

**USTAWA
O WSPIERANIU RODZINY
I SYSTEMIE
PIECZY ZASTĘPCZEJ**
Komentarz

Stanisław Nitecki, Aleksandra Wilk

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

USTAWA O WSPIERANIU RODZINY I SYSTEMIE PIECZY ZASTĘPCZEJ

Komentarz

Stanisław Nitecki, Aleksandra Wilk

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 1 marca 2016 r.

z uwzględnieniem zmian wprowadzonych ustawą z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. poz. 195), które wejdą w życie 1 kwietnia 2016 r.

Wydawca

Magdalena Stojek-Siwińska

Redaktor prowadzący

Joanna Maź

Opracowanie redakcyjne

JustLuk

Łamanie

JustLuk Łukasz Drzewiecki, Justyna Szumił, Krystyna Szych

Autorstwo komentarzy do poszczególnych części:

Stanisław Nitecki: wprowadzenie, preambuła, art. 1–153, 176–251

Aleksandra Wilk: art. 154–175a

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ

Więcej na www.legalnakultura.pl

POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2016

ISBN: 978-83-8092-078-1

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluger.pl

www.wolterskluger.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

| | |
|--|-----|
| Wykaz skrótów | 7 |
| Wprowadzenie | 11 |
| Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 332 z późn. zm.) | 13 |
| Dział I. Przepisy ogólne | 21 |
| Dział II. Wspieranie rodziny | 68 |
| Rozdział 1. Przepisy ogólne | 68 |
| Rozdział 2. Praca z rodziną | 81 |
| Rozdział 3. Pomoc w opiece i wychowaniu dziecka | 129 |
| Dział III. Piecza zastępcza | 195 |
| Rozdział 1. Przepisy ogólne | 195 |
| Rozdział 2. Rodzinna piecza zastępcza | 226 |
| Rozdział 3. Instytucjonalna piecza zastępcza | 456 |
| Rozdział 4. Ocena sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej oraz rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka | 573 |
| Dział IV. Pomoc dla osób usamodzielnianych | 619 |
| Dział V. Postępowanie adopcyjne | 688 |
| Dział VI. Zadania administracji publicznej w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej | 769 |
| Dział VII. Zasady finansowania wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej | 845 |
| Dział VIII. Kontrola wojewody | 898 |
| Dział IX. Zmiany w przepisach obowiązujących | 928 |
| Dział X. Przepisy przejściowe i końcowe | 929 |
| Literatura | 977 |

Wykaz skrótów

Akty prawne

- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.)
- k.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- Konwencja o prawach dziecka – Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 z późn. zm.)
- k.p. – ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 z późn. zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23)
- k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.)
- k.p.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)
- k.r.o. – ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2082)
- nowelizacja z dnia 27 kwietnia 2012 r. – ustawa z dnia 27 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 579)
- nowelizacja z dnia 25 lipca 2014 r. – ustawa z dnia 25 lipca 2014 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1188)
- nowelizacja z dnia 25 czerwca 2015 r. – ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1045)

- nowelizacja z dnia 24 lipca 2015 r. – ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. poz. 1199)
- p.a.s.c. – ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. poz. 1741 z późn. zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.)
- p.s.w. – ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 572 z późn. zm.)
- p.z.p. – ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2164)
- r.i.p.z. – rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie instytucjonalnej pieczy zastępczej (Dz. U. Nr 292, poz. 1720)
- r.s.k.p. – 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)
- u.c. – ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. poz. 1650 z późn. zm.)
- u.d.l. – ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 618 z późn. zm.)
- u.d.m. – ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 966 z późn. zm.)
- u.o.z.s.s. – ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o opiniodawczych zespołach sądowych specjalistów (Dz. U. poz. 1418)
- u.p.p.r. – ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1390)
- u.p.p.r.p. – ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 186)
- u.p.p.w. – ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1118 z późn. zm.)
- u.p.s. – ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 163 z późn. zm.)

-
- u.p.s.n. – ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 382 z późn. zm.)
 - u.r.z.z.n. – ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 z późn. zm.)
 - u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 z późn. zm.)
 - u.s.o. – ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 z późn. zm.)
 - u.s.p. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1445 z późn. zm.)
 - u.s.w. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1392 z późn. zm.)
 - u.ś.r. – ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 114 z późn. zm.)
 - u.w.r.p.z. – ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 332 z późn. zm.)

Czasopisma i publikatory

- AUW – Acta Universitatis Wratislaviensis
- M. Praw. – Monitor Prawniczy
- ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
- OSN – Orzecznictwo Sądu Najwyższego
- OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
- OSNCP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
- OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich
- OSS – Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
- PiP – Państwo i Prawo
- Pr. Pracy – Prawo Pracy
- PWS – Problemy Wymiaru Sprawiedliwości
- RPEiS – Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny

Inne

- ETPC – Europejski Trybunał Praw Człowieka
- GJO – gminna jednostka organizacyjna

| | |
|------|--|
| JST | - jednostka samorządu terytorialnego |
| MOPS | - miejski ośrodek pomocy społecznej |
| MOW | - młodzieżowy ośrodek wychowawczy |
| OPS | - ośrodek pomocy społecznej |
| PCPR | - powiatowe centrum pomocy rodzinie |
| ROPS | - regionalny ośrodek polityki społecznej |
| SKO | - samorządowe kolegium odwoławcze |

Wprowadzenie

Powszechnie zauważalny kryzys rodziny skutkuje tym, że najbardziej pokrzywdzone stają się dzieci, które powinny w pierwszej kolejności mieć prawo wychowywać się w rodzinie naturalnej. Wszelkie odstępstwa w tym zakresie negatywnie wpływają na proces ich wychowania, a to przenosi się na późniejsze niewłaściwe funkcjonowanie w życiu dorosłym. Instrumentem, przy wykorzystaniu którego ustawodawca stara się minimalizować występowanie negatywnych zjawisk związanych z niemożnością wychowywania dziecka przez rodzinę naturalną, jest uchwalona dnia 9 czerwca 2011 r. ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 332 z późn. zm.). Mocą tej ustawy prawodawca podjął próbę przyścia z pomocą rodzinom, które przeżywają trudności w realizacji funkcji opiekuńczo-wychowawczej. W tym celu powołano do życia nową kategorię pracowników – asystentów rodziny, których zadaniem jest wspieranie rodzin biologicznych. Dodatkowo na jednostki samorządu terytorialnego (gminy i – w ograniczonym zakresie – powiaty) obowiązek kreowania instytucjonalnych form wsparcia tego typu rodzin przez powoływanie placówek wsparcia dziennego. Obok działań ukierunkowanych na utrzymanie dziecka w rodzinie naturalnej przywołana ustawa zawiera rozwiązania normujące kwestie dotyczące zapewnienia dziecku pieczy w sytuacji, gdy pomimo podejmowanych działań rodzina biologiczna nie jest w stanie właściwie spełniać funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Zapewnienie dzieciom pieczy zastępczej występuje w dwóch formach: rodzinnej i instytucjonalnej. W ramach pieczy rodzinnej szczególną rolę odgrywają koordynatorzy, którzy służą pomocą rodzinom zastępczym oraz osobom prowadzącym rodzinne domy dziecka w realizacji stojących przed nimi zadań. Stanowią oni również nową kategorię pracowników występujących w tej sferze życia publicznego. We wskazanej ustawie zawarto również unormowania dotyczące instytucjonalnej pieczy zastępczej oraz przepisy dotyczące usamodzielniania osób opuszczających pieczę zastępczą. Autonomiczną częścią tego aktu normatywnego są rozwiązania dotyczące postępowania adopcyjnego, a w zasadzie unormowania określające przygotowanie rodziny do adopcji oraz wskazujące podmioty funkcjonujące w tym zakresie.

Oddawany czytelnikowi komentarz zawiera analizę unormowań, które zostały przyjęte w pierwotnej wersji, jak również uwzględnia wprowadzone do niej zmiany. Wypada zaznaczyć, że ustawa ta była już kilkakrotnie nowelizowana, co wskazuje jedynie na to, że ustawodawca szuka optymalnych rozwiązań. W niniejszym komentarzu uwzględnione zostały zmiany tej ustawy dokonane do września 2015 r., przy czym analizie poddano także i te przepisy, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2016 r. Zabieg ten zmierza do tego, aby nadać komentarzowi możliwie najbardziej aktualny charakter.

Niniejsze opracowanie kierowane jest w pierwszej kolejności do pracowników organów administracji terenowej, których zadaniem jest realizacja postanowień komentowanej ustawy na poziomie organu pierwszej instancji, jak również organu odwoławczego. Jak się nam wydaje, opracowanie to będzie również przydatne osobom odpowiedzialnym w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego za działania zmierzające do minimalizowania negatywnych skutków braku właściwej realizacji przez rodziców biologicznych funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Rozważania zamieszczone w tym komentarzu mogą być pomocne również dla sędziów sądów rodzinnych, podejmujących kluczowe decyzje w zakresie objętym jej postanowieniami. Ponadto, jak się wydaje, będzie on stanowił przydatną pozycję dla wszystkich tych, którzy będą zobligowani do podejmowania działań na podstawie postanowień tej ustawy.

USTAWA

z dnia 9 czerwca 2011 r.

o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej

(tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 332; zm.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1188, *poz. 1198*;
Dz. U. z 2015 r. poz. 1045, poz. 1199, poz. 1830; Dz. U. z 2016 r. *poz. 195*)

Dla dobra dzieci, które potrzebują szczególnej ochrony i pomocy ze strony dorosłych, środowiska rodzinnego, atmosfery szczęścia, miłości i zrozumienia, w trosce o ich harmonijny rozwój i przyszłą samodzielność życiową, dla zapewnienia ochrony przysługujących im praw i wolności,

dla dobra rodziny, która jest podstawową komórką społeczeństwa oraz naturalnym środowiskiem rozwoju, i dobra wszystkich jej członków, a w szczególności dzieci,

w przekonaniu, że skuteczna pomoc dla rodziny przeżywającej trudności w opiece i wychowywaniu dzieci oraz skuteczna ochrona dzieci i pomoc dla nich może być osiągnięta przez współpracę wszystkich osób, instytucji i organizacji pracujących z dziećmi i rodzicami – uchwala się, co następuje:

1. Komentowana ustawa poprzedzona jest preambułą, czyli uroczystym wprowadzeniem. Przyjęcie takiego rozwiązania jest charakterystyczne dla aktów odgrywających istotną rolę w porządku publicznym, z tego też powodu często występuje w ustawach zasadniczych, natomiast stosunkowo rzadko ustawodawca wykorzystuje ten instrument w przypadku ustaw zwykłych. Odwołanie się do niego w przypadku omawianej ustawy świadczy o tym, że nadaje temu unormowaniu szczególną rolę i przypisuje mu istotne znaczenie w porządku prawnym. Podkreślić należy, że sama w sobie preambuła nie rodzi skutków prawnych dla adresatów ustawy. Nie można jednak twierdzić, że jej brzmienie jest dla nich bez znaczenia. Istota preambuły sprowadza się do tego, że ukierunkowuje interpretację ustawy i sposób jej stosowania, i to nakazuje traktować ją jako wypowiedź normatywną, mającą znaczenie dla analizy poszczególnych rozwiązań prawnych. Preambuła przede wszystkim określa cel ustawy i determinuje jej charakter, a tym samym wyznacza kierunek, w którym ma podążać interpretacja jej poszczególnych unormowań.
2. W preambule do omawianej ustawy w pierwszej kolejności wskazuje się, że ustawa ta przyjęta jest dla dobra dzieci, które potrzebują szczególnej ochrony i pomocy ze strony dorosłych, środowiska rodzinnego, atmosfery szczęścia, miłości i zrozumienia, w trosce o ich harmonijny rozwój i przyszłą samodzielność życiową, dla zapewnienia ochrony przysługujących im praw i wolności. Trzeba zwrócić uwagę, że treść przywołanego zdania preambuły nastrocza licznych wątpliwości i ma niejednorodną strukturę. Na

wstępie należy dostrzec, że ustawodawca wykorzystał w tym zdaniu pojęcia właściwe dla różnych sfer życia publicznego, ponieważ z jednej strony odwołał się do terminów, które występują w języku prawnym (dzieci, prawa i wolności), z drugiej – posłużył się pojęciami właściwymi dla pedagogiki (harmonijny rozwój), jak również wykorzystał zwroty charakterystyczne dla języka potocznego (środowisko rodzinne, atmosfera szczęścia, miłości i zrozumienia). Z punktu widzenia normatywnego szczególną uwagę należy zwrócić na te pojęcia i zwroty, które wyznaczają zakres omawianej ustawy, jak również rzutują na wartości przez nią preferowane. Pierwszym, a zarazem kluczowym pojęciem występującym w tej ustawie jest pojęcie dziecka. Podkreślić trzeba, że w komentowanym akcie prawnym nie zamieszczono definicji tego pojęcia, zatem należy jej poszukiwać na gruncie innych unormowań prawnych. W polskim systemie prawnym podstawowe ustawy, takie jak kodeks cywilny¹ i kodeks rodzinny i opiekuńczy², nie definiują pojęcia dziecka, choć w kodeksie cywilnym zamieszczone są unormowania, które do tak określanej osoby odnoszą się, a przykładem tego jest unormowanie mówiące, że w razie urodzenia dziecka domniemywa się, że przyszło na świat żywe. Z doprecyzowaniem tego pojęcia spotykamy się w Konwencji o prawach dziecka³, ponieważ w art. 1 stanowi się, że dziecko to każda istota ludzka w wieku poniżej 18 lat, chyba że zgodnie z prawem odnoszącym się do dziecka uzyska ono wcześniej pełnoletność. Z definicją tego pojęcia zetkniemy się w art. 2 ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz. U. Nr 6, poz. 69 z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem dzieckiem jest każda istota ludzka od poczęcia do osiągnięcia pełnoletności. Do takiego ujęcia nawiązuje kodeks cywilny, ponieważ przewiduje się w nim, że osoby do 13. roku życia nie mają zdolności do czynności prawnych, natomiast osoby, które ukończyły 13. rok życia (małoletni) dysponują już ograniczoną zdolnością do czynności prawnych. W świetle powyższego można przyjąć, że dzieckiem będzie każda osoba, która nie będzie osobą dorosłą, czyli osobą pełnoletnią, a taką osobą jest osoba, która ukończyła 18. rok życia, względnie za zgodą sądu rodzinnego zawarła związek małżeński przed ukończeniem tego wieku. Mocą omawianej ustawy ustawodawca zamierza wprowadzić do polskiego systemu prawnego unormowania, które mają służyć dobru dzieci, w takim rozumieniu tego pojęcia. Jednocześnie wymienia wartości, które mają być wyznacznikiem tego dobra, a mianowicie: potrzebę szczególnej ochrony i pomocy ze strony dorosłych, środowiska rodzinnego, atmosferę szczęścia, miłości i zrozumienia, w trosce o ich harmonijny rozwój i przyszłą samodzielność życiową. Zestaw tych wartości ma zapewnić dzieciom przysługujące im prawa i wolności.

3. Drugim zadaniem stojącym przed komentowaną ustawą jest zamieszczenie w niej rozwiązań służących dobru rodziny, która jest podstawową komórką społeczeństwa oraz

¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.).

² Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 583).

³ Konwencja o prawach dziecka z dnia 20 listopada 1989 r. przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 z późn. zm.).

naturalnym środowiskiem rozwoju, i dobru wszystkich jej członków, a w szczególności dzieci. Tak wyznaczony cel omawianej ustawy nakazuje zwrócić uwagę na występujące tu pojęcie rodziny. Zwrócenie uwagi na jego treść jest istotne z tego powodu, że w polskim prawodawstwie występuje ono w zróżnicowanych ujęciach, które wzajemnie do siebie nie przystają. Rozważania na ten temat należy rozpocząć od przedstawienia pojęcia rodziny na gruncie rozwiązań przyjętych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.). Trzeba zauważyć, że pojęcie rodziny ma konstytucyjną podstawę, ponieważ w Konstytucji RP występuje ono w art. 18 oraz 71. W art. 18 Konstytucji RP stanowi się, że rodzina znajduje się pod ochroną i opieką RP, a w art. 71 przyjmuje się, że państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych (art. 71). Z przywołanych unormowań Konstytucji RP wynika niezbędnosc przychodzenia z pomocą, w tym ze świadczeniami ze wsparcia społecznego i pomocy społecznej, rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej przez organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego, jak również inne podmioty wykonujące zadania na zlecenie tych organów⁴. Zamieszczenie w Konstytucji RP rozwiązań wskazujących na szczególne miejsce rodziny nie jest równoznaczne z określeniem, jak pojęcie to należy interpretować i rozumieć. Uwagę zwraca fakt, że w przywołanym art. 18 Konstytucji RP prawodawca wskazał, że małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej. Takie ujęcie oznacza, że prawodawca konstytucyjny dostrzega rozbieżność między pojęciem małżeństwa a pojęciem rodziny, ponadto jako autonomiczne wymienia pojęcia macierzyństwa i rodzicielstwa. Z przywołanego zestawu pojęć jedynie pojęcie rodziny ma charakter niedookreślony, ponieważ trzy pozostałe, jak się wydaje, mają jednoznacznie wyznaczony zakres pojęciowy. Okoliczność ta skutkuje tym, że treści pojęcia rodziny poszukiwać należy na gruncie ustaw zwykłych, a w pierwszej kolejności w komentowanej ustawie. W tym miejscu trzeba podkreślić, że komentowana ustawa nie zawiera definicji pojęcia rodziny. Takie rozwiązanie jest zastanawiające, zwłaszcza gdy uwzględni się zakres objętych nią regulacji, jak również gdy dostrzeże się cele, jakim przedmiotowa ustawa służy. Jednakże analiza innych ustaw zaliczanych do wsparcia społecznego czy też pomocy społecznej pozwala dostrzec, że ustawodawca, definiując pojęcie rodziny na użytek tych aktów normatywnych, czyni to w sposób zróżnicowany, od najbardziej ogólnego, zamieszczonego w art. 6 pkt 14 u.p.s., rozumiejąc przez nie osoby spokrewnione lub niespokrewnione pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące. W zbliżony sposób prawodawca zdefiniował

⁴ L. Zacharko, S. Nitecki, *Prywatyzacja zadań publicznych w zakresie pomocy społecznej (w:) Jednolitość orzecznictwa samorządowych kolegiów odwoławczych w zakresie pomocy społecznej*, red. S. Nitecki, Bielsko-Biała 2005, s. 75 i n.

pojęcie gospodarstwa domowego na gruncie ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 966 z późn. zm.). Inaczej wytlumaczono to pojęcie na gruncie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 114 z późn. zm.) czy w ustawie z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 859 z późn. zm.), ponieważ w unormowaniach tych przyjęto pojęcie rodziny sprowadzające się do wyliczenia osób je tworzących, niezależnie od tego, czy osoby te faktycznie taką rodzinę stanowią. W tym przypadku należy mieć na uwadze to, że pojęcia te przyjmowane są na użytek ściśle określonego aktu normatywnego i mają służyć określonemu celowi. Z tego też powodu trzeba uznać, że rozwiązania przyjęte na gruncie innych ustaw zaliczanych do wsparcia społecznego nie są przydatne do wyznaczenia zakresu wspomnianego pojęcia. Podniesiona okoliczność skłania do skierowania poszukiwań w innym kierunku, a mianowicie w stronę prawa rodzinnego. Problematyka związana z rodziną jest domeną prawa rodzinnego, jednakże – co istotne – ustawodawca na gruncie tego prawa rzadko posługuje się pojęciem rodziny⁵, lecz wykorzystuje inne pojęcia, takie jak: małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny⁶, krewni, czyli osoby powiązane więzami krwi, wśród których wyróżniamy krewnych w linii prostej (wstępni i zstępni) i rodzeństwo, oraz powinowaci, czyli krewni drugiego małżonka.

4. Przedstawione powyżej rozważania pozwalają uznać, że przez pojęcie rodziny rozumie się małżonków, ich krewnych oraz powinowatych⁷, a zatem osoby połączone określonymi prawami i obowiązkami wynikającymi z więzów krwi lub też w następstwie przeprowadzenia przewidzianej prawem czynności prawnej przed uprawnionym organem (zawarcie związku małżeńskiego) i tak rozumiana rodzina podlega szczególnej opiece i ochronie oraz pomocy władz publicznych. Ponadto tak ujmowana rodzina będzie tą podstawową komórką społeczną mającą na celu rozwój wszystkich jej członków, a w szczególności dzieci. Dostrzec należy, że w postanowieniach Konstytucji RP wyodrębnia się dwie kategorie rodzin, a mianowicie rodziny wielodzietne oraz niepełne. Przez rodziny wielodzietne rozumie się rodziny posiadające troje i więcej dzieci, natomiast rodzina niepełna to taka, w której brak jest jednego z rodziców. Konstytucja RP nakłada na ustawodawcę zwykłego obowiązek przyjmowania takich unormowań prawnych, które będą w sposób szczególny chroniły sytuację prawną tego typu rodzin, a zatem można uznać, że z tej perspektywy będą one w uprzywilejowanej pozycji, jednakże to ten ustawodawca będzie decydował, w jakim stopniu i w jakim

⁵ Pojęcie rodziny jako podmiotu prawa pojawia się kilkakrotnie w kodeksie rodzinnym i opiekuńczym, np. art. 91 § 1, art. 103 czy 134 k.r.o. Zob. E. Wiśniowska, *Rodzina jako podmiot prawa rodzinnego*, AUW Prawo CLIV, Wrocław 1987, s. 255 i n.

⁶ Zob. art. 18 Konstytucji RP czy art. 1 k.r.o.

⁷ T. Smoczyński, *Rodzina i prawo rodzinne w świetle nowej Konstytucji*, PiP 1997, z. 11–12, s. 191.

zakresie rodzinom tym przyznawane będą szczególna ochrona i wsparcie. Uzewnętrznieniem tego będą przyjmowane unormowania w ustawach zwykłych.

5. Przeprowadzone rozważania pozwalają na przyjęcie stwierdzenia sprowadzającego się do tego, że przewidziany cel przyjętej ustawy nie jest skierowany wprost do związków partnerskich. W tym zakresie można się zastanawiać, czy rodzice dziecka, którzy nie pozostają w związku formalnym, będą mogli korzystać z instrumentów przewidzianych w tej ustawie. Szczegółowe unormowania komentowanej ustawy nie dają jednoznacznej odpowiedzi w tym zakresie, ponieważ można dostrzec unormowania, które będą skierowane do poszczególnych rodziców, i to niezależnie od tego, jakie będą występowały między nimi relacje, jak również występują takie instrumenty, których wykorzystanie możliwe będzie jedynie w stosunku do rodzin w ujęciu formalnym. W mojej ocenie komentowana ustawa nie obejmuje swoim zakresem takich związków partnerskich, które są jednopłciowe, ponieważ będą one pozostawały w opozycji do ujęcia przyjmowanego w Konstytucji RP, jednocześnie można zauważyć, że w licznych unormowaniach tej ustawy ustawodawca przemilcza istnienie tego typu komórek społecznych i nie wypowiada się w sposób normatywny. Takie ujęcie może świadczyć o zaniechaniu ustawodawczym, będącym świadomym działaniem ustawodawcy, względnie wynikać z niedostrzegania występowania tego problemu. Niezależnie od intencji, którymi kierował się ustawodawca, dostrzec należy występowanie związków partnerskich składających się z osób jednej płci mających na wychowaniu dziecko, dla którego jeden z partnerów takiego związku będzie rodzicem.
6. Trzecim celem omawianej ustawy jest przekonanie ustawodawcy, że skuteczna pomoc dla rodziny przeżywającej trudności w opiekowaniu się dziećmi i ich wychowywaniu oraz skuteczna ochrona dzieci i pomoc dla nich może być osiągnięta przez współpracę wszystkich osób, instytucji i organizacji pracujących z dziećmi i rodzicami. W zadaniu tym można dostrzec, że celem ustawy jest stworzenie instrumentów, przy wykorzystaniu których będzie można skutecznie udzielać pomocy rodzinom przeżywającym trudności, przy czym trudności te związane są z opiekowaniem się dziećmi i ich wychowaniem, a zatem problemy wynikające z relacji między dorosłymi członkami rodziny już wykraczają poza ramy tego unormowania. Wskazany cel skierowany jest do rodziny w powyżej przyjętym rozumieniu i ukierunkowany jest na dzieci. Równocześnie ustawodawca zakłada współpracę wszystkich osób i podmiotów pracujących z dziećmi i rodziną. Należy zauważyć, że w tym zakresie ustawodawca nie rozgranicza, że rozwiązania te skierowane są do podmiotów publicznych, ale zakłada, że w tym zakresie trzeba wykorzystać wszystkie możliwości wynikające z organizacji danej społeczności. Zatem w ustawie nie wprowadzono żadnych ograniczeń i barier w przechodzeniu z pomocą rodzinie wymagającej wsparcia. Takie ujęcie świadczy o tym, że nadaje się pojęciu rodziny priorytetowy charakter i stara się objąć rodzinę będącą w trudnej sytuacji wszelkimi dostępnymi formami pomocy. Wykorzystane pojęcie

współpracy zakłada, że relacje między podmiotami publicznymi odpowiedzialnymi za realizację postanowień niniejszej ustawy z podmiotami niepublicznymi oparte będą na partnerstwie zmierzającym do osiągnięcia wspólnego celu. Podmioty publiczne będą wykorzystywały potencjał podmiotów niepublicznych w celu uzyskania możliwie największych efektów podejmowanych działań.

7. W tym miejscu należy dostrzec, że nie wprost, lecz w sposób pośredni ustawodawca wykorzystuje zasadę pomocniczości, ponieważ zakłada, że w pierwszej kolejności rodzina jest zobowiązana podejmować działania zmierzające do przewyciężenia trudności w niej występujących, natomiast w momencie, w którym trudności te będą przerastały jej możliwości, będzie mogła oczekiwać pomocy ze strony innych uczestników życia społecznego lokalizowanych na wyższych szczeblach organizacji, a zatem podmiotów niepublicznych, a w dalszej kolejności – odpowiedzialnych podmiotów publicznych, łącznie z wykorzystaniem władzy sądowniczej.

DZIAŁ I

Przepisy ogólne

Art. 1. Ustawa określa:

- 1) zasady i formy wspierania rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych;
- 2) zasady i formy sprawowania pieczy zastępczej oraz pomocy w usamodzielnianiu jej pełnoletnich wychowanków;
- 3) zadania administracji publicznej w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;
- 4) zasady finansowania wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;
- 5) zadania w zakresie postępowania adopcyjnego.

1. Przedmiotowa ustawa ukierunkowana jest na dwa zagadnienia wynikające z jej tytułu – przedmiotem jej zainteresowania jest wspieranie rodziny i piecza zastępcza. Problematyka ta przed przyjęciem komentowanego unormowania zlokalizowana była w ustawie o pomocy społecznej, a zatem była częścią pomocy społecznej. Z takiego umiejscowienia tej problematyki wynikały określone konsekwencje, ponieważ pomoc społeczna jest elementem domknięcia systemu zabezpieczenia społecznego, a świadczenia przewidziane w tej sferze działania państwa przyznawane są w warunkach uznania administracyjnego. Wyprowadzenie problematyki wsparcia rodziny, jak również dotyczącej systemu pieczy zastępczej z pomocy społecznej i przeniesienie jej do wyodrębnianego w literaturze wsparcia społecznego ma liczne i wielostronne konsekwencje. W pierwszej kolejności świadczenia przyznawane w ramach wsparcia społecznego nie są przyznawane w warunkach uznania administracyjnego, a zatem po spełnieniu wskazanych w prawie wymogów przysługują beneficjentowi. Poza tym w ramach wsparcia społecznego przewiduje się do wykorzystania inne instrumenty pracy z rodziną niż te, które są charakterystyczne w ramach pomocy społecznej. Nie jest to równoznaczne z tym, że instrumenty właściwe pomocy społecznej, takie jak wywiad środowiskowy czy kontrakt socjalny, są w pełnym zakresie odrzucone, jednakże ich praktyczne wykorzystanie ulega ograniczeniu, a w to miejsce wchodzi inne instrumenty przysługujące uprawnionym organom państwa, a w szczególności władzy sądowniczej, która

w omawianej kwestii dysponuje istotnymi możliwościami o charakterze władczym i ingerującym w życie poszczególnych rodzin. Obok dostrzeżonych i sygnalizowanych konsekwencji nie można pominąć również i takiej, która odwołuje się do sfery odczuć. W społeczeństwie występuje negatywny odbiór działań podejmowanych przez pomoc społeczną, zatem wyprowadzenie tej działalności z pomocy społecznej uwalnia działania w tej sferze życia publicznego z odium pomocy społecznej. Równocześnie należy zauważyć, że uwolnienie to nie jest pełne, ponieważ w wielu momentach działania w omawianym zakresie będą prowadziły te same podmioty, które są powołane do realizacji zadań pomocy społecznej, a w wielu przypadkach będą to te same osoby. Tym samym zakładany rezultat nie został osiągnięty w stopniu oczekiwanym.

2. Problematyka normowana przedmiotową ustawą z jednej strony ma swoje konstytucyjne zakotwiczenie, ponieważ art. 72 ust. 1 i 2 Konstytucji RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka. Każdy ma prawo żądać od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją, a dziecko pozbawione opieki rodzicielskiej ma prawo do opieki i pomocy władz publicznych. Przywołany przepis Konstytucji RP z punktu widzenia niniejszego komentarza odgrywa kluczową rolę, ponieważ zawiera w sobie kilka zwrotów i pojęć mających fundamentalne znaczenie. W pierwszej kolejności należy dostrzec, że w przepisie tym mówi się o prawach dziecka, a zatem można uznać, że jest to konstytucyjne prawo przysługujące każdej osobie będącej dzieckiem. Warto w tym miejscu zauważyć, że dziecko jest również osobą fizyczną i pełnoprawnym obywatelem Rzeczypospolitej, zatem przysługują mu wszystkie prawa przewidziane w Konstytucji RP, natomiast przedmiotowy przepis zawiera normę, na mocy której sytuacja prawna dziecka doznaje wzmocnienia. Wymienienie w przywołanym przepisie negatywnych zjawisk, przed którymi dziecko ma być chronione, należy uznać jedynie za wzmocnienie praw przysługujących dziecku, jak również nałożenie na organy władzy państwowej obowiązku zwrócenia szczególnej uwagi na wskazane zagrożenia czekające na dziecko. Analizując przedmiotowy przepis, dostrzec należy, że została w nim zamieszczona zasada subsydiarności⁸, a to oznacza, że zapewnienie opieki dziecku i prawidłowe jego wychowanie jest zadaniem rodziny i rodziców, dopiero w sytuacji, gdy oni nie są w stanie w sposób prawidłowy wypełniać tej funkcji, dziecko ma prawo oczekiwać od władz publicznych podjęcia działań zmierzających do przyścia mu z pomocą. Uzewnętrznieniem postanowień przedmiotowego przepisu jest treść komentowanej ustawy, ponieważ jej zawartość merytoryczna związana jest z podejmowaniem przez organy władzy publicznej działań zmierzających do zapewnienia dziecku opieki i wychowania w przypadkach, gdy rodzina biologiczna nie daje sobie rady z wypełnianiem tej funkcji. Jednocześnie unormowanie to doznaje wzmocnienia innymi postanowieniami przywołanego aktu, ponieważ w art. 71 ust. 1 Konstytucji RP przewiduje się, że państwo w swojej polityce

⁸ Zob. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 22 kwietnia 2008 r., II SA/Bk 822/07, LEX nr 488513.

społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny, a rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. W przywołanym unormowaniu charakterystyczną rolę odgrywa pierwsze zdanie przytoczonego przepisu, ponieważ przewiduje ono, że państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny, a dobrze funkcjonująca rodzina jest najlepszym środowiskiem dla dziecka. W przepisie tym mowa jest również o trudnej sytuacji materialnej i społecznej rodziny, zwłaszcza rodziny wielodzietnej lub niepełnej, i tego typu rodziny mogą liczyć ze strony władz publicznych na szczególne wsparcie. Komentowana ustawa także i w tym zakresie jest dopełnieniem postanowień tego unormowania Konstytucji RP. Z kolei na mocy art. 48 Konstytucji RP rodzice mają prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem. Wychowanie to powinno uwzględniać stopień dojrzałości dziecka, a także wolność jego sumienia i wyznania oraz jego przekonania. Ograniczenie lub pozbawienie praw rodzicielskich może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu. Istota przedmiotowego przepisu sprowadza się do tego, że rodzice dysponują szczególnymi prawami względem dziecka, jak również w zakresie zasad jego wychowania, jedyne ograniczenia mogą następować wyłącznie w przypadkach określonych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego i na mocy prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego. Zatem organy administracji publicznej zajmujące się sprawami rodziny nie są uprawnione do podejmowania orzeczeń ograniczających rodzicom władzę rodzicielską, dysponują natomiast kompetencjami w zakresie przychodzenia z formami wsparcia rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji.

3. Komentowany przepis zamieszczony jest w dziale pierwszym ustawy, zatytułowanym „Przepisy ogólne”. Warto zwrócić uwagę na fakt, że analizowana ustawa podzielona jest na 10 działów, przy czym ukierunkowane są one na regulowanie poszczególnych zagadnień będących przedmiotem zainteresowania komentowanej ustawy, a w szczególności na następujące kwestie: wsparcie rodziny, piecza zastępcza, pomoc dla osób usamodzielnianych, postępowanie adopcyjne, zadania administracji publicznej w zakresie wspierania rodzin i systemu pieczy zastępczej, zasady finansowania wspierania rodzin i systemu pieczy zastępczej, kara pieniężna, zmiany w przepisach obowiązujących oraz przepisy przejściowe i końcowe. Wskazane działy składają się z rozdziałów, jako kolejnych jednostek systematycznych ustawy.
4. Wstępna analiza przepisów działu zainicjowanego analizowanym przepisem pozwala dostrzec, że ustawodawca zamieścił w nim rozwiązania dotyczące zakresu przedmiotowego ustawy, jak również podstawowe cele i zasady tego aktu normatywnego. Jednocześnie należy zauważyć, że już w samej nazwie działu brak jest odwołania do tego, że zostały w nim zamieszczone zasady i cele. Takie ujęcie tego zagadnienia może sugerować, że unormowania te nie mają tak generalnego charakteru, jak miało to miej-

Stanisław Nitecki – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Opolskiego, kierownik Katedry Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego; sędzia w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Gliwicach. Jest autorem licznych publikacji naukowych z zakresu prawa administracyjnego i prawa socjalnego.

Aleksandra Wilk – doktor nauk prawnych, pracownik naukowo-dydaktyczny na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego; konsultant prawny w Ośrodku Interwencji Kryzysowej Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Opolu; opiekun naukowy Studenckiej Poradni „Bona fides”. Aktywnie współpracuje z organizacjami pozarządowymi w Opolu, m.in. Stowarzyszeniem Quisisana oraz Fundacją Pomoc Pokrzywdzonym VICTIM. Jest autorką publikacji naukowych z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego, w szczególności stosunków między rodzicami a dziećmi, a także praw człowieka oraz systemu prawnego pomocy społecznej w Polsce.

Komentarz stanowi wnikliwe omówienie problematyki wsparcia rodziny i pieczy zastępczej z perspektywy prawa administracyjnego. W książce poruszone zostały kwestie wszelkich procedur występujących w zakresie wspierania rodzin i pieczy zastępczej, poczynawszy od jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego po czynności materialno-techniczne w tym zakresie.

Autorzy przedstawili m.in. takie zagadnienia jak:

- administracyjne problemy gmin w zakresie wspierania rodzin, które mają kłopoty w realizacji funkcji opiekuńczo-wychowawczej,
- kwestie wynikające z realizowania przez powiaty i województwa pieczy zastępczej wykonywanej w formie rodzinnej i instytucjonalnej,
- administracyjne uwarunkowania postępowania adopcyjnego,
- odpłatność rodziców za pobyt dziecka w pieczy zastępczej,
- usamodzielnianie osób opuszczających pieczę zastępczą.

Komentarz do zawartych w ustawie regulacji prawnych oparty został na analizie poglądów doktryny prawniczej, bogatego orzecznictwa oraz aktów prawnych powiązanych z omawianą ustawą.

W opracowaniu uwzględnione zostały zmiany ustawy dokonane do września 2015 r., przy czym analizie poddano także przepisy, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2016 r. Ponadto omówiono ostatnią nowelizację dotyczącą przyznania dodatku wychowawczego dla rodziny zastępczej oraz prowadzącej rodzinny dom dziecka.

Publikacja przeznaczona jest dla pracowników organów pomocy społecznej, ośrodków adopcyjnych, samorządowych kolegiów odwoławczych oraz organizacji pozarządowych. Będzie przydatna również sędziom sądów administracyjnych i sądów powszechnych orzekającym w sprawach pieczy zastępczej, radcom prawnym i adwokatom zajmującym się problemami rodziny.



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL
WWW.PROFINFO.PL

ISBN 978-83-8092-078-1

