ukończenia szkoły, w której wychowanek rozpoczął naukę przed ukończeniem 18. roku życia. Należy pamiętać, że pobyt w placówce powinien mieć charakter przejściowy, a celem priorytetowym jest powrót dziecka do naturalnej rodziny. Toteż istnieje możliwość zawarcia przez dyrektora placówki umowy z rodzicami (opiekunami) dziecka określającej warunki okresowego powrotu dziecka do rodziny. W szczególności w umowie powinno się znaleźć zobowiązanie do realizacji przez dziecko obowiązku szkolnego oraz zobowiązanie dyrektora do współpracy z rodzicami w sprawach opiekuńczo-wychowawczych w czasie okresowego przebywania dziecka poza placówką.

3. Obowiązki władz publicznych w sferze opieki nad rodziną i dzieckiem

Instytucja pieczy zastępczej jest częścią prawnej problematyki opieki państwa nad rodziną i dzieckiem. Państwo sprawuje tę opiekę poprzez instrumenty polityki społecznej, regulacje z zakresu zabezpieczenia społecznego oraz ochronę praw człowieka, w tym praw dziecka. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* w art. 71 nakłada na państwo obowiązek uwzględnienia w polityce społecznej i gospodarczej dobra rodziny. Władze publiczne zobowiązane są do objęcia szczególną pomocą rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Z obowiązkami tymi koresponduje zapewnienie przez Rzeczpospolitą Polską ochrony praw dziecka. Dziecko pozbawione opieki rodzicielskiej ma prawo do opieki i pomocy władz publicznych (art. 72 ust. 2 Konstytucji RP). W świetle regulacji konstytucyjnych należy podkreślić, że dzieci, których rodzice nieprawidłowo realizują funkcje rodzicielskie, mają prawo oczekiwać od państwa, że za pośrednictwem wyspecjalizowanych instytucji zapewni im ono opiekę i wychowanie, stosownie do ich potrzeb⁷.

Państwo realizuje powyższe obowiązki przede wszystkim za pośrednictwem organów administracji publicznej i innych wyspecjalizowanych instytucji. Reaktywacja samorządu terytorialnego i reformy administracji terenowej wywarły znaczący wpływ na nowy kształt opieki nad dzieckiem i rodziną. Do drugiej połowy lat 90. zadania w tej dziedzinie rozproszone były między resortami edukacji, polityki społecznej, zdrowia i sprawiedliwości. Rozwiązaniom tym brakowało jednolitej polityki i spójności działań oraz powiązania instytucjonalnej pomocy dzieciom i rodzinom z lokalnym środowiskiem społecznym. Reformy administracji publicznej w latach 90. sprawiły, że system opieki nad rodziną i dzieckiem został podporządkowany resortowi pracy i polityki społecznej i stał się integralną częścią systemu pomocy społecznej. Nastąpiła długo oczekiwana konsolidacja działalności opiekuńczej nad dziećmi z pomocą rodzinie⁸. Istotną konsekwencją tych zmian była nowelizacja ustawy z dnia 29 listopada

⁷ Por. S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 214; T. Rommer, *Opieka nad rodziną i dzieckiem w ustawie o pomocy społecznej*, „Prawo Pracy” 2002, nr 6, s. 17.

⁸ Zob. S. Legat, *Rodziny zastępcze a wybrane aspekty polityki społecznej państw* [w:] M. R a c ł a w -

1990 r. o pomocy społecznej⁹, polegająca na dodaniu nowego rozdziału zatytułowanego „opieka nad rodziną i dzieckiem”¹⁰. Nowela określała m.in. zasady i formy wspierania rodzin mających trudności w wypełnianiu swoich zadań, zakres pomocy dziecku pozbawionemu częściowo lub całkowicie opieki rodzicielskiej i niedostosowanemu społecznie oraz organizację, zasady finansowania i nadzoru nad instytucjami opieki. Szczegółowe kwestie unormowane zostały w przepisach wykonawczych. Powyższe regulacje, rozszerzone i doprecyzowane w nowych rozporządzeniach, przejęła obowiązująca aktualnie ustawa o pomocy społecznej. Warto zaznaczyć, że unormowania poświęcone opiece nad dzieckiem i rodziną zawarte są nie tylko w rozdziale *stricto* poświęconym tej problematyce, ale także w części dotyczącej świadczeń oraz zadań administracji publicznej. W ten sposób jasno i szczegółowo określono obowiązki państwa (samorządu terytorialnego) w tej sferze pomocy społecznej.

Jak już wielokrotnie podkreślano, umieszczenie dziecka poza rodziną naturalną traktowane jest jako ostateczność. W trudnych sytuacjach władze publiczne powinny udzielić pomocy rodzinie, by mogła ona wypełniać przypisane jej funkcje. Chodzi tu nie tylko o wsparcie finansowe, ale również o pomoc psychologiczno-pedagogiczną. Państwo udziela finansowej pomocy rodzinie i dziecku głównie poprzez system świadczeń rodzinnych i alimentacyjnych, ponadto rozbudowany katalog świadczeń materialnych i niematerialnych dla rodzin przewidziany został w ustawie o pomocy społecznej. Jednym z najważniejszych celów tej pomocy jest niedopuszczenie do odizolowania dziecka od rodziny i umieszczenia go w instytucji pieczy zastępczej. Zgodnie z zasadą pomocniczości główny ciężar realizacji zadań z zakresu opieki nad rodziną i dzieckiem spoczywa na gminach i powiatach. Podstawowego wsparcia dzieciom i rodzinom udzielają najmniejsze wspólnoty – gminy. Do ich zadań należy: tworzenie gminnego systemu profilaktyki i opieki nad dzieckiem i rodziną, dożywianie dzieci, prowadzenie i zapewnianie miejsc w placówkach opiekuńczo-wychowawczych wsparcia dziennego, opracowywanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych. W ramach zadań zleconych z zakresu administracji rządowej gminy zajmują się realizacją obowiązków wynikających z rządowych programów pomocy społecznej mających na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwój specjalistycznego wsparcia. Ponadto rodzina może być adresatem innych świadczeń udzielanych przez organy gminy na ogólnych zasadach. Wspieranie rodzin, w tym poszczególnych jej członków, może polegać na przyznaniu świadczeń pieniężnych, pomocy rzeczowej, usług opiekuńczych czy pracy socjalnej. Jeżeli doraźne wsparcie rodziny okazuje się nieskuteczne lub niemożliwe, zwłaszcza gdy zachodzi potrzeba umieszczenia dziecka poza tą rodziną, to obowiązek udzielenia pomocy przejmują wyspecjalizowane instytucje, w tym sądy i administracja powiatowa.

Organy powiatu i powiatowe jednostki organizacyjne są głównymi wykonawcami zadań w zakresie ustanowienia pieczy zastępczej nad dzieckiem. Do zadań własnych powiatu w omawianej dziedzinie należą: prowadzenie specjalistycznego poradnictwa, w tym rodzinnego; organizowanie opieki w rodzinach zastępczych i udzielanie im pomocy pieniężnej; organizo-

- Markowska, S. Legat (red.), *Opieka zastępcza nad dzieckiem i młodzieżą od form instytucjonalnych do rodzinnych*, Warszawa 2004, s. 15 i nast.; M. Araczevska, *Podstawy prawne organizowania i funkcjonowania rodzin zastępczych w Polsce* [w:] M. Racław-Markowska, S. Legat (red.), *op. cit.*, s. 36.

⁹ Tekst jedn., Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414.

¹⁰ 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.

wanie i prowadzenie ośrodków adopcyjno-opiekuńczych, placówek opiekuńczo-wychowawczych, w tym placówek wsparcia dziennego o zasięgu ponadgminnym; tworzenie i wdrażanie programów pomocy dziecku i rodzinie; pokrywanie kosztów utrzymania dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych i w rodzinach zastępczych; udzielanie pomocy osobom opuszczającym rodziny zastępcze i placówki opiekuńczo-wychowawcze; prowadzenie powiatowych ośrodków wsparcia, w tym domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży (art. 19 u.p.s.). W ramach zadań zleconych z zakresu administracji rządowej powiaty zajmują się procedurą międzynarodowego przysposobienia dzieci, utrzymywaniem w całodobowych placówkach opiekuńczo-wychowawczych dzieci cudzoziemców będących ofiarami handlu ludźmi, a także realizacją zadań wynikających z rządowych programów pomocy społecznej mających na celu między innymi ochronę poziomu życia rodziny.

Zadania samorządowej administracji wojewódzkiej w omawianej dziedzinie są raczej znikome. Rola samorządu województwa sprowadza się do utrzymywania regionalnych placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz prowadzenia banku danych o wolnych miejscach w całodobowych placówkach opiekuńczo-wychowawczych funkcjonujących na obszarze danego województwa. Ponadto samorząd realizuje zadania planistyczne, programowe i inspiratorskie. Reprezentantem administracji rządowej w terenie jest wojewoda. Zadania tego organu w omawianej dziedzinie mają głównie charakter kontrolno-nadzorczy i koordynacyjny. Wojewoda nadzoruje działalność samorządowych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, w tym standardów opieki i wychowania, a także kontroluje placówki opiekuńczo-wychowawcze prowadzone przez podmioty niepubliczne. Sprawuje nadzór pedagogiczny w odniesieniu do wychowawców i innych pracowników pedagogicznych zatrudnionych w placówkach opiekuńczo-wychowawczych i ośrodkach adopcyjno-opiekuńczych. Do zadań wojewody należy również: wydawanie i cofanie zezwoleń na prowadzenie całodobowych placówek opiekuńczo-wychowawczych, prowadzenie rejestru placówek opiekuńczo-wychowawczych i ośrodków adopcyjno-opiekuńczych, a także wyznaczanie ośrodka prowadzącego bank danych o dzieciach oczekujących na przysposobienie i kandydatach zakwalifikowanych do pełnienia funkcji rodziny zastępczej oraz o rodzinach zgłaszających gotowość przysposobienia dziecka.

Podział zadań administracji publicznej w zakresie opieki nad rodziną i dzieckiem opiera się na zasadzie pomocniczości. W pierwszej kolejności wsparcia udziela gmina jako najmniejsza i najbliższa rodzinie wspólnota. Pomoc gminy ma jednak charakter doraźny. Gdy zachodzi potrzeba udzielenia długotrwałego i specjalistycznego wsparcia, a z takim mamy do czynienia przy ustanowieniu pieczy zastępczej, opiekę nad rodziną i dzieckiem przejmuje powiat.

4. Zadania powiatu w zakresie pieczy zastępczej

Zapewnienie opieki i wychowania dzieciom częściowo lub całkowicie pozbawionym opieki rodziców jest zadaniem powiatu. Katalog obowiązków administracji powiatowej w tym zakresie jest złożony, niemniej najbardziej znaczącą kwestią jest organizowanie i pokrywanie kosztów opieki zastępczej. Zadania powiatu w zakresie pieczy zastępczej wykonuje starosta oraz jednostki organizacyjne pomocy społecznej, takie jak: powiatowe centra pomocy rodzinie, placówki opiekuńczo-wychowawcze i ośrodki adopcyjno-opiekuńcze. Powiatowe centrum pomocy rodzinie jest samorządową jednostką organizacyjną będącą aparatem pomocniczym i wykonawczym organów administracji publicznej. W mieście na prawach powiatu zamiast centrum działa miejski ośrodek pomocy społecznej (który może nosić nazwę miejskiego ośrodka pomocy rodzinie). Powiatowe centra pomocy rodzinie są głównymi koor-

dynatorami powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych. Instytucje te zajmują się organizowaniem i prowadzeniem domów dziecka, placówek pogotowia opiekuńczego, domów pomocy społecznej, ośrodków interwencji kryzysowej, ośrodków wsparcia, mieszkań chronionych, a także wykonywaniem innych zadań związanych z udzielaniem specjalistycznej pomocy dziecku i rodzinie¹¹. Kierownik centrum, na podstawie upoważnienia starosty, może zawierać i rozwiązywać umowy cywilnoprawne z rodzinami zastępczymi w sprawach powierzenia dziecka. Starosta może samodzielnie wydawać decyzje i zawierać umowy z zakresu pomocy społecznej, częściej jednak korzysta z możliwości powierzenia tych kompetencji kierownikowi powiatowego centrum pomocy rodzinie. Starosta jest również organem nadzoru wobec rodzin zastępczych i powiatowych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, w praktyce jednak zadania te wykonuje powiatowe centrum pomocy rodzinie.

Zadania powiatowej administracji publicznej w zakresie zapewnienia dziecku opieki zastępczej można podzielić na kilka kategorii. Pierwsza związana jest z przygotowaniem pieczy, druga dotyczy pobytu dziecka w instytucji opieki zastępczej, trzecia zaś odnosi się do zakończenia pieczy. Zadania zaliczane do pierwszej grupy polegają przede wszystkim na przygotowaniu osób i rodzin do pełnienia funkcji rodziny zastępczej. Powiaty za pośrednictwem ośrodków adopcyjno-opiekuńczych prowadzą działania diagnostyczno-konsultacyjne mające na celu pozyskanie, szkolenie i kwalifikowanie osób zgłaszających gotowość pełnienia funkcji rodzin zastępczych i prowadzenia rodzinnych placówek opiekuńczo-wychowawczych. Kandydaci na rodzinę zastępczą muszą spełniać ustawowe wymagania dotyczące między innymi odpowiedniego stanu zdrowia, korzystania z pełni praw, odpowiednich warunków mieszkaniowych i stałego źródła dochodu. Opinię o spełnieniu tych i innych warunków wydaje ośrodek adopcyjno-opiekuńczy, a w powiatach, w których nie działa ta instytucja – powiatowe centrum pomocy rodzinie. Dodatkowe kompetencje przyznano organom powiatu w odniesieniu do zawodowych rodzin zastępczych niespokrewnionych z dzieckiem. Pełnienie funkcji takiej rodziny ujmowane jest w kategorię wykonywania specyficznej pracy, za którą pobiera się wynagrodzenie. Podstawą prawną do faktycznego wykonywania funkcji zawodowej rodziny zastępczej niespokrewnionej z dzieckiem jest umowa zawierana przez tę rodzinę z właściwym miejscowo starostą. Z upoważnienia starosty umowę może zawierać kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie lub kierownik ośrodka pomocy społecznej w mieście na prawach powiatu. Wskazana czynność jest umową cywilnoprawną, do której odpowiednie zastosowanie mają przepisy dotyczące umowy zlecenia.

Warto dodać, że przygotowanie pieczy zastępczej może także polegać na zorganizowaniu całodobowych placówek opiekuńczo-wychowawczych, ich prowadzeniem zajmują się powiaty, jednakże monitorowanie procesu uruchomienia placówki podlega wojewodzie. Całodobowe placówki opiekuńczo-wychowawcze mogą być prowadzone przez powiat, województwo samorządowe, kościoły i związki wyznaniowe, organizacje społeczne, fundacje i stowarzyszenia. Zezwolenia na prowadzenie placówki wydaje wojewoda właściwy ze względu na miejsce jej prowadzenia. Wydanie zezwolenia wymaga spełnienia wielu warunków dotyczących w szczególności realizacji standardów opieki, wychowania i jakości usług oraz zgromadzenia odpowiedniej dokumentacji (tytuł prawny do nieruchomości, regulamin placówki, informacje o sposobie finansowania placówki i inne) – art. 80a u.p.s.

¹¹ Zob. W. M o r a w s k i, *Zmiana instytucjonalna. Społeczeństwo, gospodarka, polityka*, Warszawa 1998, s. 17; R. S z a r e k, *Powiatowe centra pomocy rodzinie*, „Wspólnota” 2000, nr 12, s. 22.

Druga kategoria obowiązków administracji publicznej w zakresie pieczy zastępczej związana jest z umieszczeniem i pobytem dziecka w rodzinie zastępczej lub placówce opiekuńczo-wychowawczej. Jak już zaznaczono, organ administracji nie może dowolnie i bez uzasadnionych powodów ingerować we władzę rodzicielską oraz decydować o ustanowieniu pieczy zastępczej. Co do zasady, umieszczenie dziecka w instytucji opieki zastępczej może nastąpić na podstawie orzeczenia sądu lub za zgodą rodziców, opiekunów prawnych dziecka. W przypadku pilnej konieczności dziecko, za zgodą rodziców, może zostać umieszczone w rodzinie zastępczej na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej między tą rodziną a właściwym starostą. Tryb umowny inicjowany jest przez rodziców dziecka lub samego małoletniego. Pojęcie „pilnej konieczności” pozostawiono ocenie starosty. Pomocne w jego interpretacji mogą być przepisy kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, zwłaszcza dotyczące zagrożenia dobra dziecka oraz odnoszące się do modyfikacji władzy rodzicielskiej. Jeżeli starosta nie stwierdzi przesłanek do umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej, to odmawia zawarcia umowy. Pozostaje wówczas jedynie sądowy tryb skierowania dziecka do takiej rodziny. O zawartej umowie starosta zawiadamia sąd. Ten następnie wydaje orzeczenie o umieszczeniu dziecka w rodzinie zastępczej, które z dniem uprawomocnienia zastępuje umowę. Jeżeli nie jest możliwe umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej, właściwy powiat ze względu na miejsce zamieszkania małoletniego kieruje go do placówki opiekuńczo-wychowawczej. Szczegółowo tryb kierowania do placówki określają przepisy wykonawcze¹². Decyzję o skierowaniu dziecka do placówki wydaje starosta lub kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie, na podstawie orzeczenia sądu lub wniosku rodziców dziecka. Jeżeli powiat nie może wystawić skierowania z powodu braku miejsc lub braku placówki określonego typu na jego terenie, to zwraca się o takie skierowanie do innego powiatu w granicach województwa. W szczególnych sytuacjach przyjęcie do placówki może nastąpić bez skierowania, bez orzeczenia sądu i bez zgody rodziców dziecka. Dotyczy to dzieci poniżej 13. roku życia wymagających zapewnienia natychmiastowej opieki (w przypadku porzucenia dziecka, zagrożenia jego życia lub zdrowia) oraz niemowląt kierowanych do adopcji. O przyjęciu dziecka bez skierowania dyrektor placówki niezwłocznie powiadamia sąd i powiatowe centrum pomocy rodzinie. Obowiązkiem centrum jest podjęcie niezbędnych działań zmierzających do uregulowania sytuacji dziecka. Powiatowe centrum pomocy rodzinie zobowiązane jest również do przekazania rodzinie zastępczej lub placówce opiekuńczo-wychowawczej dokumentacji dotyczącej dziecka, w szczególności: odpisu aktu urodzenia podopiecznego, dokumentów o stanie jego zdrowia, dokumentów szkolnych (świadectwa, karty szczepień).

Umieszczenie dziecka w instytucji pieczy zastępczej nakłada na administrację powiatową kolejne zadania. Powiat zobowiązany jest do ponoszenia kosztów pieczy zastępczej. Wyraża się to w przyznawaniu pomocy pieniężnej rodzinom zastępczym oraz wynagrodzenia zawodowym rodzinom zastępczym niespokrewnionym z dzieckiem. Starosta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania rodziny zastępczej udziela tej rodzinie pomocy pieniężnej w wysokości 40% kwoty bazowej – aktualnie 1647 zł – pomniejszonej o kwotę odpowiadającą 50% dochodu tego dziecka, nie mniej jednak niż 10% kwoty bazowej. Starosta może przyznać pomoc w większym wymiarze, jeśli wymaga tego wiek lub stan zdrowia dziecka albo jego społeczne niedostosowanie. Ponadto w zakresie kompetencji starosty leży przyznanie jedno-

¹² Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 października 2007 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych, Dz. U. Nr 201, poz. 1455.

razowego świadczenia pieniężnego na pokrycie niezbędnych wydatków związanych z potrzebami dziecka przyjmowanego do rodziny zastępczej, a także udzielenie dodatkowej pomocy finansowej i rzeczowej na pokrycie skutków zdarzenia losowego (art. 78 ust. 7a, 7b u.p.s.). Niespokrewniona z dzieckiem rodzina zastępcza otrzymuje dodatkowo na każde umieszczone w niej dziecko 164,7 zł. Organ przyznający świadczenie powinien kontrolować jego wykorzystanie, co koresponduje z obowiązkiem współdziałania rodziny zastępczej z powiatowym centrum pomocy rodzinie. Marnotrawienie świadczeń lub wykorzystywanie ich niezgodnie z przeznaczeniem powinno skłaniać do zastanowienia, czy rodzina zastępcza wypełnia przypisane jej funkcje i czy nie zachodzą przesłanki do jej rozwiązania lub rozwiązania umowy z zawodową rodziną zastępczą niespokrewnioną z dzieckiem. Powiaty ponoszą też koszty prowadzenia placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz wydatki na utrzymanie ich podopiecznych.

Zorganizowaniem opieki zastępczej zajmuje się powiat właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka. Do jego obowiązków należy też zorganizowanie opieki poza własnym terenem działania. W tym celu konieczne jest nawiązanie współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego. Powiat oraz województwo samorządowe, które dysponują miejscem w placówce opiekuńczo-wychowawczej, nie mogą odmówić przyjęcia dziecka. Podobny obowiązek dotyczy przyjęcia dziecka do rodziny zastępczej działającej na terenie innego powiatu niż miejsce zamieszkania dziecka. Koszty związane z utrzymaniem dziecka w rodzinie zastępczej i placówce opiekuńczo-wychowawczej ponosi powiat właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed skierowaniem go do placówki lub rodziny. Jeżeli dziecko zostanie umieszczone w opiece zastępczej na terenie innego powiatu, wówczas powiat właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka zobowiązany jest do zwrotu wydatków związanych z utrzymaniem dziecka.

Analizując zobowiązania finansowe administracji powiatowej związane z pieczę zastępczą, nie można pominąć obowiązków rodziców biologicznych. W pierwszej kolejności to oni są zobowiązani do ponoszenia opłat na utrzymanie dziecka w rodzinie zastępczej lub placówce opiekuńczo-wychowawczej. Mamy tu do czynienia ze swoistym wyrazem realizacji obowiązku alimentacyjnego, bez względu na trudności w kształtowaniu osobistych relacji rodziców z dziećmi¹³. W praktyce jednak rodzice biologiczni rzadko wywiązują się ze swoich obowiązków, a koszty utrzymania dzieci ponosi powiat. Niemniej z przedmiotowymi obowiązkami rodziców związane są kolejne zadania organów administracji publicznej. Ustalenie wysokości opłaty następuje bowiem w drodze decyzji starosty właściwego ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed umieszczeniem w opiece zastępczej. Starosta, ustalając wysokość opłaty, uwzględnia sytuację rodzinną, zdrowotną, dochodową i majątkową rodziców dziecka, a to łączy się z koniecznością przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego. Organy powiatu mogą stosować zwolnienia z opłat, jak również odstępować od ich ustalania. Warunki częściowego lub całkowitego zwalniania rodziców z opłat związanych z utrzymaniem dziecka w rodzinie zastępczej i placówce opiekuńczo-wychowawczej określa rada powiatu w drodze uchwały. Złagodzenie obciążeń rodziców może nastąpić zarówno w pierwszej decyzji wydanej w sprawie, jak i po wydaniu tego rozstrzygnięcia. Jeśli obniżono opłatę lub zaniechano jej pobierania, a sytuacja dochodowa lub osobista rodziców uległa poprawie, starosta może zmienić lub uchylić decyzję (art. 106 ust. 5 w związku z art. 79 i 81 u.p.s.).

¹³ W. Maciejko [w:] W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 343.

Należy dodać, że rezygnacja z finansowego obciążania rodziców wymaga dużej rozwagi, pochopne zwolnienie z opłat może spowodować utratę poczucia odpowiedzialności rodziców za dziecko, natomiast zbytne ich 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 efekt.

Pobytek dziecka w instytucji pieczy zastępczej jest monitorowany przez powiatowe centrum pomocy rodzinie. Centrum oraz ośrodek adopcyjno-opiekuńczy udzielają wsparcia psychologiczno-pedagogicznego rodzinom zastępczym, zajmują się poradnictwem oraz terapią rodzinną dla rodziców dzieci umieszczonych w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Ponadto centrum pomocy rodzinie gromadzi informacje o dzieciach umieszczonych w rodzinach zastępczych, w szczególności na temat ich stanu zdrowia, postępów w nauce, trudności opiekuńczo-wychowawczych. Centrum dba też o podtrzymywanie więzi emocjonalnych dziecka z jego biologicznymi rodzicami i osobami bliskimi. Przedstawiciele powiatowego centrum pomocy rodzinie i ośrodka adopcyjno-opiekuńczego wchodzą w skład stałego zespołu do spraw okresowej oceny sytuacji dziecka umieszczonego w całodobowej placówce opiekuńczo-wychowawczej. Zespół dokonuje okresowej oceny sytuacji dziecka w celu ustalenia jego sytuacji rodzinnej, oceny metod pracy z dzieckiem, oceny jego stanu zdrowia i aktualnych potrzeb oraz określenia zasadności pobytu w placówce. Powiatowe centrum pomocy rodzinie współpracuje z sądem opiekuńczym i kuratorem sądowym, w szczególności informuje sąd (przynajmniej raz w roku) o całokształcie sytuacji osobistej dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej, o sytuacji jego rodziny naturalnej oraz o ustaniu przyczyn objęcia dziecka opieką zastępczą i możliwościach powrotu do rodziny naturalnej. Jednym z zadań centrum jest przedkładanie sądowi – co najmniej raz w roku – wykazu rodzin zastępczych niespokrewnionych z dzieckiem i zawodowych niespokrewnionych z dzieckiem. Współpraca centrów z sądami jest w wielu przypadkach niezadowolająca, brakuje otwartości i bezpośrednich kontaktów między pracownikami socjalnymi a sędziami.

Kontrolowanie pobytu dziecka przez administrację powiatową ma na celu ochronę dobra dziecka i sprawdzanie, czy rodzina zastępcza prawidłowo wypełnia nałożone na nią zadania. Negatywna ocena zawodowych rodzin zastępczych może spowodować rozwiązanie umowy zawartej między tą rodziną a starostą. O niewywiązywaniu się rodziny zastępczej z zadań, jak również o zaprzestaniu spełniania przesłanek do pełnienia funkcji rodziny zastępczej starosta zawiadamia sąd. Te okoliczności uprawniają starostę do natychmiastowego rozwiązania umowy z rodziną. Należy podkreślić, że mimo zaistnienia określonych okoliczności starosta nie musi rozwiązywać umowy w omawianym trybie. Skorzystanie z tego uprawnienia wymaga rozwagi i dogłębnej analizy przesłanek uzasadniających rozwiązanie umowy ze skutkiem natychmiastowym. Ich ocena powinna mieć na względzie nade wszystko dobro dzieci umieszczonych w rodzinie zastępczej. Dzieciom z takiej rodziny należy zapewnić też inną opiekę. Obowiązek ten ciąży na staroście powiatu, w którym dziecko zamieszkiwało przed skierowaniem do rodziny zastępczej.

Trzecia kategoria zadań administracji powiatowej aktualizuje się z chwilą zakończenia pieczy zastępczej. Obowiązkiem władz publicznych jest udzielenie wsparcia osobom pełnoletnim, wychowankom rodzin zastępczych i placówek opiekuńczo-wychowawczych. Co do zasady, piecza zastępcza kończy się z chwilą osiągnięcia pełnoletności przez podopiecznego, ale jego pobyt w rodzinie zastępczej lub placówce opiekuńczo-wychowawczej może być przedłużony do ukończenia szkoły, w której nauka została rozpoczęta przed osiągnięciem

pełnoletności. Osobom opuszczającym instytucje pieczy zastępczej przysługują w ramach pomocy społecznej świadczenia na usamodzielnienie. O pomoc mogą ubiegać się osoby, które osiągnęły pełnoletność w rodzinie zastępczej oraz placówce opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego i socjalizacyjnego i objęte były pieczą zastępczą co najmniej rok. Celem wsparcia jest życiowe usamodzielnienie podopiecznego, jego integracja ze środowiskiem. Świadczenia obejmują: pracę socjalną, pomoc pieniężną na usamodzielnienie i kontynuowanie nauki, pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych¹⁴, pomoc w uzyskaniu zatrudnienia oraz pomoc na zagospodarowanie – w formie rzeczowej. Świadczenia przysługują osobie usamodzielnianej, jeśli umieszczenie w rodzinie zastępczej lub skierowanie na pobyt całodobowy do placówki opiekuńczo-wychowawczej nastąpiło na podstawie orzeczenia sądu. Warunkiem uzyskania pomocy jest zobowiązanie się osoby usamodzielnianej do realizacji indywidualnego programu usamodzielnienia, opracowanego wspólnie z opiekunem usamodzielnienia, zatwierdzonego przez kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie.

Przyznawanie pomocy na usamodzielnienie oraz wspieranie procesu integracji ze środowiskiem osób opuszczających rodziny zastępcze i placówki opiekuńczo-wychowawcze jest zadaniem powiatu. Pomocy pieniężnej na usamodzielnienie i pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki udziela starosta powiatu właściwego ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed umieszczeniem w rodzinie zastępczej lub skierowaniem do placówki. Pomocy w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, w tym w mieszkaniu chronionego, w uzyskaniu zatrudnienia oraz na zagospodarowanie w formie rzeczowej udziela starosta właściwy ze względu na miejsce osiedlenia się osoby usamodzielnianej (art. 90 ust. 1 i 2 u.p.s.). Jeżeli po opuszczeniu instytucji osoba powraca do powiatu, na którego obszarze mieszkała przed skierowaniem do placówki, to udzieleniem pomocy na usamodzielnienie zajmuje się wyłącznie starosta tego powiatu. W przeciwnym wypadku dochodzi do podziału zadań między tym starostą a starostą właściwym ze względu na nowe miejsce osiedlenia. Pierwszy z organów udziela pomocy pieniężnej, drugi niepieniężnej. Wniosek o przyznanie pomocy pieniężnej na usamodzielnienie i kontynuowanie nauki osoba usamodzielniana składa do starosty za pośrednictwem kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie, właściwego ze względu na miejsce jej zamieszkania, przed umieszczeniem w rodzinie zastępczej lub skierowaniem do placówki. Kierownik rozpatruje wniosek w porozumieniu z opiekunem usamodzielnienia. Starosta, do którego wpłynął wniosek, informuje starostę, na którego obszarze działania chce się osiedlić osoba usamodzielniana, o tym zamiarze oraz przesyła mu kopię programu usamodzielnienia i informacje o opiece. Starostowie powiatów ściśle współpracują ze sobą w dalszym procesie usamodzielnienia tej osoby. Szerzej zagadnienia te normuje rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 23 grudnia 2004 r. w sprawie udzielenia pomocy na usamodzielnienie, kontynuowanie nauki oraz zagospodarowanie¹⁵.

5. Zakończenie

Pieczą zastępczą, mimo ścisłego związku z prawem rodzinnym, jest obszarem aktywności administracji publicznej. Jej związek z administracją ma charakter zarówno podmiotowy, jak

¹⁴ Zob. A. Kwak, *Z opieki zastępczej w dorosłe życie. Założenia a rzeczywistość*, Warszawa 2006, s. 81.

¹⁵ Dz. U. z 2005 r. Nr 6, poz. 45.

i przedmiotowy. Roztoczenie pieczy nad dzieckiem pozbawionym opieki rodziców jest obowiązkiem władz publicznych. Zadania w tej sferze ustawodawca powierza sądom i administracji publicznej – głównie organom samorządu powiatowego. Zadania w omawianej dziedzinie są zróżnicowane i dotyczą ustanawiania instytucji opieki zastępczej, umieszczenia dzieci w rodzinach zastępczych i placówkach opiekuńczo-wychowawczych, monitorowania pobytu dzieci w tych instytucjach, ponoszenia kosztów utrzymania dziecka – w tym wypłacania świadczeń rodzinom zastępczym, przyznawania pomocy na usamodzielnienie, a także udzielania wsparcia rodzinom biologicznym, z których dzieci umieszczono w zastępczych formach opieki. Zadania publiczne wykonywane są głównie przez starostę i wspomagający go aparat pomocniczo-wykonawczy. W sferze pieczy zastępczej administracja posługuje się zróżnicowanymi formami działań – bez wątpienia podstawową i najczęściej stosowaną formą jest decyzja administracyjna. W drodze decyzji przyznawane są świadczenia dla rodzin zastępczych i osób usamodzielnianych, wydawane są zezwolenia na prowadzenie placówki opiekuńczo-wychowawczej oraz ustalane są opłaty rodziców biologicznych za pobyt dziecka w instytucji pieczy zastępczej. Organy administracji posługują się też umową cywilnoprawną wykorzystywaną np. do ustanowienia rodziny zastępczej. Rodzajem umowy jest także kontrakt socjalny, który może określać zasady współpracy rodziny biologicznej z instytucją pomocy społecznej w czasie trwania pieczy zastępczej nad dzieckiem. Ponadto organy administracji wykonują wiele działań faktycznych, w tym czynności materialno-technicznych i działań społeczno-organizatorskich¹⁶. Przejawem tych prawnych form działalności administracji jest praca socjalna, poradnictwo, prowadzenie terapii czy organizowanie szkoleń dla rodzin zastępczych.

Na przestrzeni kilku ostatnich lat dał się zaobserwować znaczny postęp w kształtowaniu modelu pieczy zastępczej w Polsce. Należy tu wskazać przede wszystkim na zmiany organizacyjno-prawne, rozwój form pomocy dla rodziny i dziecka oraz zaostrzenie kontroli nad instytucjami pieczy zastępczej. Realizacja zadań publicznych w omawianej dziedzinie jest trudna, przede wszystkim z powodu konieczności wkraczania w sprawy emocjonalne i próby godzenia dobra dziecka z możliwościami organizacyjno-finansowymi państwa (samorządu terytorialnego). Niewątpliwie wsparciem administracji publicznej byłby rozwój rodzinnych form opieki nad dzieckiem (rodziny zastępcze i rodzinne placówki opiekuńczo-wychowawcze), które w Polsce wciąż nie cieszą się dużym zainteresowaniem. Konieczne jest również zacieśnienie współpracy między sądami a jednostkami organizacyjnymi administracji publicznej.

SUMMARY

Assignments of public administration in the field of foster care

The issue of foster care is one of the fields of both family and administration law. Establishing care of a child devoid of parental care belongs to public authorities. These assignments are entrusted by the legislator to courts and public administration – mainly to county authorities.

¹⁶ Zob. szerzej J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Zakamycze 2006, s. 354; B. Jaworska-Dębska [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000, s. 364–367.

The aim of the article is to present duties of public administration in the field of foster care. Public authorities tasks have been presented in the light of legal institution characteristics of foster care, i.e. foster families and educational care centres. The main burden of fulfilling family and child care tasks is placed on the county. Foster care duties are performed by the head of the county with the help of such specialised institutions as county family support care centre as well as adoption and care centre. At present the issue of foster care is closely connected with public institutions acting to support natural families endangered by isolation from other children and families whose children have been placed in foster families or orphanages. Foster care is established only when a child cannot stay with their natural family. The article presents categories of public administration assignments by at first preparing foster care institutions for fulfilling statutory functions, next placing a child in a foster family and educational care centre and finally becoming self-dependent of those who leave foster care institutions. Tasks fulfilment is presented in the context of legal forms of functioning of public administration.

Literatura

- Andrzejewski M., *Prawna ochrona rodziny*, Warszawa 1999.
- Andrzejewski M., *Współpraca sądów rodzinnych i instytucji pomocy społecznej w umieszczaniu dzieci poza rodziną*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 9.
- Araczevska M., *Podstawy prawne organizowania i funkcjonowania rodzin zastępczych w Polsce* [w:] M. Raćław-Markowska, S. Legat (red.), *Opieka zastępcza nad dzieckiem i młodzieżą od form instytucjonalnych do rodzinnych*, Warszawa 2004.
- Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M., *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000.
- Gąsiorek P., *Zastępcze rodzicielstwo w Polsce – przyszłość bliższa i dalsza* [w:] M. Andrzejewski, P. Gąsiorek, P. Ławrynowicz, M. Synoradzka, *Rodziny zastępcze – problematyka prawna*, Toruń 2006.
- Kwak A., *Z opieki zastępczej w dorosłe życie. Założenia a rzeczywistość*, Warszawa 2006.
- Legat S., *Rodziny zastępcze a wybrane aspekty polityki społecznej państw* [w:] M. Raćław-Markowska, S. Legat (red.), *Opieka zastępcza nad dzieckiem i młodzieżą od form instytucjonalnych do rodzinnych*, Warszawa 2004.
- Maciejko W., Zaborniak P., *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Morawski W., *Zmiana instytucjonalna. Społeczeństwo, gospodarka, polityka*, Warszawa 1998.
- Nitecki S., *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008.
- Rommer T., *Opieka nad rodziną i dzieckiem w ustawie o pomocy społecznej*, „Prawo Pracy” 2002, nr 6.
- Sitko M., *Kształtowanie się modelu rodzin zastępczych w Polsce*, „Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze” 2001, nr 4.
- Szarek R., *Powiatowe centra pomocy rodzinie*, „Wspólnota” 2000, nr 12.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Zakamycze 2006.

Źródła prawa

- Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. *Kodeks rodzinny i opiekuńczy*, Dz. U. Nr 9, poz. 59 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, tekst jedn. Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 z późn. zm.
- 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.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. Nr 64, poz. 593 z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 23 grudnia 2004 r. w sprawie udzielenia pomocy na usamodzielnienie, kontynuowanie nauki oraz zagospodarowanie.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 października 2007 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych, Dz. U. Nr 201, poz. 1455.