

Grzegorz Pyzik

Regulacja instytucji opieki zastępczej w Polsce : od systemu opieki nad dzieckiem do systemu opieki nad rodziną i dzieckiem

Resovia Sacra. Studia Teologiczno-Filozoficzne Diecezji Rzeszowskiej 17,
237-252

2010

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.

Grzegorz Pyzik

REGULACJA INSTYTUCJI OPIEKI ZASTĘPCZEJ W POLSCE – OD SYSTEMU OPIEKI NAD DZIECKIEM DO SYSTEMU OPIEKI NAD RODZINĄ I DZIECKIEM

Wśród najważniejszych wartości, którymi kierują się w swoim codziennym życiu Polacy, pierwszorzędne znaczenie zajmuje szczęście rodzinne. Potwierdziły to wyniki badań Centrum Badania Opinii Społecznej, w którym 78% ogółu ankietowanych uznało je jako jedną z najważniejszych wartości. Aż 92% badanych wyraziło przekonanie, że do prawdziwego szczęścia człowiek potrzebuje rodziny. Tylko 6% ankietowanych uznało, że bez rodziny można żyć również szczęśliwie¹. Jednak pomimo tak powszechnego dostrzeżenia roli rodziny, nie jest rzadkością, że dziecko którego podstawowym prawem jest prawo do życia w rodzinie – rozumianego jako prawo do życia w rodzinie własnej – z różnych powodów jest tego prawa pozbawione. W praktyce konieczność zapewnienia zastępczej opieki nad dziećmi dotyczy w zasadzie każdej społeczności lokalnej i występuje z różnym nasileniem. Zadania te w Polsce – w ciągu ostatnich kilkadziesiąt lat realizowały różne instytucje, różne były również efekty tych działań.

System zastępczej opieki nad dzieckiem, ukształtowany po II wojnie światowej w naszym kraju charakteryzował się zdecydowaną przewagą form instytucjonalnych (placówki opiekuńczo-wychowawcze), w których realizowano model wychowania kolektywistycznego. System ten – skoncentrowany wyłącznie na pracy z dzieckiem, zakładał długoterminową

¹ *Nie ma jak rodzina, Komunikat z badań*, CBOS, BS/40/2008, Warszawa, marzec 2008, www.cbos.pl – z dnia 15.06.2010 r.

opiekę (najczęściej do osiągnięcia pełnoletności dziecka). Jednocześnie całkowicie pomijana była kwestia pracy z rodziną dziecka, która w ostateczności prowadzić powinna do jego powrotu do środowiska rodzinnego (zdarzały się przypadki nieprzychylnego stosunku wobec rodziców, ich izolowania od dziecka). Tak więc wadą funkcjonującego wówczas systemu opieki zastępczej był brak połączenia instytucjonalnej pomocy dzieciom i rodzinom z lokalnym środowiskiem społecznym, a umieszczenie systemu opieki zastępczej w resorcie edukacji powodowało, że podmiotem działań było wyłącznie dziecko – przy niedostrzeganiu konieczności pracy z rodziną biologiczną dziecka².

Zasady funkcjonowania systemu zastępczej opieki nad dzieckiem – w okresie ostatnich kilkunastu lat ulegały zasadniczym zmianom – zarówno prawnym, organizacyjnym czy też pedagogicznym. Jednak nawet w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia pogląd, iż rodzice mają pierwszeństwo w wykonywaniu opieki nad dzieckiem nie był jeszcze powszechnie wyrażany. Jeżeli akceptowane było – przynajmniej w sposób werbalny – stwierdzenie o primacie rodziny w sprawowaniu opieki nad dzieckiem, to co do uznania prawa dziecka do życia w rodzinie – zgody takiej nie było³. Zasadnicza zmiana związana była z przekształceniami strukturalnymi państwa, dokonywanymi w takich dziedzinach jak reforma administracyjna państwa czy reforma finansów publicznych. Od 1999 r. zadania dotyczące przekształceń dotychczas funkcjonujących form opieki zastępczej, zadania dotyczące rozwoju rodzinnych form opieki zastępczej, przekazano z resortu edukacji – nowym instytucjom samorządowym – powiatom i funkcjonującym w ich ramach – powiatowym centrom pomocy rodzinie⁴.

Celem niniejszej pracy jest zaprezentowanie przyjętych rozwiązań w zakresie regulacji zastępczej opieki nad dziećmi w Polsce. Wprowadzone regulacje zostaną ukazane również poprzez ich porównanie z rozwiązaniami przyjętymi w dokumentach międzynarodowych. W ramach opieki zastępczej zostaną wyodrębnione rodzinne formy opieki zastępczej (przez które należy rozumieć rodziny zastępcze, a także rodzinne domy dziecka, które

² Zob. M. Raclaw-Markowska, *Wnioski i rekomendacje, Opieka zastępcza nad dzieckiem i młodzieżą – od form instytucjonalnych do rodzinnych*, red. M. Raclaw-Markowska, S. Legat, Warszawa 2004, s. 160.

³ M. Andrzejewski, *Domy na piasku. Domy dziecka. Od opieki nad dzieckiem do wspierania rodziny*, Poznań 2007, s. 200.

⁴ M. Kaczmarek, *Opieka zastępcza nad dzieckiem – założenia i rzeczywistość*, „Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze”, R. 46 (2006), nr 4, s. 4, 5.

formalnie umiejscowione są w ramach placówek opiekuńczo-wychowawczych), oraz instytucjonalne formy opieki zastępczej (przez które należy rozumieć placówki opiekuńczo-wychowawcze).

1. System opieki zastępczej w świetle dokumentów międzynarodowych

a. Regulacje w zakresie opieki zastępczej w systemie Narodów Zjednoczonych

Zagadnienia określająca regulacje w zakresie zastępczej opieki nad dzieckiem są tematyką dokumentów międzynarodowych, zarówno w ramach państw Organizacji Narodów Zjednoczonych czy też państw członkowskich Rady Europy. Do standardów tych nawiązują rozwiązania przyjęte w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Należy bowiem zaznaczyć, iż w Unii Europejskiej nie został wypracowany jednolity standard zastępczej opieki nad dzieckiem, a regulacje dotyczące opieki nad rodziną i dzieckiem – zgodnie z zasadą subsydiarności – należą do kompetencji poszczególnych państw członkowskich.

W świetle uregulowań międzynarodowych funkcjonujących w systemie Narodów Zjednoczonych, podstawowymi dokumentami określającymi prawo dziecka do rodziny oraz postępowanie w przypadku dzieci pozbawionych opieki są: Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych oraz Konwencja o Prawach Dziecka.

Zarówno Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 r. (art. XVI)⁵, jak również Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 19 grudnia 1966 r. (art. 23 ust. 1)⁶ wskazują, że rodzina będąca naturalną i podstawową komórkę społeczeństwa jest uprawniona do ochrony ze strony społeczeństwa i Państwa. Dodatkowo art. 18 ust. 4 Paktu zobowiązuje Państwa – Strony do poszanowania wolności rodziców do zapewnienia swoim dzieciom wychowania religijnego i moralnego zgodnie z własnymi przekonaniem. Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z dnia 19 grudnia 1966 r.⁷ zobowiązuje Państwa

⁵ *Prawa rodziny – prawa w rodzinie w świetle standardów międzynarodowych: zbiór dokumentów*, tłum i oprac. T. Jasudowicz, Toruń 1999, s. 30-32.

⁶ Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

⁷ Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169.

– Strony do udzielenia jak najszerzej ochrony i pomocy rodzinie jako naturalnej i podstawowej komórce społeczeństwa, a w szczególności przy jej zakładaniu i w okresie trwania odpowiedzialności rodziny za opiekę i wychowanie dzieci przebywających na jej utrzymaniu (art. 10 ust. 1). Podstawowym dokumentem – w ramach systemu Narodów Zjednoczonych – odnoszącym się praw dzieci, jest Konwencja o Prawach Dziecka z dnia 20 listopada 1989 r. Konwencja w art. 7 formułuje prawo do wychowywania dzieci przez rodziców, a w art. 18 zobowiązuje Państwa do zapewnienia odpowiedniej pomocy rodzicom i opiekunom prawnym w wykonywaniu obowiązków. Dodatkowo art. 20 Konwencji podkreśla, że „każde dziecko czasowo lub na stałe pozbawione swojego środowiska rodzinnego bądź które – w jego własnym interesie – nie może pozostawać w tym środowisku, ma prawo do specjalnej ochrony i pomocy ze strony państwa. Państwa – Strony zgodnie ze swym ustawodawstwem krajowym – zapewnią takiemu dziecku opiekę zastępczą. Tego rodzaju opieka może obejmować – między innymi – umieszczenie w rodzinie zastępczej, Kafala w prawie islamskim, adopcję bądź – gdy okazałoby się to niezbędne – umieszczenie w odpowiedniej instytucji powołanej do opieki nad dziećmi. Przy wyborze odpowiednich rozwiązań należy we właściwy sposób uwzględniać potrzebę pewnej ciągłości w wychowaniu dziecka, jak również jego pochodzenie etniczne, religijne, kulturalne i językowe”⁸.

Tak więc regulacje międzynarodowe wskazują, że w odniesieniu do dziecka należy w pierwszej kolejności podejmować działania profilaktyczne, których celem jest utrzymanie dziecka w jego środowisku rodzinnym. Dopiero w sytuacji gdy wsparcie okazywane wobec rodziny nie przyniesie oczekiwanych rezultatów, istnieje możliwość umieszczenia dziecka poza rodziną naturalną.

b. Regulacje w zakresie opieki zastępczej w systemie europejskim

Europejski system ochrony praw człowieka – w tym praw dzieci – obejmuje mechanizmy wypracowane w ramach państw członkowskich Rady Europy oraz państw tworzących Unię Europejską. W ramach systemu ochrony praw człowieka funkcjonującego w państwach Rady Europy, podstawowym dokumentem określającym prawa człowieka jest Konwencja

⁸ Konwencja Praw Dziecka z 20 listopada 1989 r., w: *Prawa rodziny – prawa w rodzinie ...*, s. 57-75.

o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r. (wraz z Protokołami Dodatkowymi)⁹. Art. 8 ust. 1 Konwencji gwarantuje każdej osobie prawo do poszanowania swego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji. Art. 2 Protokołu Nr 1 z dnia 20 marca 1952 r.¹⁰ gwarantuje rodzicom prawo do zapewnienia wychowania i nauczania zgodnie z ich własnymi przekonaniem religijnymi i filozoficznymi.

Szczegółowe rozwiązania w zakresie opieki zastępczej – na gruncie państw członkowskich Rady Europy zawierają: Rezolucja Nr (77) 33 w sprawie umieszczania dzieci poza rodziną przyjęta przez Komitet Ministrów Rady Europy w dniu 3 listopada 1977 r. oraz Rekomendacja Nr R (87) 6 w sprawie rodzin zastępczych przyjęta przez Komitet Ministrów Rady Europy w dniu 20 marca 1987 r. Rezolucja dostrzegając zagrożenia wynikające z faktu, że dzieci żyjące w środowisku, które nie odpowiadają ich podstawowym potrzebom fizycznym, uczuciowym, intelektualnym i społecznym są narażone na cierpienie w ciągu całego życia, wskazuje na konieczność podjęcia działań w stosunku do rodziny i dziecka. Główne założenia Rezolucji sprowadzają się do następujących zasad:

- po pierwsze – podstawową zasadą jest pierwszeństwo naturalnego środowiska rodzinnego dla dziecka nad formami opieki zastępczej (formy opieki zastępczej powinny mieć zastosowanie, gdy nieskuteczne okazały się inne możliwości pomocy rodzinie);
- po drugie, wraz z umieszczeniem dziecka w środowisku opieki zastępczej, należy wdrożyć działania w celu udzielenia skutecznej pomocy rodzinie;
- po trzecie, zasadny jest – w miarę możliwości – współudział samego dziecka podczas podejmowania decyzji dotyczącej umieszczenia go w środowisku zastępczej opieki;
- po czwarte – o ile jest to możliwe – należy dążyć do utrzymywania związków dziecka z rodziną naturalną – nawet w przypadku, gdy dziecko umieszczone zostało w środowisku zastępczej opieki;
- po piąte – należy unikać (zasada ta obowiązuje w szczególności do młodszych dzieci) kierowania do instytucjonalnych form opieki, preferując formy rodzinnej opieki zastępczej;
- po szóste – należy zmierzać do profesjonalizacji opieki zastępczej nad dzieckiem, tj. funkcje te powinny wykonywać osoby o wysokich kwalifikacjach i odpowiednim stopniu specjalizacji;

⁹ Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.

¹⁰ Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 z późn. zm.

- po siódme, decyzja o objęciu dziecka zastępczą formą opieki powinna podlegać systematycznej ocenie (np. poprzez zaproponowanie okresu próbnego, po którym następowalaby weryfikacja prawidłowości decyzji)¹¹.

Rekomendacja Nr R (87) 6 w sprawie rodzin zastępczych przyjęta przez Komitet Ministrów Rady Europy stwierdza, że „normalnie jest w interesie dziecka pozostawać z rodziną jego pochodzenia oraz że doskonalenie poparcia dla takich rodzin powinno prowadzić do redukcji potrzeby opieki zastępczej”. Rekomendacja wskazuje na konieczność zachowania osobistych stosunków dziecka z rodziną biologiczną, o ile nie wyrządza to szkody istotnym interesom dziecka oraz zwraca uwagę na prawo rodziców do wyrażenia poglądów – przed podjęciem jakiegokolwiek ważnej decyzji dotyczącej dziecka¹².

Powyższe zasady zaakcentowane zostały również w Zaleceniach Rec (2005) 5 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie praw dzieci przebywających w placówkach opiekuńczo-wychowawczych z dnia 16 marca 2005 r. Dokument podkreśla, iż mimo podejmowanych środków zapobiegawczych, w niektórych przypadkach konieczne będzie umieszczenie ich poza rodziną i wskazuje, że „rodzaj miejsca, w którym umieszczone zostanie dziecko musi być uzależniony od potrzeb i najlepszych interesów dziecka oraz, w uzasadnionych przypadkach, jego osobistych poglądów na tę sprawę; poglądy dziecka należy potraktować z należytą powagą, zgodnie z wiekiem dziecka i jego stopniem dojrzałości.” Zalecenia jeszcze raz potwierdzają zasadę, że to rodzina jest naturalnym środowiskiem dla rozwoju i dobra dziecka, a rodzice w pierwszej kolejności ponoszą odpowiedzialność za wychowanie i rozwój dziecka. Dlatego przede wszystkim należy udzielać wsparcia dla dzieci i rodzin, a umieszczenie dziecka poza rodziną powinno być sytuacją występującą wyjątkowo. Pobyt dziecka poza rodziną nie powinien być dłuższy niż jest to niezbędne oraz powinien podlegać okresowej ocenie w zakresie zgodności z dobrem dziecka, a w okresie przebywania dziecka poza rodziną – należy w dalszym ciągu udzielać wsparcia rodzicom w zakresie harmonijnej reintegracji dziecka z rodziną i społeczeństwem¹³.

Rozwiązania przyjęte w poszczególnych państwach Unii Europejskiej potwierdzają powszechnie przyjętą zasadę, że umieszczenie dziecka w syste-

¹¹ M. Safjan, *Rezolucja Nr (77) 33 w sprawie umieszczenia dzieci poza rodziną a stan prawny obowiązujący w Polsce*, w: *Standardy prawne Rady Europy, Teksty i komentarze, tom I - Prawo rodzinne*, red. M. Safjan, Warszawa 1994, s. 169, 170.

¹² *Prawa rodziny – prawa w rodzinie ...*, s. 300-303.

¹³ *Dokument dostępny na stronie: www.mpips.gov.pl – z dnia 15.06.2010 r.*

mie instytucjonalnej opieki powinno być ostatecznością i może nastąpić po ustaleniu czy istnieje możliwość umieszczenia dziecka w innej formie opieki – np. w rodzinie zastępczej. Umieszczenie dziecka w instytucjonalnym systemie opieki zastępczej jest możliwe zwłaszcza w przypadku dzieci ze szczególnie skomplikowanymi problemami – w sytuacji gdy inne formy pomocy okazywane rodzinie i dziecku – nie przynoszą oczekiwanych rezultatów.¹⁴ Jednocześnie zauważalną tendencją występującą w państwach Unii Europejskiej jest zwiększenie liczby dzieci umieszczanych w rodzinach zastępczych, przy zmniejszeniu liczby dzieci kierowanych do placówek opiekuńczo – wychowawczych oraz okoliczność, że do rodzin zastępczych trafiają coraz częściej dzieci, które wcześniej były uważane za niekwalifikujące się do objęcia rodzinną formą opieki zastępczej¹⁵.

2. Reforma systemu opieki zastępczej w Polsce – znaczenie umiejscowienia opieki zastępczej w systemie pomocy społecznej

W Polsce obowiązek zorganizowania zastępczej opieki nad dzieckiem spoczywa na organach władzy publicznej. Zgodnie z art. 72 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁶ dziecko pozbawione opieki rodzicielskiej ma prawo do opieki i pomocy władz publicznych. Od 1999 r. zadania dotyczące organizowania opieki zastępczej są częścią zadań samorządu terytorialnego, a wykonują je jednostki organizacyjne samorządu powiatowego – powiatowe centra pomocy rodzinie. Oznacza to, że pomoc rodzinom w zakresie zabezpieczenia podstawowych potrzeb rodziny została usytuowana na podstawowym szczeblu samorządu – tj. w gminach, które zadania te realizują w oparciu o ustawę z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej¹⁷, zaś udzielenie specjalistycznej pomocy rodzinie jest zadaniem powiatu. Powiat stanowi podstawowy podmiot polityki społecznej w wymiarze lokalnym, pełniącym funkcję pośrednią między rodziną a państwem.

Wprowadzenie instytucji opieki zastępczej nad dzieckiem do systemu pomocy społecznej nastąpiło na podstawie ustawy z dnia 24 lipca 1998 r.

¹⁴ W. Hellinckx, *Opieka instytucjonalna i jej alternatywy w krajach Unii Europejskiej*, w: *Współczesne kierunki w opiece nad dzieckiem, Wybór tekstów*, red. Z. W. Stelmaszuk, Warszawa 1999, s. 119.

¹⁵ Tamże, s. 123.

¹⁶ Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

¹⁷ Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 z późn. zm.

o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa – która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1999 r.,¹⁸ a następnie ustawy z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹⁹ (która do ustawy o pomocy społecznej dodała nowy rozdział 1a pod nazwą: „Opieka nad rodziną i dzieckiem”). Dodatkowo ustawowe zapisy zostały uzupełnione wydanymi rozporządzeniami wykonawczymi. Ustawa z dnia 18 lutego 2000 r., która weszła w życie z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2000 r. w art. 33b zawierała stwierdzenie, że dziecku pozbawionemu częściowo lub całkowicie opieki rodzicielskiej lub niedostosowanemu społecznie powiat zapewnia opiekę i wychowanie w formie zastępczej opieki rodzinnej lub w placówce opiekuńczo-wychowawczej.

Tak uregulowany system opieki nad rodziną i dzieckiem został oparty na:

- a) koncepcji człowieka zawartej w filozofii personalistycznej,
- b) konstytucyjnej zasady pomocniczości,
- c) wiedzy o potrzebach emocjonalnych dzieci odłączonych od rodziców, których pragnieniem jest powrót do rodziców,
- d) poszanowania praw człowieka – dziecka i związanego z tym założenia o służebnej roli państwa obowiązanej do podejmowania działań na rzecz realizacji tych praw,
- e) zapisów zawartych w dokumentach międzynarodowych – stanowiących podstawę do regulowania kwestii zastępczej opieki nad dzieckiem w państwach Unii Europejskiej,
- f) wyników badań empirycznych z końca lat dziewięćdziesiątych wskazujących, że dotychczasowy system opieki nad dzieckiem okazał się systemem niewydolnym²⁰.

Zgodnie z założeniami reformy systemu opieki nad rodziną i dzieckiem:

- należy zwrócić większą uwagę na działania profilaktyczne, których celem jest udzielenie pomocy rodzinie w środowisku lokalnym – opieka nad dziećmi, które nie mają wsparcia od swojej rodziny naturalnej powinna być jedną z części szerszego wsparcia rodzin w ich środowisku lokalnym. Efektem działań profilaktycznych powinno być zapobieganie

¹⁸ Dz. U. Nr 106, poz. 668, z późn. zm.

¹⁹ Dz. U. z 2000 r. Nr 19, poz. 238 z późn. zm.

²⁰ M. Andrzejewski, *Prawna regulacja opieki nad rodziną i dzieckiem. Uwagi na temat aktualnych kwestii spornych*, „Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze” R 42 (2002) nr 8, s. 10, 11.

powstawaniu sytuacji kryzysowych, powodujących konieczność umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej czy placówce opiekuńczo-wychowawczej; tym samym podstawowe miejsce w systemie opieki – jako podmiot działań – zajęła rodzina,

- nawet w sytuacji umieszczenia dziecka poza rodziną (poza sytuacją adopcji) należy kontynuować pracę socjalną z rodzicami naturalnymi dziecka, której celem jest zwiększenie szans na powrót dziecka do rodziny biologicznej; umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej czy placówce opiekuńczo-wychowawczej powinno być traktowane jako wsparcie okresowe – do czasu unormowania sytuacji w rodzinie naturalnej,
- należy zwrócić uwagę na zwiększenie roli rodzin zastępczych niespokrewnionych z dzieckiem oraz zawodowych,
- konieczny jest wzrost znaczenia indywidualnych programów usamodzielnienia w procesie usamodzielniania wychowanków rodzin zastępczych i placówek opiekuńczo-wychowawczych.

Jednocześnie zakładanymi celami – które powinny być osiągnięte do końca 2006 r. w następstwie reformy systemu opieki nad rodziną i dzieckiem były:

- sukcesywne zmniejszenie liczby placówek socjalizacyjnych, a także liczby umieszczanych w nich dzieci (nie więcej niż 30 dzieci w placówce),
- zwiększenie liczby dzieci umieszczanych w rodzinach zastępczych czy placówkach opiekuńczo-wychowawczych, które wracają do rodzin naturalnych,
- wzrost liczby rodzin zastępczych niespokrewnionych, w tym specjalistycznych,
- wzrost znaczenia pracy socjalnej z rodzinami naturalnymi w środowisku lokalnym²¹.

Rozwiązania wprowadzone do ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, przejęte również przez nową ustawę z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej²², określiły następujące wskazówki w zakresie postępowania sądów rodzinnych, służb społecznych czy innych instytucji, które wspierają rodzinę, w przypadku gdy rodzice nie wykonują w sposób właściwy obowiązków opiekuńczych wobec swoich dzieci:²³

²¹ M. Raclaw-Markowska, M. Rymsza, *Zreformowany system pomocy dziecku i rodzinie w Polsce*, Analizy i Opinie (2005), Nr 41, Instytut Spraw Publicznych – dokument dostępny: www.isp.org.pl – z dnia 15.06.2010 r.

²² Dz. U. z 2008 r., Nr 115, poz. 728 z późn. zm.

²³ Zob. M. Andrzejewski, *Rola sędziów rodzinnych w zreformowanym systemie opieki nad dziećmi*, w: *Pomoc dzieciom i rodzinie w środowisku lokalnym: debata o nowym systemie*, red. M. Raclaw-Markowska, Warszawa 2005, s. 64-65; M. Andrzejewski, *Współ-*

a) zgodnie z zasadą autonomii rodziny, nie należy ingerować w jej funkcjonowanie, z wyjątkiem sytuacji gdy zajdzie konieczna potrzeba. Powszechnie podkreśla się, że prawo dziecka do opieki zastępczej jest prawem subsydiarnym wobec prawa dziecka do życia w rodzinie naturalnej. Rodzice są zobowiązani i uprawnieni do wychowania dziecka, a państwo powinno szanować odpowiedzialność, prawa i obowiązki rodziców, dlatego jeżeli nie występuje sytuacja szczególna nie należy ingerować w życie rodziny. W prawidłowo funkcjonującej rodzinie dziecko ma zapewnione najwłaściwsze możliwości rozwoju fizycznego i duchowego;

b) w przypadku konieczności podejmowania działań – zgodnie z zasadą dobra dziecka i jego prawem do wychowania w rodzinie naturalnej – należy w pierwszej kolejności udzielić wsparcia całej rodzinie w której przebywa dziecko, np. poprzez poradnictwo rodzinne, terapię rodzinną, pracę socjalną (art. 70 ust. 1 pkt 1-3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej);

c) w przypadku gdy zaistnieje konieczność umieszczenia dziecka poza jego rodziną, należy tę sytuację traktować jako czasową, co oznacza, że powinny zostać podjęte działania, które stwarzałyby możliwość powrotu dziecka do jego rodziny (zasada reintegracji). Działania te obejmują w pierwszej kolejności umieszczanie dzieci – czasowo odebranych rodzicom, przede wszystkim w rodzinnych formach opieki (w takich sytuacjach skierowanie dziecka do placówki opiekuńczo-wychowawczej powinno być sytuacją wyjątkową), następnie obowiązek umożliwienia rodzicom kontaktu z dziećmi przebywającymi poza rodziną, a także konieczność dalszego udzielania wsparcia rodzinie w zakresie przywracania jej funkcji opiekuńczych wobec dziecka – umieszczenie poza rodziną należy traktować jako etap w drodze powrotu dziecka do jego rodziny (art. 70 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej stwierdza, że udzielając pomocy należy mieć na względzie podmiotowość dziecka i rodziny oraz prawo dziecka m. in. do utrzymywania osobistych kontaktów z rodziną oraz powrotu do rodziny naturalnej). Dodatkowo rodziny zastępcze i placówki opiekuńczo-wychowawcze zostały zobowiązane do współpracy z rodzinami wychowanków, w szczególności w przypadkach występowania silnej więzi emocjonalnej dziecka z tą rodziną. Z zasady stwierdzającej, że umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej czy placówce opiekuńczo-wychowawczej jest formą pomocy rodzinie naturalnej, wynika również konieczność weryfikacji dalszego pobytu dziecka w rodzinie zastępczej czy placówce opiekuńczo-wychowawczej. Ocenie

zasadności dalszego pobytu dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej służy wymóg funkcjonowania zespołu do spraw okresowej oceny sytuacji dziecka, którego jednym z zadań jest ocena zasadności dalszego pobytu dziecka w placówce²⁴ oraz wskazanie, że zadaniem placówki socjalizacyjnej jest m. in. podejmowanie działań w celu powrotu dziecka do rodziny naturalnej, znalezienia rodziny przysposabiającej lub umieszczenia w rodzinnych formach opieki zastępczej (§ 6 pkt 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 października 2007 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych).

Jednak w niektórych przypadkach trudności, jakie związane są z podejmowaniem decyzji o powrocie dziecka umieszczonego w placówce opiekuńczo-wychowawczej czy rodzinie zastępczej do rodziny naturalnej, wynikają m.in. ze złej sytuacji socjalno-bytowej rodziny (mieszkanie zadłużone, brak mediów), alkoholizmu rodziców, braku stałego źródła utrzymania (niekiedy nawet sytuacji, że dziecko jest traktowane jako źródło utrzymania – np. poprzez świadczenia rodzinne, świadczenia z pomocy społecznej), a nawet braku zainteresowania rodziców sprawowaniem opieki nad dzieckiem, którzy co najwyżej wykazują słowne deklaracje powrotu dziecka, bez podejmowania żadnych działań w tym kierunku²⁵;

d) umieszczenie dziecka w zastępczej formie opieki o charakterze trwałym może nastąpić wówczas gdy postawa rodziców w sposób konsekwentny uniemożliwia powrót dziecka do rodziny. W takim przypadku zasada autonomii rodziny i zasada pierwszeństwa rodziców w wychowywaniu dzieci ustępuje zasadzie dobra dziecka (art. 80 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej stwierdza, że skierowanie dziecka pozbawionego częściowo lub całkowicie opieki rodzicielskiej do całodobowej placówki opiekuńczo-wychowawczej na pobyt całodobowy może nastąpić po wyczerpaniu możliwości udzielenia pomocy w rodzinie naturalnej lub umieszczenia w rodzinie zastępczej). Oznacza to – wbrew powszechnie przyjętym tendencjom, że pobyt dziecka w rodzinie zastępczej lub placówce opiekuńczo-wychowawczej do czasu uzyskania pełnoletności – powinien być sytuacją wyjątkową.

Efektywne funkcjonowanie zaprezentowanego modelu opieki nad rodziną i dzieckiem jest więc możliwe tylko w przypadku współdziałania sądów

²⁴ Zob. § 10 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 października 2007 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych – Dz. U. Nr 201, poz. 1455.

²⁵ NIK – Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia, *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania socjalizacyjnych i resocjalizacyjnych placówek opiekuńczo-wychowawczych*, Warszawa czerwiec 2002, informacja dostępna na stronie www.nik.gov.pl z dnia 15.06.2010 r.

rodziny z instytucjami pomocy społecznej oraz innymi instytucjami, które wspierają rodzinę (umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej czy placówce opiekuńczo-wychowawczej jest formą ingerencji sądu rodzinnego we władzę rodzicielską). Obowiązek, konieczność i zasady współpracy wynikają z zapisów ustawy o pomocy społecznej, kodeksu rodzinnego i opiekuńczego czy kodeksu postępowania cywilnego. Jak zauważa M. Andrzejewski: „Ich celem jest osiągnięcie skuteczniejszego wsparcia dla dzieci i ich rodzin poprzez zwiększenie efektywności oddziaływań pracowników socjalnych oraz – dzięki owej współpracy – poprawa orzecznictwa sądów rodzinnych w sprawach dotyczących ingerencji w sferę władzy rodzicielskiej związanej z umieszczeniem dziecka poza rodziną”²⁶.

Przedstawiony sposób postępowania, jest pewnym modelem, ideałem, ale każdy przypadek należy traktować indywidualnie. Dlatego w przypadkach – gdy pomimo podejmowanych działań w kierunku powrotu dziecka do rodziny naturalnej, okażą się one nieskuteczne lub gdy ze względu na sytuację rodzinną oczywiste jest, że powrót dziecka do rodziny naturalnej jest niemożliwy, należy dążyć do stworzenia dziecku zastępczego środowiska mającego charakter trwały, w którym będzie ono mogło przebywać do czasu usamodzielnienia²⁷.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę na fakt, że rodzinne formy zastępczej opieki nad dzieckiem nie są zawsze lepsze od instytucjonalnych. Dotyczy to zwłaszcza przypadków źle funkcjonujących rodzinnych form opieki zastępczej, które mogą wyrządzić dziecku większą krzywdę niż umieszczenie go nawet w źle funkcjonującej placówce opiekuńczo-wychowawczej; szczególnie w sytuacji konfrontacji nadziei i oczekiwań dziecka w odniesieniu do rodziny, w której umieszczane jest dziecko z faktycznym – niewłaściwym funkcjonowaniem tej rodziny, czy w przypadku gdy dziecko – z woli rodziny zastępczej – musi ją opuścić. Dlatego akcentując wyższość rodzinnej opieki zastępczej należy zwrócić uwagę, że w niektórych przypadkach opieka nad dzieckiem realizowana w placówkach opiekuńczo-wychowawczych może być jedyną możliwą do zastosowania. Odnosi się to w głównej mierze do sytuacji, gdy małoletni sprzeciwia się umieszczeniu w rodzinnych formach opieki zastępczej – ze względu na przywiązanie do rodziców naturalnych lub/i poczucie własnej tożsamości²⁸, czy też przypad-

²⁶ M. Andrzejewski, *Prawna regulacja opieki nad rodziną i dzieckiem ...*, s. 17.

²⁷ M. Andrzejewski, *Ochrona praw dziecka w rodzinie dysfunkcyjnej (dziecko – rodzina – państwo)*, Kraków 2003, s. 228.

²⁸ Tamże, s. 246-247.

ków gdy brak jest kandydatów do wykonywania zastępczej opieki nad dzieckiem. Dlatego każdy przypadek należy traktować w sposób indywidualny, co oznacza, że w niektórych sytuacjach najlepszym rozwiązaniem jest umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej, w niektórych zaś – skierowanie do placówki opiekuńczo-wychowawczej. Dlatego słuszne jest, by – w miarę możliwości – na obszarze powiatu był tworzony system opieki nad rodziną i dzieckiem, który przewidywałby funkcjonowanie zarówno rodzinnych form opieki: rodzin zastępczych (spokrewnionych z dzieckiem, niespokrewnionych z dzieckiem, zawodowych niespokrewnionych z dzieckiem – wielodzietnych, specjalistycznych oraz o charakterze pogotowia rodzinnego), placówek rodzinnych, ale – w uzasadnionych przypadkach – także instytucjonalnych form opieki zastępczej (placówek opiekuńczo-wychowawczych).

3. Wyniki reformy opieki zastępczej – dane statystyczne

Cechą założeń reformy systemu opieki nad rodziną i dzieckiem było dążenie do zwiększania się liczby dzieci wracających do rodzin naturalnych, rozwój rodzinnych form opieki nad dzieckiem, zmniejszenie liczby placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz liczby dzieci przebywających w poszczególnych placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Założenia te jednak nie do końca znalazły potwierdzenia w praktyce. Świadczy o tym analiza danych z kilku ostatnich lat.

W 1995 r. funkcjonowało 35 838 rodzin zastępczych, w których przebywało 46 101 dzieci, w 2000 r. w 39 877 rodzinach zastępczych przebywało 50 122 dzieci, w 2004 r. funkcjonowało 36 223 rodzin zastępczych (48 432 dzieci), w 2005 r. – 36 510 rodzin zastępczych (49 667 dzieci). W 2006 r. w 36 955 rodzinach zastępczych przebywało 51 342 dzieci. Dane te wskazują, że wprawdzie zauważalny jest wzrost liczby dzieci umieszczanych w rodzinach zastępczych, jednak – jak wskazują następne dane – temu zjawisku nie towarzyszy widoczny spadek dzieci umieszczanych w instytucjonalnych formach opieki nad dzieckiem. Jeżeli bowiem liczba dzieci przebywających w placówkach opiekuńczo-wychowawczych wynosiła w 2001 r. – 26 025, to w 2005 r. w placówkach przebywało 20 190 małoletnich, a w 2006 r. – 20 663 dzieci.

W ramach placówek opiekuńczo-wychowawczych – w 2001 r. funkcjonowało 376 placówek socjalizacyjnych, w których przebywało 17 857 dzieci, w 2005 r. – 291 (11 772 dzieci), w 2006 r. w 277 placówkach socjalizacyjnych przebywało łącznie 10 629 dzieci, a w 2007 r. funkcjonowało 273

placówki (9 830 dzieci). Jednak spadek liczby placówek socjalizacyjnych i wychowanków wynikał m.in. z przekształcenia tych placówek w placówki wielofunkcyjne²⁹. Dokładna analiza wskazuje również, że pomimo, iż reforma trwa kilka lat, nie wszędzie został osiągnięty cel jakim było zmniejszenie się liczby dzieci umieszczanych w poszczególnych placówkach – w taki sposób, by liczba dzieci w nich przebywających nie przekroczyła 30.

Dane statystyczne wskazują jednocześnie na utrzymujący się wzrost liczby dzieci umieszczanych w placówkach opiekuńczo – wychowawczych, którzy powracają do rodzin naturalnych; w 2000 r. odsetek ten wynosił 6,23%, w 2001 r. – 6,67%, a w 2002 r. – 7,27% ogółu wychowanków. Zauważalny jest również wzrost liczby dzieci przebywających w placówkach socjalizacyjnych, które następnie umieszczane są w rodzinach zastępczych – z 2,19% w 2000 r. do 3,33% w 2002 r. oraz utrzymująca się stała liczba dzieci przebywających w placówkach socjalizacyjnych, które trafiają do adopcji. Łącznie w 2000 r. placówki socjalizacyjne opuściło – poprzez powrót do własnej rodziny, umieszczenie w rodzinie zastępczej lub wskutek adopcji – 12,35% ogólnej liczby wychowanków, w 2001 r. było to 13,16%, a w 2002 r. – 14,52%. Dane te potwierdzają, że standardy dotyczące umieszczania dzieci poza rodziną są realizowane, choć mankamentem jest okoliczność, iż następują one w zbyt wolnym tempie³⁰.

Zakończenie

W 1999 r. w następstwie wprowadzonej reformy samorządowej nowemu szczeblowi samorządu – powiatowi – powierzono m.in. realizację specjalistycznego poradnictwa rodzinnego, zapewnianie opieki i wychowania dzieciom pozbawionym czasowo lub na stałe środowiska rodzinnego. Takie umiejscowienie oznaczało zasadniczy zwrot: rozwiązania przyjęte przez ustawę o pomocy społecznej i rozporządzenia wykonawcze podkreślają prawo dziecka do wychowywania się w rodzinie naturalnej, akcentują obowiązek udzielania pomocy, wsparcia dla rodziny naturalnej w wypełnianiu przez nią zadań w zakresie opieki nad dzieckiem, podkreślają zasadę tymczasowości opieki zastępczej, w przypadku konieczności umieszczenia dziecka poza rodziną wskazują na pierwszeństwo form rodzinnych opieki

²⁹ Zob. Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej – Główny Urząd Statystyczny 2006, 2007.

³⁰ Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 2002 r., s. 7.

nad instytucjonalnymi, wprowadzają nowe rodzaje zawodowych rodzin zastępczych. Istotę przeprowadzanej reformy można sprowadzić do następującego założenia: od systemu opieki nad dzieckiem (nie zwracającego uwagi na oddziaływanie wobec rodziny naturalnej) do systemu opieki nad rodziną i dzieckiem. Dodatkowo przyjęte rozwiązania są zgodne z międzynarodowymi standardami w zakresie opieki nad dzieckiem.

Umiejscowienie instytucji opieki zastępczej nad dzieckiem w systemie pomocy społecznej było rozwiązaniem właściwym. Wpłynęło na jakość realizowanej opieki zastępczej – np. poprzez szkolenie rodzin zastępczych czy zróżnicowanie form opieki nad dzieckiem. W praktyce zauważalny jest wzrost znaczenia rodzinnych form opieki zastępczej, zwracana jest większa uwaga na umieszczanie dzieci w rodzinach zastępczych niespokrewnionych i zawodowych niespokrewnionych z dzieckiem.

Nie zostały jednak zrealizowane niektóre cele, np. w postaci poważnego zwiększenia wskaźnika powrotu dzieci do rodzin naturalnych, wyraźnego zmniejszenia liczby placówek opiekuńczo-wychowawczych i liczby umieszczanych w nich dzieci, często mankamentem w systemie opieki nad rodziną i dzieckiem jest brak koordynacji w udzielaniu pomocy.

Jednocześnie należy wskazać, że reforma systemu opieki nad rodziną i dzieckiem nie została zakończona. Następnym etapem jest propozycja ustawowej regulacji wspierania rodziny i tworzenia systemu opieki nad rodziną i dzieckiem, zawarta w przygotowanym projekcie ustawy o rodzinnej opiece zastępczej (założenia do projektu ustawy we wrześniu 2008 r. rozpatrzył Komitet Stały Rady Ministrów i rekomendował je Radzie Ministrów). Projekt zakłada stopniowe ograniczenie instytucjonalnych form opieki nad dzieckiem. Wyrazem tego jest założenie przewidujące ograniczenie liczby dzieci umieszczanych w poszczególnych placówkach do 14 dzieci (najpóźniej w 2020 r.) oraz propozycja, że od 2010 r. nie będzie można do nich kierować dzieci poniżej 7 lat, a od 2015 r. – poniżej 10 lat. Projekt ustawy – jak wcześniejsze rozwiązania – podkreśla konieczność udzielania – w przypadku gdy nie wywiązuje się ona z należytej opieki nad dzieckiem – pomocy rodzinie naturalnej, aby dziecko mogło do niej wrócić. Jednak w sytuacji gdy pomimo udzielonej pomocy, rodzina biologiczna w dalszym ciągu nie jest w stanie zapewnić jej opieki, a dobro dziecka jest zagrożone, obowiązki zapewnienia właściwej opieki – jak dotychczas – przejmuje państwo.

SUMMARY

Regulations on child foster care services in Poland – from the system of caring for the child to the system of caring for the family and the child

The Polish system of child foster care services that was developed after World War II was characterized by definitive predominance of institutional forms where the collective upbringing model was utilized. Focused solely on the work with the child, this system meant long-term care (most frequently until the child came of age). At the same time the issue of working with the child's family, which should eventually result in the re-introduction of the child into its family environment, was completely ignored.

During the last few years the underlying assumptions behind the functioning of child foster care system have undergone major changes – including legal, organizational and pedagogical transformations. This crucial change was related to the structural transformation of the state, which was especially evident in such fields as: state administration reform or public finances reform.

The aim of this thesis is to present the established solutions in the field of child foster care regulations in Poland. The regulations that have been implemented are also presented by comparing them with solutions established in international documents.