

Sylwia Łakoma

Rodziny zastępcze – problematyka administracyjnoprawna (cz. 1)

Administracja : teoria, dydaktyka, praktyka nr 4 (37), 51-73

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Rodziny zastępcze – problematyka administracyjnoprawna (cz. 1)

I. Wprowadzenie

Dziecko pozbawione opieki rodzicielskiej ma prawo do opieki i wychowania w jednej z form pieczy zastępczej. Potwierdzają to pośrednio bądź wprost przepisy: Konwencji o prawach dziecka przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (art. 7 ust. 1, art. 18 ust. 1)¹, Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (art. 72 ust. 2)², jak również ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (art. 4 pkt 1)³ (dalej: ustawa). W ramach pieczy zastępczej można wyróżnić: rodzinne (a wśród nich: rodziny zastępcze i rodzinne domy dziecka)⁴ oraz instytucjonalne jej formy (są to: placówki opiekuńczo-wychowawcze, regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne,

¹ Dz. U. z 1991 r., nr 120, poz. 526 z późn. zm.

² Dz. U. nr 78, poz. 483 ze sprost. i z późn. zm.

³ Tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 135 z późn. zm.

⁴ W 2013 r. w rodzinnej pieczy zastępczej przebywało 58 570 dzieci umieszczonych w 40 260 podmiotach rodzinnej pieczy zastępczej. Liczba rodzin zastępczych w 2013 r. wynosiła 39 930, co oznacza wzrost o 89 rodzin w stosunku do 2012 r. (39 841 rodzin). Rodziny zastępcze stanowiły 99% ogólnej liczby podmiotów rodzinnej pieczy zastępczej. Pozostały 1% stanowiło 330 rodzinnych domów dziecka, których liczba wzrosła aż o 45% w stosunku do 2012 r. (228 rodzinnych domów dziecka). „Informacja Rady Ministrów o realizacji w roku 2013 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2013 r., poz. 135 z późn. zm.)”, Warszawa 2014 r.; dostęp: www.bip.kprm.gov.pl z dnia 24 września 2014 r., s. 13.

interwencyjne ośrodki preadopcyjne)⁵. Prawo dziecka do opieki i wychowania we wskazanych wyżej formach pieczy zastępczej, ma jednak charakter wtórny w relacji do prawa dziecka do rodziny naturalnej. Dla rodzica i dziecka wspólne życie stanowi podstawowy element życia rodzinnego⁶, a rozdzielenie rodziny stanowi poważną ingerencję w prawo do poszanowania tego życia⁷. Gdy rodzina nie wypełnia swoich funkcji lub wypełnia je niewłaściwie najpierw należy ją wesprzeć. Służy temu stosowanie adekwatnych do potrzeb instrumentów prawnych, które umożliwiają przywrócenie rodzinie zdolności do wypełniania funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Działania zmierzające do osiągnięcia tego celu podejmowane są na podstawie ustawy, jak również innych aktów prawnych o zbliżonej tematyce. Mają one wyeliminować zagrożenie zabrania dziecka z rodziny albo umożliwić szybki powrót do niej dziecku, które ze względu na jego dobro czasowo musiało zostać umieszczone poza rodziną. „[...] Odebranie dziecka spod opieki rodzica powinno być postrzegane normalnie jako środek tymczasowy, od którego się odstępuje natychmiast, kiedy pozwalają na to okoliczności, a stosowanie tego środka powinno być zgodne z nadrzędnym celem ponownego połączenia rodzica biologicznego i dziecka [...]”⁸. Postępowanie takie zgodne jest w szczególności z zaleceniem Komisji Europejskiej z dnia 20 lutego 2013 r. Inwestowanie w dzieci: przerwanie cyklu marginaliza-

⁵ Na dzień 31 grudnia 2013 roku działało na terenie Polski 918 placówek opiekuńczo-wychowawczych, w których przebywało łącznie 19 949 dzieci. W dwóch interwencyjnych ośrodkach preadopcyjnych przebywało 41 dzieci, natomiast w trzech regionalnych placówkach opiekuńczo-terapeutycznych 115 dzieci. „Informacja Rady Ministrów...”, s. 32–37.

⁶ Wyrok ETPC Santos Nunes v. Portugalia z dnia 22 maja 2012 r., 61173/08, LEX nr 116464.

⁷ Wyrok ETPC (Wielka Izba) Scozzari i Giunta v. Włochy z dnia 13 lipca 2000 r., 39221/98, LEX nr 76745.

⁸ Johansen przeciwko Norwegii – orzeczenie z dnia 7 sierpnia 1996 r., RJD 1996 – III, raport Europejskiej Komisji Praw Człowieka z dnia 17 stycznia 1995 r., skarga nr 17383/90, opublikowane [w:] *Europejski Trybunał Praw Człowieka – orzecznictwo*, t. 2, *Prawo do życia i inne prawa*, opracował M. A. Nowicki, Kraków 2002, s. 764 i n.

cji⁹. Umieszczenie dziecka w jakiegokolwiek formie pieczy zastępczej może nastąpić – co do zasady – dopiero po wykorzystaniu wszelkich form wsparcia rodziny naturalnej. Jeżeli mimo udzielonego rodzinie wsparcia wystąpi konieczność umieszczenia dziecka poza nią, należy kontynuować jej wspieranie, aby dziecko mogło powrócić do niej najszybciej jak to możliwe¹⁰. Gdy okaże się to niemożliwe – przy uwzględnieniu dobra dziecka – rozważyć należy jego przysposobienie¹¹ a w razie braku tej możliwości – opiekę i wychowanie w środowisku zastępczym, np. w rodzinie zastępczej, która stanie się w tym przypadku – co stanowi wyłom – trwałym środowiskiem zastępczym dla dziecka aż do czasu jego usamodzielnienia.

II. Kategorie rodzin zastępczych

Uwzględniając przepisy ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej można przyjąć, iż rodzina zastępcza jest czasową, rodzinną formą pieczy zastępczej, którą tworzą małżonkowie lub osoba niepozostająca w związku małżeńskim, będący wstępnymi lub rodzeństwem dziecka, jak i niebędący wstępnymi lub rodzeństwem dziecka, na zasadach określonych w ustawie. Rodziny zastępcze – przy uwzględnieniu kryterium charakteru więzi łączących osoby sprawujące pieczę nad dzieckiem umieszczonym w rodzinie zastępczej (w ustawowym ujęciu) – można podzielić na: spokrewnione oraz niespokrewnione, a w ramach drugiej grupy – rodziny zastępcze zawodowe oraz rodziny zastępcze niezawodowe. Wskazana delimitacja nie ma jednak sztywnego charakteru¹².

⁹ Dz. Urz. UE L 59 z 02.03.2013 r., s. 5.

¹⁰ W 2013 roku z placówek opiekuńczo-wychowawczych do rodzin naturalnych powróciło 1 905 dzieci. „Informacja Rady Ministrów...”, s. 36.

¹¹ W 2013 r. sądy orzekły przysposobienie wobec 3 537 dzieci, w tym w przypadku 312 dzieci, wnioskujący o przysposobienie posiadali miejsce zamieszkania poza terytorium RP. „Informacja Rady Ministrów...”, s. 42.

¹² Szerzej S. Łakoma, *Instytucja rodzin zastępczych w prawie administracyjnym*, Łódź 2014, s. 151 i n.

Pierwsza kategoria rodzin zastępczych to rodziny zastępcze spokrewnione. Rodzinę tę tworzą małżonkowie lub osoba niepozostająca w związku małżeńskim będący wstępnymi lub rodzeństwem dziecka (art. 41 ust. 2 ustawy). Doprecyzowanie pojęcia „rodzina zastępcza spokrewniona” – jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy – znajduje swoje racje w przepisach ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy¹³ (dalej: k.r.o.). Uwzględniono tu osoby, na których z mocy prawa ciąży obowiązek alimentacyjny, gdy rodzice dziecka nie wywiązują się ze swojego obowiązku¹⁴. Uściślenie przez ustawodawcę, co należy rozumieć pod pojęciem „rodzina zastępcza spokrewniona” jest trafnym rozwiązaniem (ma to wyeliminować zjawisko tzw. pozornego rodzicielstwa zastępczego). Trudno jednak nie dostrzeżać, że krąg osób, które objęte są zakresem tego pojęcia jest bardzo wąski, co znacznie ogranicza możliwość tworzenia tego typu rodzin.

Przeciwieństwem rodzin zastępczych spokrewnionych, są rodziny zastępcze niespokrewnione, a wśród nich rodziny zastępcze zawodowe oraz rodziny zastępcze niezawodowe. Tworzą je małżonkowie lub osoba niepozostająca w związku małżeńskim niebędący wstępnymi lub rodzeństwem dziecka (co nie wyklucza ich tworzenia przez osoby spokrewnione z dzieckiem).

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

¹³ Tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r., poz. 788 z późn. zm.

¹⁴ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Sejm VI. kadencji nr 3378), projekt rozpatrzony wspólnie z innymi projektami, dostęp: www.sejm.gov.pl z dnia 10 listopada 2011 r.

Wśród rodzin zastępczych zawodowych wyróżniono też rodziny zastępcze zawodowe pełniące funkcję pogotowia rodzinnego. Umieszczenie dziecka we wskazanej rodzinie zastępczej uzasadnione jest przeważnie krótkotrwałymi problemami w jego rodzinie naturalnej. Sąd wydając orzeczenie o umieszczeniu dziecka w tego typu rodzinie winien ocenić, na ile jest realna szansa szybkiego powrotu dziecka do rodziny. Jeśli prawdopodobieństwo takiego powrotu jest niewielkie, niecelowym jest umieszczenie tam dziecka¹⁵.

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

- 1) dzieci legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności;
- 2) dzieci na podstawie ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich¹⁶;
- 3) małoletnie matki z dziećmi¹⁷.

¹⁵ Szerzej S. Łakoma, *op. cit.*, s. 155 i n.

¹⁶ Tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r., poz. 382.

¹⁷ W liście skierowanym przez RPD do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w dniu 25 października 2013 r. (ZEW/5000/40/2013/ZA), RPD wyraził zaniepokojenie ciągle niewystarczającą liczbą rodzin zastępczych, które mogłyby się zająć równocześnie małoletnią matką oraz jej dzieckiem. W konsekwencji osoby te są często rozdzielane. Według RPD, w tym stanie rzeczy, konieczne jest budowanie mechanizmów zachęcających do tworzenia zwłaszcza rodzin zastępczych zawodowych specjalistycznych, które mogłyby się zająć małoletnią matką i jej dzieckiem. Dostęp: www.rpd.gov.pl z dnia 5 listopada 2013 roku. W dniu 20 listopada 2013 r. w pieczy zastępczej przebywały 234 dziewczęta, które są małoletnimi matkami. W rodzinnych formach pieczy zastępczej przebywało 95 małoletnich matek z dziećmi, z tego: 45 w rodzinach zastępczych spokrewnionych, 24 w rodzinach zastępczych niezawodowych, 22 w rodzinach zastępczych zawodowych, a 4 z nich w rodzinnych domach dziecka. Z kolei w instytucjonalnej pieczy zastępczej umieszczonych było 139 matek, w tym 101 przebywało w placówkach opiekuńczo-wychowawczych razem z dzieckiem. „Informacja Rady Ministrów...”, s. 46–47.

Uwzględniając specyfikę rodzin zastępczych zawodowych specjalistycznych, a dokładniej umieszczane w nich dzieci, można – co wynika z powyższego wyliczenia – wyodrębnić kilka typów tych rodzin zastępczych¹⁸.

W grupie rodzin zastępczych niespokrewnionych występują też rodziny zastępcze niezawodowe. W swojej formule rodziny te są bardzo zbliżone do rodzin zastępczych zawodowych. Niemniej jednak nie otrzymują one – w odróżnieniu od rodzin zastępczych zawodowych – wynagrodzenia. O tym, czy dziecko zostanie umieszczone w rodzinie zastępczej niezawodowej, czy też w rodzinie zastępczej zawodowej decyduje przede wszystkim sytuacja dziecka wyznaczona jego indywidualnymi, specyficznymi potrzebami, ale i możliwość umieszczenia dziecka w danym czasie w określonej rodzinie zastępczej.

III. Przesłanki utworzenia rodziny zastępczej

Tworzenie rodzin zastępczych łączy się z instytucją organizatora rodzinnej pieczy zastępczej. Rola organizatora rodzinnej pieczy zastępczej sprowadza się do dbałości o rozwój rodzinnych form pieczy zastępczej, w tym rodzin zastępczych poprzez: inicjowanie ich tworzenia, kwalifikowanie kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej oraz wspieranie funkcjonujących już rodzin zastępczych. W myśl art. 76 ust. 1–2 ustawy, organizatorem rodzinnej pieczy zastępczej jest jednostka organizacyjna powiatu lub podmiot, któremu powiat zlecił realizację tego zadania na podstawie art. 190 ustawy. W przypadku, gdy wyznaczoną jednostką organizacyjną jest powiatowe centrum pomocy rodzinie, w centrum tym tworzy się zespół do spraw rodzinnej pieczy zastępczej¹⁹. Na terenie jednego powiatu może działać więcej niż jeden organizator rodzinnej pieczy zastępczej. Możliwe jest więc powołanie na organizatora rodzinnej pieczy zastępczej – powia-

¹⁸ Szerzej S. Łakoma, *op. cit.*, s. 157–158.

¹⁹ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 marca 2013 r., ISA/Po 60/13, LEX nr 1301010.

towego centrum pomocy rodzinie, a dodatkowo wyodrębnienie jednostki organizacyjnej w powiecie, która będzie takim organizatorem. Niezależnie od tego, możliwe jest też powołanie trzeciego organizatora, w ramach zlecenia tego zadania organizacji pozarządowej²⁰. Organizatorem rodzinnej pieczy zastępczej nie może być placówka opiekuńczo-wychowawcza.

Do zadań organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, w zakresie tworzenia rodzin zastępczych, należy w szczególności:

- prowadzenie naboru kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej oraz rodziny zastępczej niezawodowej;
- kwalifikowanie osób kandydujących do pełnienia funkcji rodziny zastępczej oraz wydawanie zaświadczeń kwalifikacyjnych zawierających potwierdzenie ukończenia szkolenia, opinię o spełnianiu warunków i ocenę predyspozycji do sprawowania pieczy zastępczej;
- zapewnienie badań psychologicznych kandydatom do pełnienia funkcji rodziny zastępczej (a także funkcjonującym rodzinom zastępczym);
- organizowanie szkoleń dla kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej;
- zapewnianie rodzinom zastępczym szkoleń mających na celu podnoszenie ich kwalifikacji;
- prowadzenie działalności diagnostyczno-konsultacyjnej, której celem jest pozyskiwanie, szkolenie i kwalifikowanie osób zgłaszających gotowość do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej oraz rodziny zastępczej niezawodowej;
- przeprowadzanie badań pedagogicznych i psychologicznych oraz analizy sytuacji osobistej, rodzinnej i majątko-

²⁰ K. Trynieszewska, *Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 201. W 2013 r. na terenie powiatów funkcjonowało 389 organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej. „Informacja Rady Ministrów...”, s. 18.

wej, dotyczących kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej.

Przesłanki utworzenia rodziny zastępczej zostały ujęte w art. 41 oraz w art. 42 ust. 1–3 ustawy. Przyjęte wymogi (poza wyjątkami, o których będzie mowa w dalszej części opracowania) dotyczą wszystkich osób wyrażających wolę pełnienia funkcji rodziny zastępczej, niezależnie od kategorii rodziny, którą zamierzają oni utworzyć.

Rodzinę zastępczą tworzą małżonkowie lub osoba niepozostająca w związku małżeńskim, u których umieszczono dziecko w celu sprawowania nad nim pieczy zastępczej. Z punktu widzenia interesu dziecka wydaje się, iż rozwiązaniem optymalnym byłoby jego umieszczenie w rodzinie zastępczej, którą tworzą małżonkowie. Niezależnie jednak od tego rodzinę zastępczą może utworzyć także osoba niepozostająca w związku małżeńskim. Zwrot „osoba niepozostająca w związku małżeńskim” może być rozumiany co najmniej na kilka sposobów. Osobą taką może być: osoba samotna będąca osobą heteroseksualną, osoba pozostająca w związku kohabitacyjnym, a także osoba samotna będąca osobą homoseksualną czy wreszcie osoba pozostająca w związku homoseksualnym²¹.

Kolejne wymogi stawiane osobom zamierzającym pełnić funkcję rodziny zastępczej są uregulowane art. 42 ust. 1–3 ustawy. Pełnienie funkcji rodziny zastępczej może być powierzone osobom, które dają rękojmię należytego sprawowania pieczy zastępczej. „Rękojmia” to według Słownika Języka Polskiego „poręczenie, zagwarantowanie czegoś, gwarancja, zabezpieczenie, pewność, zapewnienie o czymś, przyrzeczenie czegoś”²². W przepisach prawa zwrot ten występuje wielokrotnie²³. Dawanie rękojmi dotyczy

²¹ Szerzej S. Łakoma, *op. cit.*, s. 168 i n.

²² *Słownik Języka Polskiego*, t. III, red. M. Szymczak, Warszawa 1993, s. 61.

²³ Zob. np.: art. 29 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. nr 182, poz. 1228); § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 3 sierpnia 2012 r. w sprawie udzielania pomocy na usamodzielnienie, kontynuowanie nauki oraz zagospodarowanie (Dz. U. poz. 954); § 12 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra

osób fizycznych i wiąże się z pełnieniem czy też z ubieganiem się o pełnienie określonych funkcji. Osoby te mają gwarantować wypełnianie powierzonych im zadań na jak najwyższym poziomie. Tak też rozumiane jest to sformułowanie w orzecznictwie. Z wyroku NSA z dnia 17 maja 2012 r.²⁴ wynika, iż: „[...] Rękojmia to pewność, zagwarantowanie czegoś, zapewnienie o czymś [...]”. „[...] Na rękojmię należytego wykonywania obowiązków składa się całokształt cech charakteru, jak szlachetność, prawość, sumienność, bezstronność [...]”²⁵. W wyroku NSA z dnia 24 maja 2013 r.²⁶ potwierdzono np. że spełnienie: „[...] Kryterium „rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu notariusza” służy zagwarantowaniu odpowiedniego poziomu etycznego i zawodowego członka tej korporacji. Jego spełnienie wymagane jest od kandydata na notariusza niezależnie od spełnienia przez niego pozostałych warunków dotyczących kwalifikacji zawodowych [...]”. W zbliżony sposób należy rozumieć sformułowanie: „dawanie rękojmi należytego sprawowania pieczy zastępczej”. Osoby zamierzające pełnić funkcję rodziny zastępczej, zanim stworzą taką rodzinę, jak również przez cały okres jej funkcjonowania muszą dawać gwarancję, że będą pełnić tę funkcję w sposób zapewniający właściwą opiekę przebywającym tam dzieciom.

Pełnienie funkcji rodziny zastępczej może być powierzone osobom, które wypełniają obowiązek alimentacyjny – w przypad-

Sprawiedliwości z dnia 24 stycznia 2005 r. w sprawie biegłych sądowych (Dz. U. nr 15, poz. 133).

²⁴ II GKS 566/11, LEX nr 1219572; wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 czerwca 2007 r., VI SA/Wa 651/07, LEX nr 352709.

²⁵ Wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2011 r., II GSK 627/10, LEX nr 852313. „[...] na rękojmię składają się dwa elementy: cechy charakteru i dotychczasowe zachowanie osoby [...] Ocena spełnienia warunku rękojmi dotyczy prognozowania przyszłych zachowań [...], o tych zaś nie sposób wnioskować inaczej, iż z prezentowanej dotychczas postawy etycznej i moralnej, a także sposobu postępowania, zwłaszcza oceny wykonywania dotychczasowego zawodu (wykonywanej pracy) [...]”. Wyrok NSA z dnia 17 maja 2012 r., II GKS 566/11, LEX nr 1219572.

²⁶ II GKS 291/12, LEX nr 1329706.

ku, gdy taki obowiązek w stosunku do nich wynika z tytułu egzekucyjnego. Z kolejnym wymogiem stawianym kandydatom do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, wiąże się kwestia wykonywania władzy rodzicielskiej. Pełnić funkcję rodziny zastępczej mogą wyłącznie osoby, które: nie są i nie były pozbawione władzy rodzicielskiej. Ich władza rodzicielska nie jest też ograniczona ani zawieszona. Z oczywistych powodów, funkcja rodziny zastępczej może być powierzona osobom, które nie są ograniczone w zdolności do czynności prawnych. Nadmienić należy, iż spełnienie wymogów w zakresie: wypełniania obowiązku alimentacyjnego, władzy rodzicielskiej oraz zdolności do czynności prawnych potwierdzone jest oświadczeniem odebranych od kandydatów na rodzinę zastępczą, iż spełniają oni te warunki²⁷.

Ustawowe wymogi związane są również ze stanem zdrowia kandydata do pełnienia funkcji rodziny zastępczej. Funkcja ta może być powierzona osobom, które są zdolne do sprawowania właściwej opieki nad dzieckiem, co zostało potwierdzone: zaświadczeniem lekarskim o stanie zdrowia wystawionym przez lekarza podstawowej opieki zdrowotnej oraz opinią o posiadaniu predyspozycji i motywacji do pełnienia funkcji rodziny zastępczej wystawioną przez psychologa, który posiada co najmniej wykształcenie wyższe magisterskie na kierunku psychologia oraz 2-letnie doświadczenie w poradnictwie rodzinnym. Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że: „[...] Oba zaświadczenia mają potwierdzać zdolność kandydatów do sprawowania właściwej opieki nad dzieckiem. Potwierdzenie zdolności do właściwego sprawowania opieki nad dziećmi również przez psychologa związane jest z większą dbałością o prawidłowy dobór kandydatów. Zadaniem psychologa jest dokonanie oceny posiadania przez kandydatów predyspozycji i motywacji do sprawowania pieczy zastępczej. Takie działanie już na etapie kwalifikacji ma wykluczyć osoby, które ze względów psychologicznych nie powinny pełnić roli rodziny

²⁷ K. Trynieszewska, *op. cit.*, s. 130.

zastępczej [...]”²⁸. Mając na względzie zmieniającą się sytuację człowieka, także w aspekcie jego stanu zdrowia, biorąc pod uwagę zwłaszcza dobro umieszczonego w rodzinie zastępczej dziecka, ustawodawca wprowadził obowiązek przedstawiania co 2 lata zaświadczenia o stanie zdrowia wystawionego przez lekarza podstawowej opieki zdrowotnej oraz opinii o posiadaniu predyspozycji i motywacji do pełnienia funkcji rodziny zastępczej wystawionej przez psychologa. Przyjęte rozwiązanie ma na celu zapobieganie sytuacjom, w których osoby pełniące funkcję rodziny zastępczej nie byłyby w stanie – ze względu na utratę zdrowia – wywiązywać się ze swoich obowiązków. Jednocześnie warto zauważyć, że w okresie prac nad nowelizacją ustawy stanowisko (nr 13/14VII) w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw w dniu 27 czerwca 2014 r. zajęła Naczelna Rada Lekarska. Wyraziła ona zaniepokojenie, iż: „[...] nie jest jasny zakres zaświadczenia o stanie zdrowia, które ma być wydane przez lekarza podstawowej opieki zdrowotnej; przepis ten wymaga doprecyzowania lub wprowadzenia wzoru takiego zaświadczenia”²⁹. Są to wątpliwości zbliżone do występujących w poprzednim stanie prawnym, kiedy to zdolność do sprawowania właściwej opieki nad dzieckiem, miała być potwierdzona zaświadczeniami o braku przeciwwskazań zdrowotnych do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, wystawionymi przez lekarza podstawowej opieki zdrowotnej. Przesłanka braku przeciwwskazań zdrowotnych była i jest nadal wielokrotnie powoływana w rozmaitych aktach prawnych o różnej tematyce³⁰. W orzecnictwie sądów administracyj-

²⁸ Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw (Sejm RP VII kadencji nr 2532), dostęp: www.sejm.gov.pl z dnia 22 sierpnia 2014 r. (dalej: uzasadnienie).

²⁹ Pismo NRL/ZRP/RAP-53/AM/406/1161/14 dostęp: www.sejm.gov.pl z dnia 22 sierpnia 2014 r.

³⁰ Zob. np.: art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (tekst jedn. z 2014 r., Dz. U. poz. 600 z późn. zm.); § 1 pkt 2 lit. a rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 27

nych pojawia się ona np. w kontekście braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdami. „Osoba, która poruszała się po drodze publicznej w stanie nietrzeźwości [...] nie daje gwarancji, że nie jest obciążona przeciwwskazaniami zdrowotnymi do kierowania pojazdami [...]”³¹. Pozwalało to na wysunięcie wniosku, że przeciwwskazaniem zdrowotnym – także do pełnienia funkcji rodziny zastępczej – mogło być w szczególności uzależnienie od alkoholu, jak również środków działających podobnie do alkoholu. Potwierdzeniem tego mogą być przepisy rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 17 lipca 2014 r. w sprawie badań lekarskich osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami i kierowców (Załącznik nr 4)³². Rozporządzenie to jako jeden z niewielu aktów prawnych pozwala – poprzez przyjęte w nim rozwiązania – na sprecyzowanie znaczenia terminu „brak przeciwwskazań zdrowotnych”. Przesłanka ta w kontekście możliwości pełnienia funkcji rodziny zastępczej nie była uściślona. Stało się to przedmiotem zainteresowania m. in. ze strony Rzecznika Praw Dziecka (dalej: RPD). W piśmie z dnia 15 października 2012 r. (ZSS/500/23/2012/Kt) skierowanym do Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej, RPD poinformował, że bada sprawę niewystawiania przez lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej zaświadczeń o braku przeciwwskazań zdrowotnych do pełnienia funkcji rodziny zastępczej. Odmowa wydawania tych zaświadczeń była spowodowana – jak ustalił RPD – zbyt ogólnym sformułowaniem wskazanego przepisu, niewskazującym lekarzom żadnych kryteriów, na których mogliby oni się oprzeć i w sposób niebudzący wątpliwości ustalić, czy stan zdrowia danej osoby pozwala jej pełnić funkcję rodziny zastępczej. W kwestii powyższej stanowisko

maja 2013 r. w sprawie badań lotniczo-lekarskich (Dz. U. poz. 637); § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie warunków i trybu przyjmowania uczniów do publicznych szkół i publicznych placówek artystycznych oraz przechodzenia z jednych typów szkół do innych (Dz. U. poz. 686).

³¹ Wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2013 r., I OSK 1649/11, LEX nr 1298305.

³² Dz. U. poz. 949.

zajęło także Ministerstwo Zdrowia, które było przeciwne tworzeniu katalogu przeciwwskazań zdrowotnych do pełnienia funkcji rodziny zastępczej. Według Ministerstwa, „[...] trudno jest precyzyjnie określić, które schorzenia stanowią takie przeciwwskazania [...] Tworzenie katalogu przeciwwskazań, nosiłoby znamiona stygmatyzacji, czego robić nie wolno [...]”³³. Wydaje się, że braku przeciwwskazań zdrowotnych do pełnienia funkcji rodziny zastępczej nie należało utożsamiać z pełnią zdrowia. Świadczyły o tym chociażby rodziny zastępcze spokrewnione, tworzone np. przez dziadków dziecka, którzy nie zawsze cieszą się pełnią zdrowia. Wydaje się, że przeciwwskazaniem takim miał być taki stan zdrowia czy raczej jego braku, który uniemożliwiał właściwe wypełnianie obowiązków rodzica zastępczego.

Wśród wymagań stawianych kandydatom do pełnienia funkcji rodziny zastępczej wskazać należy także na przebywanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Kolejny wymóg jaki muszą spełnić osoby kandydujące do pełnienia funkcji rodziny zastępczej – zgodnie z art. 42 ust. 1 pkt 7 ustawy – wiąże się z zapewnieniem odpowiednich warunków bytowych i mieszkaniowych pozwalających na zaspokojenie indywidualnych potrzeb dziecka.

Wskazane powyżej wymogi, dotyczą osób zamierzających pełnić funkcję rodziny zastępczej, bez względu na jej kategorię. Niezależnie od nich, w odniesieniu do kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej niezawodowej wprowadzono dodatkowy wymóg; w postaci konieczności posiadania stałego źródła dochodów. Zgodnie z art. 42 ust. 3 ustawy, w przypadku rodziny zastępczej niezawodowej, co najmniej jedna osoba tworząca tę rodzinę musi posiadać stałe źródło dochodów. Ustawodawca nie uściśla, co należy rozumieć pod pojęciem „stałe źródło dochodów”. W orzecznictwie występują – wydaje się – zbliżone kategorie; tj. „stabilne i regularne źródło dochodu” oraz „stałe źródło dochodu”. W wyroku WSA w Warszawie z dnia 11 stycznia 2012 r.³⁴ stwier-

³³ Pismo dostępne na stronie: www.rpd.gov.pl z dnia 29 października 2012 r.

³⁴ V SA/Wa 2141/11, LEX nr 1139722. Zob. także wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 16 stycznia 2014 r., II AKa 261/13, LEX nr 1430723.

dzono, iż: „Oceniając stabilność i regularność źródła dochodu [...] należy uwzględnić jego legalność, niezmiennosc przez dłuższy okres czasu, poziom na jakim dochody kształtowały się w dłuższej perspektywie czasowej oraz powtarzalność w określonych odstępach czasu”. Specyficzne pojmowanie drugiego ze wskazanych terminów zaprezentowano w jednym z wyroków Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 12 kwietnia 2012 r.³⁵ Wynika z niego, że: „Sprawca czyni sobie z przestępstwa stałe źródło dochodu, gdy dopuszcza się go wielokrotnie i z pewną regularnością, a takie zachowania stanowią dla niego sposób na uzyskiwanie dochodu, przy czym nie musi to być ani jedyne, ani główne jego źródło”. Dodatkowo w wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 27 listopada 2013 r.³⁶ zasygnalizowano, że tego typu stałe źródło dochodu powinno cechować się stałością, „[...] więc osiągnany dochód powinien być ustalony. Nie jest przy tym istotny cel, na jaki sprawca przeznaczają dochód ani pobudki, którymi się kieruje”. Z dużym jednak prawdopodobieństwem można sądzić, iż nie o takie stałe źródło dochodów chodziło ustawodawcy wprowadzającemu wymóg jego posiadania w odniesieniu do kandydatów na rodzinę zastępczą niezawodową. Nie ulega wątpliwości, że stałym źródłem dochodów może być praca zarobkowa wykonywana m. in.: w ramach zatrudnienia na podstawie umowy o pracę³⁷ bądź innych umów³⁸, prowadzenie własnej działalności gospodarczej³⁹, emerytura (świadczenie przedemerytalne)⁴⁰, renta⁴¹ czy

³⁵ II AKa 79/12, LEX nr 1220218.

³⁶ II AKa 175/13, KZS 2014, nr 1, poz. 61.

³⁷ Zob. m. in. wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 22 listopada 2012 r., I ACa 616/12, LEX nr 1246874; postanowienie Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 29 stycznia 2013 r., III AUz 18/13, LEX nr 1254505.

³⁸ Zob. np. postanowienie NSA z dnia 13 listopada 2012 r., II OZ 983/12, LEX nr 1248537.

³⁹ Zob. wyrok NSA (do 2003.12.31) w Gdańsku z dnia 21 kwietnia 1999 r., I SA/Gd 1155/97, LEX nr 37868; postanowienie NSA z dnia 26 sierpnia 2011 r., II FZ 449/11, LEX nr 896373.

⁴⁰ Zob. postanowienie NSA z dnia 13 listopada 2012 r., II OZ 983/12, LEX nr 1248537.

oszczędności⁴². Jednocześnie w judykaturze wyrażono pogląd, że pomoc społeczna nie może być traktowana jako stałe źródło dochodu⁴³.

Ponadto, zgodnie z art. 42 ust. 2 ustawy, pełnienie funkcji rodziny zastępczej niezawodowej lub zawodowej może być powierzone osobom, które nie były skazane prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo. Okoliczność tę kandydaci muszą potwierdzić informacją z Krajowego Rejestru Karnego⁴⁴.

Okoliczności, o których mowa w art. 42 ust. 1–3 ustawy, ustala się na podstawie przeprowadzonej przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej analizy sytuacji osobistej, rodzinnej i majątkowej. Analizy tej nie można utożsamiać z rodzinnym wywiadem środowiskowym. Przeprowadzić ją może dowolny pracownik organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, w tym także pracownik socjalny⁴⁵.

Kolejnym etapem w postępowaniu zmierzającym do utworzenia rodziny zastępczej jest odbycie przez kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej oraz rodziny zastępczej niezawodowej szkolenia, co następuje po otrzymaniu przez nich od organizatora rodzinnej pieczy zastępczej wstępnej akceptacji dokonanej na podstawie oceny spełniania warunków, o których mowa w art. 42 ust. 1 i 2 ustawy. Szkolenie kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej spokrewnionej, stosownie do art. 44 ust. 5 ustawy, można prowadzić według indywidualnego planu szkolenia, w zależności od potrzeb rodziny i dziecka. Jest to szkolenie fakultatywne, co można uzasadniać niezawodowym charakterem tej rodziny oraz więzami łączącymi osoby tworzące rodzinę zastępczą spokrewnioną z dzieckiem. Szkolenie organizowane jest

⁴¹ Zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 31 stycznia 2013 r., II SA/Lu 945/12, LEX nr 1298585.

⁴² Zob. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 24 maja 2013 r., I Acz 309/13, dostęp: www.orzeczenia.ms.gov.pl z dnia 12 września 2013 r.

⁴³ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 30 maja 2011 r., II SA/Bd 1497/10.

⁴⁴ K. Tryniszewska, *op. cit.*, s. 134.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 133.

przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej lub prowadzone jest przez ośrodek adopcyjny⁴⁶. Program szkolenia zatwierdza na okres 5 lat, na wniosek podmiotu prowadzącego szkolenie, minister właściwy do spraw rodziny⁴⁷. Zatwierdzenie albo odmowa zatwierdzenia programu następuje w drodze decyzji (art. 44 ust. 2–4 ustawy)⁴⁸.

Końcowym etapem w postępowaniu kwalifikacyjnym przy tworzeniu rodzin zastępczych jest wydanie na wniosek kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej oraz rodziny zastępczej niezawodowej posiadających świadectwo ukończenia szkolenia, o którym mowa w art. 44 ust. 1 ustawy, zaświadczenia kwalifikacyjnego. Stanowi ono potwierdzenie ukończenia tego szkolenia oraz spełniania warunków, o których mowa w art. 42 ustawy. Zaświadczenie kwalifikacyjne sporządza się według wzoru wskazanego w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie wzoru zaświadczenia kwalifikacyjnego⁴⁹. Zaświadczenie to wydaje organizator rodzinnej pieczy zastępczej właściwy ze względu na miejsce zamieszkania zainteresowanych. Po wydaniu zaświadczenia kwalifikacyjnego organizator rodzinnej pieczy zastępczej, przekazuje informacje o osobach zakwalifikowanych do pełnienia funkcji rodziny zastępczej właściwemu miejscowo staroście. Prowadzi on rejestr danych

⁴⁶ W roku 2013 przeszkolono do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, prowadzącego rodzinny dom dziecka lub do prowadzenia placówki opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego łącznie 12 981 osób (w 2012 r. – 12 413 osób), co oznacza 4,5% wzrost w stosunku do roku 2012. Najwięcej (60,7%) przeszkolono już istniejących rodzin zastępczych, co wskazuje na zainteresowanie powiatów podnoszeniem kwalifikacji już istniejących rodzin zastępczych. „Informacja Rady Ministrów...”, s. 30.

⁴⁷ Zob. rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie szkoleń dla kandydatów do sprawowania pieczy zastępczej (Dz. U. nr 274, poz. 1620).

⁴⁸ W 2013 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej wydał 32 decyzje w sprawie szkoleń dla kandydatów do sprawowania pieczy zastępczej, w tym 27 decyzji zatwierdzających programy szkoleniowe. „Informacja Rady Ministrów...”, s. 30.

⁴⁹ Dz. U. nr 272, poz. 1609.

o osobach zakwalifikowanych do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej oraz rodziny zastępczej niezawodowej (a także rejestr osób pełniących już funkcję rodziny zastępczej zawodowej oraz rodziny zastępczej niezawodowej). Starosta może też upoważnić kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie do prowadzenia wskazanego rejestru danych. Dane z rejestru starosta przekazuje do właściwego sądu.

Kandydaci do pełnienia funkcji rodziny zastępczej niezawodowej mogą utworzyć taką rodzinę po spełnieniu wszystkich wskazanych powyżej wymogów. Nieco inaczej jest w przypadku kandydatów, którzy zamierzają utworzyć rodzinę zastępczą zawodową. W myśl art. 55 ust. 1 ustawy, z kandydatami spełniającymi warunki do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej, na ich wniosek, starosta może zawierać umowy o utworzeniu rodziny zastępczej zawodowej (umowy te zawierane są poza limitem). Tworzenie rodzin zastępczych zawodowych następuje przez zawarcie umowy. Okres pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej, na podstawie wskazanej umowy, wlicza się do okresu pracy wymaganego do nabycia lub zachowania uprawnień pracowniczych (art. 68 ustawy). Należy zauważyć, że gdy rodzinę zastępczą zawodową tworzą małżonkowie, to obojgu z nich wlicza się do okresu pracy pełnienie tej funkcji. Nie ma przy tym znaczenia, iż wynagrodzenie jest wypłacane tylko jednemu małżonkowi, wskazanemu w umowie⁵⁰. Osoba, która pełni funkcję rodzica zastępczego zawodowego, ale nie otrzymuje wynagrodzenia, może zostać zarejestrowana w urzędzie pracy uzyskując status osoby bezrobotnej. Zgodnie bowiem z wyrokiem WSA we Wrocławiu z dnia 17 kwietnia 2013 r.⁵¹, „[...] Nie można zgodzić się z tym, że w sytuacji, gdy osoba będąc zobligowana do zawarcia umowy o pełnienie funkcji rodziny zastępczej zawodowej, z tytułu której nigdy nie uzyska żadnego wynagrodzenia, wykonuje pracę lub świadczy inne usługi w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 11 ustawy z 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Prze-

⁵⁰ K. Trynieszewska, *op. cit.*, s. 186.

⁵¹ IV SA/Wr 778/12, LEX nr 1324531.

ciwna interpretacja godzi nie tylko w przepisy i cel ustawy ale i w konstytucyjną zasadę równości wobec prawa i prawa do równego traktowania przez władze publiczne, której to zasady władze muszą przestrzegać”.

Elementy umowy dotyczącej pieczy zastępczej ujęte zostały w katalogu otwartym (art. 54 ust. 3 ustawy). W zakresie nieuregulowanym ustawą do umowy mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁵² (dalej: k.c.) – dotyczące umowy zlecenia. Osobą uprawnioną do zawierania (i rozwiązywania) wskazanych umów, może być obok starosty, także upoważniony przez niego kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie. Umowa jest zawierana na okres co najmniej 4 lat. W powołanym już wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 17 kwietnia 2013 r. odniesiono się do charakteru tej umowy. „[...] Zdaniem Sądu, umowa [...] należy do kategorii umów cywilnoprawnych nienazwanych. Źródłem tego rodzaju umów jest wywodząca się z przepisów prawa cywilnego swoboda kontraktowania (swoboda zawierania umów). W świetle tych przepisów strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Do umów nienazwanych zawieranych na terenie RP zastosowanie będą miały, co do zasady, ogólne normy prawa cywilnego dotyczące czynności prawnych i umów oraz, co ważne, odpowiednio – analogiczne przepisy regulujące najbardziej zbliżony (podobny) typ umowy nazwanej. Umowy nienazwane podlegają jednak, jeśli takowy istnieje, reżimowi prawnemu wyznaczonemu przez przepisy szczególne [...]”. Dokonując wykładni powyższych przepisów nie sposób zatem zgodzić się [...] że umowa zawarta [...] jest umową zleceniem. Na zasadzie art. 55 ust. 1 zd. drugie w związku z art. 54 ust. 8 ustawy do umowy o pełnienie funkcji rodziny zastępczej zawodowej przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące umowy zlecenia mają jedynie odpowiednie zastosowanie. Odpowied-

⁵² Tekst jedn. z 2014 r., poz. 121.

nie stosownie przepisów polega natomiast na stosowaniu ich wprost lub z modyfikacjami albo niezastosowaniu ich wcale [...]”.

Obok ww. sposobu tworzenia rodzin zastępczych zawodowych, ustawodawca przewidział też inną możliwość ich ukonstytuowania, poprzez „przekształcenie” rodziny zastępczej niezawodowej w rodzinę zastępczą zawodową. W myśl art. 54 ust. 1 ustawy, z rodziną zastępczą niezawodową, spełniającą warunki do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej, posiadającą opinię koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej oraz co najmniej 3-letnie doświadczenie jako rodzina zastępcza, prowadzący rodzinny dom dziecka lub pełniący funkcję dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego, starosta zawiera – na wniosek tej rodziny – umowę o pełnienie funkcji rodziny zastępczej zawodowej. Jeżeli kandydaci złożyli taki wniosek, a starosta nie zawarł z nimi stosownej umowy, nie przysługuje im środek „odwoławczy”, mogą oni jednak poszukiwać ochrony w ramach procesu cywilnego⁵³. W wyroku NSA z dnia 17 lutego 2009 r.⁵⁴ wskazano, iż decyzja odmowna starosty nie jest decyzją administracyjną i kandydatom nie przysługuje odwołanie w trybie administracyjnym. Nie oznacza to jednak, braku kontroli nad omawianym rozstrzygnięciem starosty. Zdaniem Sądu „[...] osoby współpracujące z organami administracji samorządowej w organizowaniu pomocy społecznej na zasadzie partnerstwa mogą poszukiwać ochrony w ramach procesu cywilnego, zmierzając w ten sposób do zobowiązania starosty do zawarcia umowy [...]. Tym samym kontroli sądowej poddana zostanie kwestia dysponowania środkami publicznymi w sferze dotyczącej organizowania opieki i wychowania w rodzinie zastępczej”. Zgodnie z art. 64 k. c., prawomocne orzeczenie sądu stwierdzającego obowiązek danej osoby do złożenia oznaczonego oświadczenia woli, zastępuje to oświadczenie.

⁵³ Zob. także pismo RPO skierowane do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w dniu 2 kwietnia 2013 r., RPO-710112-III/12/JA, dostęp: www.rpo.gov.pl z dnia 12 listopada 2013 r. oraz uchwałę NSA z dnia 24 maja 2012 r., II GPS 1/12, ONSAiWSA 2012, nr 4, poz. 62.

⁵⁴ I OSK 384/08, LEX nr 518216.

W świetle art. 199¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego⁵⁵ (dalej: k.p.c.), sąd nie może odrzucić pozwu z tego powodu, że do rozpoznania sprawy właściwy jest organ administracji publicznej lub sąd administracyjny, jeżeli organ administracji publicznej lub sąd administracyjny uznały się w tej sprawie za niewłaściwe. Wskazany artykuł stanowi realizację konstytucyjnego prawa do sądu wyrażonego w art. 45 ust. 1. Wykluczenie właściwości sądów administracyjnych oznacza, że znajdzie tu zastosowanie art. 177 Konstytucji RP, obligujący sąd powszechny do rozstrzygnięcia sprawy.

Inny sposób utworzenia rodziny zastępczej zawodowej wynika z art. 54 ust. 2 ustawy. Zgodnie z nim, z rodziną zastępczą niezawodową spełniającą warunki do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej, posiadającą pozytywną opinię koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, starosta może zawrzeć – na wniosek tej rodziny – umowę o pełnienie funkcji rodziny zastępczej zawodowej.

Stosowanie do art. 56 ustawy, umowy (na podstawie art. 54 ust. 1 i 2 ustawy) zawiera się w ramach limitu rodzin zastępczych zawodowych na dany rok kalendarzowy. Limit ten określony jest w 3-letnim powiatowym programie dotyczącym rozwoju pieczy zastępczej. Wprowadzenie limitu może stanowić jedną z przyczyn odmowy zawarcia przez starostę umowy o pełnienie funkcji rodziny zastępczej zawodowej z rodziną zastępczą niezawodową. Mając na uwadze wynikające z limitu ograniczenia, starosta przypuszczalnie zawrze umowę o pełnienie funkcji rodziny zastępczej zawodowej z taką rodziną zastępczą niezawodową, co do której nie będzie miał wątpliwości, że wywiąże się ona właściwie z przyjętych na siebie obowiązków.

Wprowadzając ograniczenia w zawieraniu umów o pełnienie funkcji rodziny zastępczej zawodowej ustawodawca wydaje się preferować rodziny zastępcze niezawodowe z art. 54 ust. 1 ustawy, przy jednoczesnym ograniczeniu tej możliwości np. kandyda-

⁵⁵ Tekst jedn. z 2014 r., poz. 101 z późn. zm.

tom do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej, o których stanowi art. 55 ust. 1 ustawy. Nie ulega wątpliwości, że w dużej mierze może to być podyktowane doświadczeniem i umiejętnościami, jakimi dysponują już rodziny zastępcze niezawodowe.

Tworzenie rodzin zastępczych wiąże się z koniecznością spełnienia ustawowo określonych wymogów w części zróżnicowanych w zależności od kategorii rodziny zastępczej. Szczególną kategorią tych rodzin są rodziny zastępcze spokrewnione. Kandydaci do pełnienia tej funkcji rodziny zastępczej są traktowani nieco inaczej niż kandydaci na pozostałe kategorie rodzin zastępczych. Wydaje się jednak, że rodzinne, bardzo bliskie powiązania uzasadniają odstępianie od niektórych wymogów, obowiązujących kandydatów do pełnienia pozostałych kategorii rodzin zastępczych.

IV. Uwagi końcowe

Krótki okres obowiązywania ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nie pozwala jeszcze na kompleksową ocenę jej oddziaływania. Ustawa ta ma przyczynić się do zmniejszenia się liczby rodzin dysfunkcyjnych, przez co zmniejszy się liczba dzieci umieszczanych poza rodziną. Jak wynika z powoływanej w opracowaniu Informacji Rady Ministrów o realizacji w roku 2013 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, w I połowie 2013 roku z rodzin biologicznych do rodzinnych form pieczy zastępczej skierowanych zostało 4 384 dzieci (wobec 5 274 dzieci w I poł. 2012 r.), natomiast do form instytucjonalnych – 3 093 (wobec 3 523 dzieci w I poł. 2012 r.). W II połowie 2013 roku z rodzin biologicznych w rodzinnej pieczy zastępczej umieszczono 4 275 dzieci (wobec 5 141 dzieci w II poł. 2012 r.), natomiast w formach instytucjonalnych – 2 928 (wobec 3 182 dzieci w II poł. 2012 r.)⁵⁶. Można więc zauważyć, iż wsparcie rodzin biologicznych przynosi oczekiwane rezultaty. Nie ulega jednak wątpliwości, że zawsze będą występo-

⁵⁶ „Informacja Rady Ministrów...”, s. 11.

wały przypadki, gdy pomimo udzielonego rodzinie wsparcia, koniecznym stanie się odłączenie dziecka od rodziców. W takiej sytuacji kluczową rolę odegrać mogą przede wszystkim rodziny zastępcze. Ich walory sprawiły, że zajmują one priorytetowe miejsce w rozbudowanym systemie instytucji pieczy zastępczej. Odnosi się to zwłaszcza do rodzin zastępczych zawodowych specjalistycznych, które ukierunkowały się w pieczy nad określonymi kategoriami dzieci, co może przyczynić się do zoptymalizowania tej pieczy, a równocześnie – co najistotniejsze – może lepiej służyć dobru dzieci tam umieszczanych. Uwzględniając to, pamiętać jednak należy, że przy podejmowaniu decyzji o umieszczeniu dziecka poza rodziną postępować należy z wyjątkową rozwagą, uwzględniając konieczność zapewnienia dziecku optymalnej dla niego pieczy. Trafnie ujął to M. Andrzejewski: „Dla dziecka, które musi być umieszczone poza rodziną, najlepszą formą pieczy zastępczej jest bowiem ta, która w danych okolicznościach jest najlepsza”⁵⁷.

ABSTRACT

Foster families – administrative law problems

The subject of hereby elaboration is an institution of foster families in administrative law formulation. Undeniable trumps of foster families caused that they occupy all-important place in a developed system of foster care institutions, ensuring care and education to children deprived of parental care. A foster family is treated – as a principle – as a priority form of care over a child. However, it should be underlined that first of all a child has a right to care and education in a natural family, also natural parents have the right to care over their children. At the same time one should counteract and avoid separation of a child from his/her family through undertaking indispensable prophylactic activities and giving the family rightful support in accordance with the subsidiarity principle.

⁵⁷ M. Andrzejewski [w:] *Rodziny zastępcze – problematyka prawna*, red. M. Andrzejewski, Toruń 2006, s. 26.

The variety which occurs in established types of foster families, is their great value. Thanks to their heterogeneity foster families are able to cope with various needs of children, determined among others by their state of health or inability to adopt to life in the society.

Functioning foster families cannot be left just to themselves. They must be surrounded with necessary support, assistance and care. A role, which foster families should fulfil, causes that they must be covered by specialised supervision (among others of common courts) and control. Undoubtedly often monitoring of these families also deserves approval. It allows for current reaction to various situations endangering a child, among others his/her rights, and then to make adequate decisions, right from the point of view, in particular the child's interest.