

Alina Prusinowska-Marek*

Praktyka sądowa stosowania art. 100 § 2 k.r.o. w świetle badań

1. WPROWADZENIE

Kodeks rodzinny i opiekuńczy¹ w art. 100 gwarantuje rodzicom pomoc sądu opiekuńczego i innych organów publicznych w należytym wykonywaniu władzy rodzicielskiej. Nie ma znaczenia, czy nienależyte sprawowanie władzy jest skutkiem zawinionego postępowania rodziców czy też wynika z obiektywnych powodów np. długotrwałej choroby czy niepełnosprawności intelektualnej rodzica. Celem pomocy udzielanej przez sąd² i organy publiczne przy udziale rodziców ma być usunięcie przeszkód uniemożliwiających lub utrudniających rodzicom wykonywanie władzy rodzicielskiej³.

Przepis art. 100 k.r.o. odnosi się zarówno do działań sądu przed wydaniem orzeczenia, jak również do działań sądu opiekuńczego w toku prowadzonego postępowania rozpoznawczego i na etapie wykonania orzeczenia sądowego przy udziale podmiotów sądowych (kuratorzy sądowi) i pozasądowych (np. asystent rodziny przy zobowiązaniu rodziców do współpracy z asystentem)⁴.

* Autorka jest zawodowym kuratorem rodzinnym.

¹ Ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 1964 r. Nr 9, poz. 59; tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 682) – dalej k.r.o.

² Należy mieć na uwadze, że w okresie wejścia w życie w 1965 r. Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego funkcję sądu opiekuńczego pełniły sądy dla nieletnich. Jak pisał Władysław Patulski (zob. W. Patulski, *Kierunki działalności sądownictwa dla nieletnich*, „Nowe Prawo” 1975/7–8, s. 941–942: „zmiany w metodach pracy w sądach dla nieletnich tylko częściowo łączyły się nowelizacją odpowiednich przepisów prawa materialnego i procesowego, dotyczących spraw nieletnich i małoletnich. Większość bowiem zmian sprowadza się nie tyle do przedsięwzięć natury ustawodawczej, co do poczynań organizacyjnych i kadrowych oraz stworzenia odpowiedniej bazy dla resocjalizacji nieletnich. (...) Na czoło wysunęła się przede wszystkim działalność opiekuńcza, zwłaszcza coraz większej liczby sądów dla nieletnich. Działalność ta jest tym bardziej uzasadniona, że w niektórych rodzinach, zwłaszcza w rodzinach alkoholicznych, rozbitych i w ogóle niepełnowartościowych powstają niesłuszne tendencje do uwalniania się od odpowiedzialności za wychowanie swych dzieci, które w ten sposób są narażone na niebezpieczeństwo społecznego wykołejenia. (...) W takich właśnie wypadkach ingerencja sądów w trybie opiekuńczym w zakresie udzielenia rodzicom pomocy niezbędnej dla prawidłowego wykonywania ich władzy (art. 97 i 100 k.r.o.) bądź też w przedmiocie ograniczenia, zawieszenia lub pozbawienia władzy rodzicielskiej (art. 109–111 k.r.o.) wysuwa się zdecydowanie na pierwszy plan”.

³ H. Ciepła, *Nowelizacje Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego dokonane w latach 2008 i 2009 r. z komentarzem*, <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ZCf6J75TKDYJ:https://oirp.krakow.pl/media/9357f76d2b034efe9adb48b72bc5ff8f/Nowela%2520do%2520kro.doc+&cd=1&hl=pl&ct=clnk&gl=pl> (dostęp: 11.11.2017 r.).

⁴ D. Jakimiec, *Dysfunkcyjność rodziny jako przedmiot postępowania wykonawczego w prawie rodzinnym i opiekuńczym*, Warszawa 2016, s. 112–114.

Jak twierdzą komentatorzy⁵, trudno byłoby wymienić wyczerpująco formy pomocy, jakich sąd może udzielić rodzicom dziecka – dlatego w przepisie przywołana jest – przykładowo – pomoc sądu w odebraniu dziecka przetrzymywanego przez osobę nieuprawnioną. Jako inne formy pomocy wymienia się⁶:

- udzielenie rodzicom informacji o możliwościach uzyskania pomocy materialnej np. od organu administracyjnego lub organizacji społecznej;
- zawiadomienie tego organu czy organizacji o potrzebie udzielenia pomocy materialnej przez sąd;
- udzielenie rodzicom mającym trudności wychowawcze wskazówek co do sposobu postępowania z dzieckiem lub informacji o miejscach, gdzie rodzice mogą taką pomoc otrzymać;
- udzielenie rodzicom informacji na temat możliwości dochodzenia przysługujących dziecku roszczeń (alimentacyjnych, odszkodowawczych, socjalnych);
- wydanie jednego z zarządzeń opiekuńczych na podstawie art. 109 k.r.o., gdy następuje to na wniosek samych rodziców.

Przepis art. 100 k.r.o. został zmodyfikowany przy nowelizacji Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego w 2009 r.⁷, której celem było „dostosowanie unormowań (...) dotyczących stosunków między rodzicami a dziećmi do zmienionego, zwłaszcza w ostatnim piętnastoleciu, społecznego i prawnego kontekstu stosowania przepisów kodeksowych”⁸ oraz implementacja umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Polskę i postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.⁹ Zmiana redakcji przepisu art. 100 k.r.o. miała na celu „wyeksponowanie idei wspierania rodziców przez instytucję pieczy zastępczej”¹⁰. W opinii autorów uzasadnienia projektu zmian „art. 100 nie był dotychczas wykorzystywany w sposób dostateczny. Piecza zastępcza nie powinna bowiem być postrzegana wyłącznie jako forma ingerencji w sferę władzy rodzicielskiej, lecz także jako istotne wsparcie naturalnej rodziny dziecka”¹¹. Dodany przez nowelizację z 2009 r. § 2 w art. 100 k.r.o. daje instrukcję co do działań, jakie ma podjąć sąd opiekuńczy, w razie gdy okaże się, że rodzinie jest potrzebna pomoc w należyтым wykonywaniu władzy rodzicielskiej.

Ostatnia zmiana w brzmieniu art. 100 k.r.o. wynikała z wejścia w życie z dniem 1.01.2012 r. ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej¹², która w art. 201 pkt 1 dokonywała zmian m.in. w art. 100 k.r.o. W związku z tym, że z dniem 1.01.2012 r. uregulowania dotyczące udzielania rodzinom przeżywającym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych znalazły się

⁵ J. Ignatowicz [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy z komentarzem*, red. J. Pietrzykowski, Warszawa 1993, s. 492; B. Dobrzański [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. M. Grudziński, J. Ignatowicz, Warszawa 1966, s. 609–610.

⁶ J. Ignatowicz [w:] *Kodeks...*, s. 492–493.

⁷ Dz.U. z 2008 r. Nr 220, poz. 1431.

⁸ Uzasadnienie projektu z 7.12.2007 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 629, s. 1, Sejm VI kadencji – dalej projekt ustawy.

⁹ Dz.U. poz. 483 ze zm.

¹⁰ Uzasadnienie projektu..., s.33.

¹¹ Uzasadnienie projektu..., s.33.

¹² Tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 697 ze zm.

w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej¹³ konieczne było dostosowanie zapisów w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym. W większości komentarzy obejmujących stan prawny po 1.01.2012 r.¹⁴ odnośnie do realizacji dyspozycji art. 100 § 2 k.r.o. nadal wskazuje się jedynie na działanie sądu na rzecz odebrania dziecka od osoby nieuprawnionej lub obowiązek zapewnienia dziecku pieczy zastępczej, jako przykładowe formy pomocy rodzicom przeżywającym trudności w wypełnianiu funkcji rodzicielskich. Niestety wydaje się, że komentatorzy nie dostrzegają związku między dyspozycją art. 100 § 2 k.r.o. a pojawieniem się w sferze publicznej koncepcji nowoczesnego systemu wsparcia i pomocy dla rodziców przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych wyposażonego w zaplecze prawne w postaci ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Może to oznaczać, że zasoby lokalne w obszarze „wspieranie rodziny” nie będą w pełni wykorzystywane przez sąd opiekuńczy lub będą zastępowane przez znany sądowni obszar pieczy zastępczej.

Poszukując odpowiedzi na pytanie, jaki jest zakres pozaorzeczniczej działalności sądu opiekuńczego lub sędziego rodzinnego, w toku badań dokonano również przeglądu rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości dotyczących Regulaminów urzędowania sądów (dalej regulamin z oznaczeniem roku) obowiązujących od 1978 r. pod kątem analizy zakresu czynności pozaprocesowych sądu/sędziego.

Gdy porównamy zmiany w brzmieniu art. 100 § 2 k.r.o. ze zmianami, jakie dokonywały się w regulaminach urzędowania sądów to okaże się, że sukcesywnie od roku 2009 w redakcji art. 100 k.r.o. następowały zmiany poszerzające jego zakres, podczas gdy od lipca 2015 r. z regulaminu zostały usunięte zapisy dotyczące możliwości podejmowania przez sąd opiekuńczy czynności pozaprocesowych i wszczynania z urzędu postępowania dotyczącego uregulowania innych problemów, niż będące przedmiotem prowadzonego przez sąd postępowania. Mamy zatem do czynienia z niespójnością przepisów rozporządzenia określającego wewnętrzną organizację i działalność sądu z uregulowaniami prawnomaterialnymi. Wprawdzie oczywiste jest stwierdzenie, że podstawę materialnoprawną działania sądu opiekuńczego stanowi Kodeks rodzinny i opiekuńczy, a nie regulamin, jednak z uwagi na brak dostatecznych przepisów regulujących czynności sądu opiekuńczego na etapie postępowania wykonawczego może się okazać, że sędziowie będą poszukiwać wskazówek co do możliwości podejmowania czynności pozaprocesowych w aktach prawnych niższego rzędu. Usunięcie w lipcu 2015 r. z regulaminu zapisów o obowiązku podjęcia przez sąd z urzędu postępowania lub zawiadomienia innego organu o potrzebie podjęcia takiego postępowania oraz o obowiązku podjęcia czynności pozaprocesowych, w związku z potrzebą udzielenia rodzinie pomocy może rodzić przekonanie, że aktualnie sąd opiekuńczy nie musi tych działań podejmować¹⁵.

¹³ Wcześniej obszar ten był uregulowany w ustawie o pomocy społecznej (przyp. – autorki).

¹⁴ E. Trybulska-Skoczelaś [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. J. Wierciński, Warszawa 2014, s. 711–712; J. Ignaczewski [red.], *Władza rodzicielska i kontakty z dzieckiem*, Warszawa 2012, s. 12.

¹⁵ W czerwcu 2015 r. z regulaminu urzędowania sądów powszechnych w odniesieniu do spraw rozpoznawanych w wydziałach rodzinnych zostało usuniętych wiele zapisów, którymi dotychczas posiłkowali się sędziowie rodzinni – dalej Regulamin urzędowania sądów powszechnych (przyp. – autorki).

2. WSPÓŁCZESNY SYSTEM WSPIERANIA RODZINY PRZEŻYWAJĄCEJ TRUDNOŚCI W WYPEŁNIANIU FUNKCJI OPIEKUŃCZO-WYCHOWAWCZYCH

2.1. Zmiany w polityce pomocy społecznej – od systemu opieki do aktywizacji i integracji społecznej z uwzględnieniem zasady pomocniczości

Pomoc społeczna w Polsce ma blisko stuletnią historię i od początku swego istnienia była zakorzeniona jako instytucja państwowo-samorządowo-charytatywna¹⁶. Pierwszym aktem prawnym regulującym obowiązki państwa wobec obywateli znajdujących się w potrzebie była ustawa z 16.08.1923 r. o opiece społecznej¹⁷, która obowiązywała aż do 16.01.1991 r. Opieką społeczną w rozumieniu tej ustawy było zaspakajanie ze środków publicznych niezbędnych potrzeb życiowych osób, które trwale lub chwilowo własnymi środkami materialnymi lub własną pracą uczynić tego nie mogą oraz zapobieganie takim sytuacjom¹⁸.

Świadczenie opieki społecznej zostało powierzone przez państwo samorządom gminnym, powiatowym i wojewódzkim, które były zobowiązane współpracować w tym zakresie z organizacjami społecznymi. Natomiast organizacjom społecznym powierzano dystrybucję usług określonych w tej ustawie. Należy zauważyć, że w okresie międzywojennym udział organizacji społecznych w realizacji usług opieki i pomocy był znaczący. Po roku 1945 świadczenie opieki i pomocy było zdominowane przez państwo, a w 1960 r. opieka społeczna została przekazana do Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej¹⁹, gdzie ograniczono jej zakres do działań państwa na rzecz osób będących w potrzebie ze względu na stan zdrowia, wiek lub niepełnosprawność. Należy podkreślić, że system opieki i ratownictwa socjalnego²⁰ opisany w ustawie z 1923 r. w żadnym zakresie nie uzależniał pomocy państwa od aktywności jej beneficjentów na rzecz zmiany sytuacji w jakiej się znajdują. **Zatem świadczenie opieki i pomocy było obowiązkiem państwa przy całkowicie pasywnej postawie osób, do których były one kierowane (wszystkie podkr. – autorki).**

Po transformacji ustrojowej w 1989 r. system pomocy społecznej, z uwagi na szybko dokonujące się zmiany społeczne powiązane z zachodzącymi wtedy procesami politycznymi (demokratyzacja) i gospodarczymi (gospodarka rynkowa), musiał zostać zreformowany. Wpływ na kształt polityki społecznej po transformacji ustrojowej miał też „renesans” zasady pomocniczości (subsydiarności) i jej powszechne wdrażanie. Pomocniczość jako norma prawna regulująca funkcjonowanie samorządu terytorialnego została zapisana 15.10.1985 r. w Strasburgu w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego, którą Polska ratyfikowała 26.04.1993 r.²¹

¹⁶ M. Grewiński, *Od systemu opieki przez politykę pomocy do aktywizacji i integracji społecznej w Polsce* [w:] *Współczesne tendencje w pomocy społecznej i pracy socjalnej*, red. M. Grewiński, J. Krzyszkowski, Warszawa 2011, s. 9–10.

¹⁷ Dz.U. z 1923 r. Nr 92, poz. 726 – dalej u.o.s.

¹⁸ Art. 1 u.o.s.

¹⁹ M. Grewiński, *Od systemu...*, s. 10.

²⁰ W okresie obowiązywania ustawy o opiece społecznej mamy do czynienia z systemem opieki społecznej i ratownictwa socjalnego, a nie z pomocą społeczną (przyp. i podkr. – autorki).

²¹ A. Krasnowolski, *Subsydiarność w prawie i praktyce samorządowej*, Opracowania Tematyczne OT-609, Biuro Analiz i Dokumentacji. Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych, Kancelaria Senatu, styczeń 2012 r., s. 4–5.

W 1997 r. zasada pomocniczości została wyrażona bezpośrednio w preambule do konstytucji, co oznacza, że według niej ma być stanowione i stosowane prawo²².

Zasada pomocniczości wywodzi się z demokracji greckiej i koncepcji społeczeństwa Arystotelesa oraz nauki św. Tomasza z Akwinu. Zasada subsydiarności została rozwinięta w pełni w społecznej nauce Kościoła katolickiego²³, która zajmowała się poszukiwaniem równowagi między zasadą nieingerencji państwa i koniecznością podejmowania interwencji dla dobra słabszych. Zgodnie z nią „państwo (społeczności wyższe) nie powinno ingerować w życie mniejszych wspólnot, nie powinno pozbawiać ich kompetencji, samodzielności, inicjatywy działania i odpowiedzialności. Ingerencja i pomoc wyższych wspólnot oraz państwa może mieć miejsce tylko wtedy, gdy niższe wspólnoty nie mogą samodzielnie wypełnić nałożonych na nie zadań”²⁴. Obecnie zasada pomocniczości jest jedną z podstawowych zasad ustrojowych w państwach demokratycznych, porządkuje funkcjonowanie społeczności europejskich oraz określa relację pomiędzy jednostką – grupą – państwem oraz powiązania między wspólnotami niższego i wyższego rzędu²⁵. Zasada pomocniczości ma istotny wpływ na decentralizację władzy (państwo rezygnuje z części swych uprawnień na rzecz niższych organizacji/grup/wspólnot) oraz na podmiotowość i sprawczość obywateli (państwo nie może ograniczać inicjatywy obywateli, wyręczać ich, pozbawiać możliwości wyboru oraz brać za nich odpowiedzialności). Zdaniem Iwony Sierpowskiej zasada subsydiarności „pozwala unikać centralizmu i omnipotencji państwa”²⁶.

Zasadę subsydiarności państwa można sprowadzić do następujących zaleceń²⁷:

- **zakaz odbierania** – państwo (społeczeństwo) nie powinno pozbawiać jednostki (mniejszej grupy) tego, co sama może zrobić;
- **subsidiarne towarzyszenie** – państwo (społeczeństwo) powinno wesprzeć jednostkę (mniejszą grupę) w działaniach przekraczających jej możliwości, powinna to być tzw. pomoc do samopomocy;
- **subsidiarna redukcja** – pomoc powinna mieć charakter przejściowy, skłaniający jednostkę do aktywizacji i samodzielnego działania.

I. Sierpowska uważa, że „zasada pomocniczości odwołując się do samodzielności jednostek i wspólnot, podkreśla również ich odpowiedzialność. Państwo nie może ograniczać inicjatywy obywateli, wyręczać ich, pozbawiać możliwości wyboru ani przejmować za nich odpowiedzialności. Należy umacniać pierwszeństwo i autonomię jednostki oraz pozycję wspólnot niższych wobec wyższych”²⁸.

Niestety, zapis o stosowaniu zasady pomocniczości poza preambułą nie pojawia się w dalszej treści Konstytucji RP, w tym w „Rozdziale 1”, który stanowi zbiór zasad konstytucyjnych. Brak określenia w konstytucji treści zasady pomocniczości może prowadzić do różnorodnego jej rozumienia lub ignorowania obowiązku jej

²² I. Sierpowska, *Zasada pomocniczości w pomocy społecznej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2009/79, s. 205–206.

²³ Encyklika „*Rerorum Novarum*” papieża Leona XIII z 1891 r.; encyklika „*Quadregesimo Anno*” papieża Piusa XI z 1931 r. (zob. A. Krasnowolski, *Subsidiarność...*, s. 3).

²⁴ I. Sierpowska, *Zasada...*, s. 204.

²⁵ I. Sierpowska, *Zasada...*, s. 204.

²⁶ I. Sierpowska, *Zasada...*, s. 204.

²⁷ I. Sierpowska, *Zasada...*, s. 205.

²⁸ I. Sierpowska, *Zasada...*, s. 205.

stosowania z powodu niezrozumienia²⁹. W opinii I. Sierpowskiej „pomocniczość nadal błędnie kojarzona jest z obowiązkiem państwa do świadczenia bezwarunkowej pomocy jednostkom i wspólnotom, co sprzyja przypisywaniu subsydiarności – w duchu państwa opiekuńczego – ograniczonej treści”³⁰.

W dniu 29.11.1990 r. została uchwalona ustawa o pomocy społecznej³¹, która zastąpiła ustawę o opiece społecznej z 1923 r. **Idea państwa opiekuńczego zastała zastąpiona koncepcją państwa pomocniczego, wspierającego obywateli przy ich aktywnym udziale – pomoc społeczna stała się instrumentem polityki społecznej państwa**³².

Ustawa z 1990 r. była wielokrotnie nowelizowana, w tym w 2000 r.³³ wprowadzono do niej rozdział 1a: „Opieka nad rodziną i dzieckiem”, który zawierał zapisy dotyczące udzielenia rodzicom pomocy w wypełnianiu ich zadań³⁴, lecz głównie koncentrował się na opisanu organizacji opieki zastępczej dla dziecka pozbawionego całkowicie lub częściowo opieki rodzicielskiej³⁵. **Działania państwa w tych rozwiązaniach były skupione na ratowaniu dziecka poprzez umieszczenie go poza rodziną biologiczną, która była źródłem zagrożenia jego dobra, zajmowaniu się dzieckiem umieszczonym w opiece zastępczej oraz rozwoju podmiotów opieki zastępczej, w tym głównie form opieki instytucjonalnej.** Mimo zapisów art. 33a u.p.s. z 2000 r. działania na rzecz udzielenia pomocy rodzinie nie były podejmowane przez służby społeczne³⁶.

Kolejna wersja ustawy o pomocy społecznej pojawiła się w 2004 r.³⁷ Zmiany w obszarze polityki społecznej były powiązane w tym czasie z reformą administracyjno-samorządową, w wyniku której zostały utworzone nowe szczeble samorządu terytorialnego³⁸. W ramach procesu decentralizacji pomocy społecznej zadania określone w ustawie o pomocy społecznej zostały podzielone na poszczególne szczeble samorządu i przekazane im do realizacji. Warto zauważyć, że do 31.12.2011 r. w ww. ustawie nadal nie było zapisów na temat podejmowania przez pracownika socjalnego działań profilaktycznych służących utrzymaniu dziecka w rodzinie biologicznej. Praca z rodzicami biologicznymi dziecka pojawiała się w ustawie w kontekście umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej. Zgodnie z rozwiązaniami ustawy o pomocy społecznej z 2004 r. powiat odpowiedzialny za umieszczenie dziecka w pieczy jednocześnie odpowiadał za podjęcie pracy z rodzicami biologicznymi

²⁹ I. Sierpowska, *Zasada...*, s. 206.

³⁰ I. Sierpowska, *Zasada...*, s. 206.

³¹ Ustawa z 29.11.1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 1990 r. Nr 87, poz. 506 ze zm. – dalej u.p.s.) Ministerstwem właściwym dla realizacji tej ustawy było Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

³² Należy pamiętać, że do zadań własnych gminy z zakresu polityki społecznej należą zadania określone w art. 7 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.) np.: ochrona zdrowia; pomoc społeczna, w tym ośrodki i zakłady opiekuńcze; wspieranie rodziny; gminne budownictwo mieszkaniowe; edukacja publiczna; kultura, w tym biblioteki gminne i inne instytucje kultury oraz ochrona zabytków i opieka nad zabytkami; kultura fizyczna i turystyka, w tym tereny rekreacyjne i urządzenia sportowe (przyp. – autorki).

³³ Dz.U. z 2000 r. Nr 19, poz. 238 – dalej u.p.s. z 2000 r.

³⁴ Art. 33a u.p.s. z 2000 r.

³⁵ Art. 33b do 33p u.p.s. z 2000 r.

³⁶ M. Kaczmarek, *Zmiana paradygmatu w opiece zastępczej. Uwagi do stanu reformy [w:] Pomoc dzieciom i rodzinie w środowisku lokalnym. Debata o nowym systemie*, red. M. Raclaw-Markowska, Warszawa 2005, s. 118–119.

³⁷ Dz.U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593 (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 1508).

³⁸ W 1990 r. utworzono gminy, a w 1999 r. powołano do życia powiaty i samorządy województw (przyp. – autorki).

tęgo dziecka na rzecz reintegracji. Problem w tym, że gdy dziecko zostało zabrane do pieczy zastępczej pracownik socjalny z ośrodka pomocy społecznej z reguły kończył swoją współpracę z jego rodzicami, gdyż w rodzinie nie było już dziecka, którego „zagrożone dobro” aktywizowało służby społeczne. Dlatego słuszną ideą pracy socjalnej na rzecz reintegracji rodziny pozostawała nadal tylko idea. Konkludując, można powiedzieć, że **priorytety reformy systemu opieki nad dzieckiem i rodziną zostały odwrócone – usługa opieki zastępczej stała się usługą podstawową w systemie wspierania rodzin, tym samym marginalizując pracę socjalną z rodzinami wieloprotoblowymi**³⁹.

Pomoc społeczna w rozumieniu ustawy o pomocy społecznej jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości⁴⁰. Pomoc społeczna wspiera osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka⁴¹. Należy podkreślić, że osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej są obowiązane do współdziałania z **pracownikiem socjalnym** w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej⁴². Tym samym ustawa urzeczywistnia zmianę paradygmatu świadczenia pomocy społecznej – z gwarantowanego świadczenia/usługi przy zupełnym braku aktywności beneficjenta⁴³ na uznaniowy charakter pomocy uzależniony od aktywności osoby, której ta pomoc ma być świadczona. Pomoc społeczna w rozumieniu ustawy o pomocy społecznej polega zatem w szczególności na⁴⁴:

1. przyznawaniu i wypłacaniu przewidzianych ustawą świadczeń;
2. pracy socjalnej;
3. prowadzeniu i rozwoju niezbędnej infrastruktury socjalnej;
4. analizie i ocenie zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej;
5. realizacji zadań wynikających z rozeznanych potrzeb społecznych.

Ustawa o pomocy społecznej przewiduje **następujące świadczenia pieniężne i niepieniężne**⁴⁵ **należące do zadań własnych gminy**: zasiłki okresowe, zasiłki celowe, zasiłki celowe na pokrycie wydatków powstałych w wyniku zdarzenia losowego, zasiłki celowe na pokrycie wydatków na świadczenia zdrowotne osobom bezdomnym i innym niemającym dochodu, zasiłek celowy w formie biletu kredytowanego, opłacenie składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe za osobę, która zrezygnuje z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej/osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny, **pracę socjalną**, usługi opiekuńcze w tym specjalistyczne, miejsca w mieszkaniach chronionych, dożywianie dzieci, sprawienie pogrzebu w tym osobom bezdomnym, kierowanie

³⁹ Zupełnie inny paradygmat pracy z rodziną w kryzysie wniosła ustawa z 9.06.2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 998 ze zm.) – dalej u.w.r. (przyp. – autorki).

⁴⁰ Art. 2 ust. 1 u.p.s.

⁴¹ Art. 3 ust. 1 u.p.s.

⁴² Art. 4 u.p.s.

⁴³ Obowiązek wynikający z ustawy o opiece społecznej (przyp. – autorki).

⁴⁴ Art. 15 u.p.s.

⁴⁵ Art. 17 ust. 1 u.p.s.

do domu pomocy społecznej i ponoszenie odpłatności z pobyt mieszkańca gminy, pomoc w readaptacji społecznej dla osób opuszczających jednostki penitencjarne, zasiłki stałe, opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne, zasiłki specjalne celowe, pomoc na ekonomiczne usamodzielnienie w formie zasiłków/pożyczek i pomocy w naturze, miejsca w domach pomocy społecznej i ośrodkach wsparcia o zasięgu gminnym, dotacje przedmiotowe do posiłków w barach mlecznych.

Ponadto gmina w ramach zadań zleconych przez administrację rządową świadczy: specjalistyczne usługi opiekuńcze dla osób z zaburzeniami psychicznymi, zasiłki celowe na pokrycie wydatków związanych z kłeską żywiolową lub ekologiczną, prowadzi środowiskowe domy samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi, realizuje zadania wynikające z rządowych programów pomocy społecznej, zasiłki celowe i udzielanie schronienia cudzoziemcom, wypłacanie wynagrodzenia za sprawowanie opieki.

Należy zauważyć, że prawo do uzyskania pomocy materialnej (obligatoryjnej i uznaniowej) dla rodzin wychowujących dzieci może wynikać również z innych ustaw, np. z ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci⁴⁶, ustawy o świadczeniach rodzinnych⁴⁷, ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów⁴⁸.

Praca socjalna w rozumieniu ustawy o pomocy społecznej to działalność zawodowa mająca na celu pomoc osobom i rodzinom we wzmacnianiu lub odzyskiwaniu zdolności do (samodzielnego) funkcjonowania w społeczeństwie poprzez pełnienie odpowiednich ról społecznych oraz tworzenie warunków sprzyjających temu celowi⁴⁹. Pracę socjalną świadczą **pracownicy socjalni** zatrudnieni w **ośrodkach pomocy społecznej** mieszczących się w każdej gminie w Polsce. Ośrodek pomocy społecznej jest w danej gminie podmiotem odpowiedzialnym za koordynację działań lokalnych związanych z realizacją polityki rodzinnej. **Zatem właśnie do ośrodka pomocy społecznej należy kierować wszelkie sygnały o potrzebie udzielenia rodzicom/rodzinie pomocy.**

2.2. Wspieranie rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych w rozumieniu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej

Długa i krytyczna debata na temat jakości systemu pomocy rodzicom wychowującym małoletnie dzieci wynikającego z ustawy o pomocy społecznej i konieczności zmian w tym zakresie zaowocowała wprowadzeniem w życie od dnia 1.01.2012 r. nowego systemu wspierania rodziny i pieczy zastępczej⁵⁰. Cele tej reformy zakładały⁵¹:

- wzrost liczby dzieci powracających z pieczy zastępczej do rodzin biologicznych (reintegracja);
- rozwój systemu wsparcia rodzin;
- rozwój form pracy z rodziną biologiczną;

⁴⁶ Ustawa z 11.02.2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci (Dz.U. z 2016 r. poz. 195 ze zm.).

⁴⁷ Ustawa z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1518 ze zm.).

⁴⁸ Ustawa z 7.09.2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 498).

⁴⁹ Art. 6 pkt 12 u.p.s.

⁵⁰ Zob. przypis 39.

⁵¹ M. Kaczmarek, *Zmiana...*, s. 112.

- rozwój rodzinnych form pieczy zastępczej;
- zmniejszenie liczby i wielkości instytucjonalnych form pieczy.

Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej określa: zasady i formy wspierania rodziny i sprawowania pieczy zastępczej, zadania administracji publicznej w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, zasady finansowania wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz zadania w zakresie postępowania adopcyjnego. Ustawa ta dokonuje podziału zadań z zakresu wspierania rodziny pomiędzy poszczególne szczeble samorządu terytorialnego:

- **gmina** odpowiada za udzielanie rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych **wsparcia**, które służy utrzymaniu dziecka w rodzinie, jak też pracy na rzecz reintegracji rodziny;
- **powiat** odpowiada za organizację i wsparcie **pieczy zastępczej**;
- **samorząd województwa** odpowiada za utworzenie i prowadzenie **ośrodków adopcyjnych** oraz realizację **procedur adopcyjnych**.

System wspierania i pomocy rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji rodzicielskich opisany w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej opiera się na: zasadzie pomocniczości w relacji obywatel–państwo i państwo–administracja publiczna, ochronie praw dziecka określonych w Konstytucji RP i w Konwencji o prawach dziecka oraz ochronie praw rodziny wyrażonej w konstytucji. Ustawodawca w preambule ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej zobowiązuje wszystkie instytucje, organizacje i osoby pracujące z dziećmi i rodzicami **do współpracy w realizacji zadań określonych w ustawie**.

Jak wynika z założeń projektu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nad dzieckiem, „podstawowym narzędziem działania na rzecz dziecka jest **praca z rodziną**. Jest ona ważna w momencie przeżywania przez rodzinę pierwszych trudności, jest niezbędna wówczas, gdy w rodzinie ma miejsce poważny kryzys, zagrażający dobru dziecka. W wyniku pracy z rodziną powinna ona osiągnąć zdolność prawidłowego funkcjonowania na tyle, aby bezpieczeństwo dzieci nie było zagrożone”⁵². „Praca z rodziną może być prowadzona w formie poradnictwa, terapii systemowej rodzin, treningu umiejętności wychowawczych (...), psychoedukacji, mediacji i konsultacji. Narzędziem wzmocnienia rodziny powinna być współpraca pomiędzy rodzinami, wymiana doświadczeń, tworzenie grup wsparcia, doradztwo w zakresie prowadzenia gospodarstwa domowego dla rodziców”⁵³. Kluczowe znaczenie w zakresie pracy z rodziną zgodnie z założeniami projektu ustawy ma odgrywać **asystent rodziny**, którego rolą „nie będzie dublowanie pracy pracownika socjalnego”⁵⁴, lecz „aktywne wspieranie rodziny wychowującej dzieci, w której mają miejsce problemy trudne do pokonania samodzielnie przez tę rodzinę”⁵⁵. Asystent, zgodnie z ustawą o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, wykonuje swoje obowiązki w zadaniowym czasie pracy. „Efektem prawidłowo

⁵² Założenia projektu Ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nad dzieckiem, <https://www.mpips.gov.pl/userfiles/File/Departament%20Swiadczen%20Rodzinnych/A%20opieka%20zastepcza/zalozenia%20po%20RM%2030.06.pdf>, s. 11 (dostęp: 29.11.2017 r.).

⁵³ Założenia projektu..., s. 14.

⁵⁴ Założenia projektu..., s. 17.

⁵⁵ Założenia projektu..., s. 17.

prowadzonej pracy z rodziną powinno być pozostanie dziecka w rodzinie lub jego powrót do rodziców, jeżeli już zostało umieszczone poza rodziną⁵⁶.

Ustawodawca określa mianem **wspierania rodziny** działania gminy mające na celu przywrócenie rodzinie zdolności do wypełniania funkcji opiekuńczo-wychowawczych wobec małoletniego dziecka. Wspieranie rodziny prowadzone jest za zgodą rodziny i z jej aktywnym udziałem, z uwzględnieniem zasobów własnych oraz źródeł wsparcia zewnętrznego⁵⁷. Pracę z rodziną **organizuje gmina lub podmiot**, któremu gmina zleciła realizację tego zadania. Praca z rodziną jest prowadzona w szczególności w formie⁵⁸:

- konsultacji i poradnictwa specjalistycznego;
- terapii i mediacji;
- usług dla rodzin z dziećmi, w tym usług opiekuńczych i specjalistycznych;
- pomocy prawnej, szczególnie w zakresie prawa rodzinnego;
- organizowania dla rodzin spotkań, mających na celu wymianę ich doświadczeń oraz zapobieganie izolacji w formie grup wsparcia lub grup samopomocowych.

Praca z rodziną jest realizowana w szczególności **przez asystenta rodziny**. Asystent rodziny jest przydzielany rodzinie decyzją kierownika ośrodka pomocy społecznej **na wniosek pracownika socjalnego**, który, w związku z informacją uzyskaną przez ośrodek (np. od sądu opiekuńczego), przeprowadził wywiad środowiskowy i na podstawie analizy sytuacji danej rodziny uznał, że zachodzi konieczność przydzielenia rodzinie asystenta⁵⁹. Kierownik ośrodka pomocy społecznej **musi przydzielić asystenta** rodziny małoletniemu rodzicowi wychowującemu dziecko, który opuścił młodzieżowy ośrodek wychowawczy, młodzieżowy ośrodek socjoterapii, schronisko dla nieletnich lub zakład poprawczy⁶⁰. Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej wprowadziła od dnia 1.01.2012 r. zmiany w innych aktach prawnych, m.in. w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym poprzez zmianę brzmienia art. 109. Obecnie **sąd opiekuńczy, wydając zarządzenia na podstawie art. 109 § 2 pkt 1 k.r.o., może zobowiązać rodziców do pracy z asystentem rodziny lub realizowania innych form pracy z rodziną**.

Zadania asystenta rodziny określa art. 15 ust. 1 u.w.r. Asystent odpowiada przede wszystkim za opracowanie i realizację wraz z rodziną i pracownikiem socjalnym planu pracy z rodziną (w tym planu pracy spójnego z planem pomocy dziecku umieszczonego w pieczy zastępczej), udzielanie pomocy rodzinom w rozwiązywaniu problemów socjalnych/psychologicznych/wychowawczych z dziećmi, wspieranie aktywności społecznej rodzin, motywowanie członków rodziny do podnoszenia ich kwalifikacji zawodowych, udzielanie pomocy w poszukiwaniu/podejmowaniu /utrzymywaniu pracy zarobkowej, motywowanie rodziców do udziału w zajęciach grupowych mających na celu kształtowanie właściwych postaw rodzicielskich i umiejętności psychospołecznych, udzielanie wsparcia dzieciom np. przez

⁵⁶ Założenia projektu..., s.19.

⁵⁷ Art. 8 ust. 3 u.w.r.

⁵⁸ Art. 10 ust. 3 u.w.r.

⁵⁹ Art. 11 ust. 1-4 u.w.r.

⁶⁰ Art. 11 ust.1a u.w.r.

udział w zajęciach psychoedukacyjnych, podejmowanie działań interwencyjnych i zaradczych w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa dzieci i rodzin, prowadzenie indywidualnych konsultacji wychowawczych dla dzieci i rodziców, dokonywanie okresowej oceny sytuacji rodziny⁶¹, sporządzanie na wniosek sądu opinii o rodzinie i jej członkach, współpracę z zespołem interdyscyplinarnym lub grupą roboczą ds. przeciwdziałania przemocy oraz z jednostkami administracji rządowej i samorządowej, właściwymi organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami, i osobami specjalizującymi się w działaniach na rzecz dziecka i rodziny.

Wspieranie rodziny może być również świadczone przez objęcie dziecka opieką i wychowaniem w placówce **wsparcia dziennego**. Placówkę wsparcia dziennego prowadzi gmina lub podmiot, któremu gmina zleciła realizację tego zadania. Pobyt dziecka w placówce jest nieodpłatny i dobrowolny, chyba że do placówki skieruje dziecko sąd opiekuńczy⁶². Placówka wsparcia dziennego może być prowadzona w formie:

- **opiekuńczej**, w tym kół zainteresowań, świetlic, klubów i ognisk wychowawczych. Placówka prowadzona w formie opiekuńczej zapewnia dziecku: opiekę i wychowanie, pomoc w nauce, organizację czasu wolnego, zabawę i zajęcia sportowe oraz rozwój zainteresowań;
- **specjalistycznej** – placówka organizuje zajęcia socjoterapeutyczne, terapeutyczne, korekcyjne, kompensacyjne oraz logopedyczne; realizuje indywidualny program korekcyjny, program psychokorekcyjny lub psychoprofilaktyczny, w szczególności terapię pedagogiczną, psychologiczną i socjoterapię;
- **pracy podwórkowej** realizowanej przez wychowawcę, który prowadzi działania animacyjne i socjoterapeutyczne.

Ponadto rodzina przeżywająca trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych może być objęta **pomocą rodziny wspierającej**. Rodzina wspierająca przy współpracy asystenta rodziny pomaga rodzinie wspieranej w opiece i wychowaniu dziecka, prowadzeniu gospodarstwa domowego oraz kształtowaniu i wypełnianiu podstawowych ról społecznych.

Jednostki samorządu oraz organy administracji rządowej realizują obowiązek wspierania rodziny w szczególności we współpracy ze środowiskiem lokalnym, sądami i ich organami pomocniczymi, Policją, instytucjami oświatowymi, podmiotami leczniczymi, a także kościołami i związkami wyznaniowymi oraz organizacjami społecznymi⁶³.

Należy się tu odnieść do roli pieczy zastępczej w systemie wspierania rodziny. Piecza zastępcza pełni od 2012 r. funkcję pomocniczą – jest „tymczasowym” wsparciem rodziny przeżywającej trudności w wychowywaniu i opiece nad dziećmi⁶⁴.

⁶¹ Nie rzadziej niż co 6 miesięcy (przyp. – autorki).

⁶² Sąd opiekuńczy może skierować małoletniego do placówki wsparcia dziennego na podstawie art. 109 § 2 pkt 1 k.r.o. (przyp. – autorki).

⁶³ Art. 3 ust. 2 u.w.r.

⁶⁴ Piecza zastępcza jest instrumentem pomocy rodzinie, a nie celem samym w sobie. Dlatego ustawodawca nałożył na organizatora rodzinnej pieczy zastępczej lub między organizatorem a placówką (przyp. – autorki) obowiązek systematycznego oceniania zasadności dalszego pobytu dziecka w pieczy i składania odpowiednich wniosków do sądu opiekuńczego. Podobnie poprzez zmianę brzmienia art. 579¹ Kodeksu postępowania cywilnego (ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego [tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 1360 ze zm.] – dalej k.p.c.) ustawodawca zobowiązał sąd opiekuńczy do dokonywania oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy i wszczęcia postępowania o pozbawienie władzy rodzicielskiej, jeśli wymaga tego dobro dziecka (przyp. – autorki).

Umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej jest z założenia rozwiązaniem czasowym⁶⁵, a wszystkie podmioty realizujące zadania określone w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej mają obowiązek podjęcia pracy z rodziną dziecka umieszczonego w pieczy, jak i z samym dzieckiem.

O ile założenia systemu wspierania rodziny i pieczy zastępczej nie budzą poważniejszych zastrzeżeń, zarówno naukowców jak i praktyków, o tyle realizacja zapisów ww. ustawy w poszczególnych jej aspektach (wsparcie, piecza zastępcza, adopcja) już tak. Główna uwaga dotyczy zbyt wolnego tempa wdrażania nowych rozwiązań np. zatrudniania asystentów rodziny czy koordynatorów rodzinnej pieczy, redukcjonowania miejsc w instytucjonalnej pieczy na rzecz tworzenia nowych podmiotów niespokrewnionych rodzinnych form. Kolejna refleksja po 6 latach obowiązywania ww. ustawy dotyczy nierównomiernego tempa wdrażania nowych rozwiązań, a co za tym idzie, jej „wyspowego”⁶⁶ charakteru – uzależnionego od stanu infrastruktury pomocy społecznej, relacji z samorządem lokalnym oraz aktywnością organizacji pozarządowych⁶⁷.

W praktyce może się bowiem okazać, że w małych gminach (szczególnie wiejskich) zasoby w obszarze wsparcia ograniczają się jedynie do jednego asystenta rodziny zatrudnianego ze środków finansowych z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w ramach „Programu asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej”, które zwykle są uruchamiane w II kwartale danego roku i pozwalają na zatrudnienie asystenta do końca danego roku. Podobnie dzieje się z placówkami wsparcia dziennego – wiele placówek funkcjonujących przed 2012 r. przestało istnieć, gdyż nie było w stanie spełnić wymogów określonych przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej w rozporządzeniu z 13.10.2015 r.⁶⁸ Zatem zmiany w zakresie infrastruktury i zasobów ludzkich w obszarze realizacji systemu wspierania rodziny, o którym mowa w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej mogą mieć charakter pozorny. Podobnie dzieje się w obszarze zapewnienia przez powiaty miejsc w pieczy zastępczej. Nadal zakładany w ustawie rozwój profesjonalnych form rodzinnej pieczy zastępczej⁶⁹ nie odpowiada realnym potrzebom, czego przejawem jest umieszczanie małych dzieci w instytucjonalnych formach pieczy zastępczej⁷⁰ oraz kolejka dzieci oczekujących na umieszczenie poza rodziną⁷¹. Te wymienione okoliczności mogą wpływać na zakres stosowania przez sądy opiekuńcze dyspozycji art. 100 § 2 k.r.o.

⁶⁵ Art. 112⁴ k.r.o.: „Dziecko umieszcza się w pieczy zastępczej do czasu zaistnienia warunków umożliwiających jego powrót do rodziny albo umieszczenia go w rodzinie przysposabiającej”.

⁶⁶ Określenie „wyspowy” charakter w odniesieniu do reformy systemu opieki nad dzieckiem i rodziną po raz pierwszy użył Mirosław Kaczmarek (zob. M. Kaczmarek [w:] *Zmiana... [w:] Pomoc...*, s. 113).

⁶⁷ D. Trawkowska, *Czym jest polska praca socjalna z rodziną? [w:] Jak wspierać rodziny? Perspektywa organizacji. Perspektywa administracji. Dobro wspólne*, „Kwartalnik Trzeci sektor” 2013/2014, numer specjalny, s. 18.

⁶⁸ Rozporządzenie w sprawie wymagań lokalowych i sanitarnych, jakie musi spełniać lokal, w którym ma być prowadzona placówka wsparcia dziennego (Dz.U. z 2015 r. poz.1630).

⁶⁹ Chodzi o zawodowe rodziny zastępcze i rodzinne domy dziecka (przyj. – autorki).

⁷⁰ Jak wynika z Informacji Rady Ministrów o realizacji w roku 2016 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, s. 37, w 2016 r. w instytucjonalnych formach pieczy przebywało 1876 dzieci (w 2015 r. – 2317 dzieci) w wieku poniżej 7 lat mimo że ustawa, co do zasady, nakazuje umieszczanie małych dzieci w rodzinnych formach pieczy.

⁷¹ Jak wynika z danych statystycznych z MS-S16/18 za rok 2016 na umieszczenie w pieczy zastępczej na koniec okresu statystycznego oczekiwało 204 dzieci, w tym 111 dzieci oczekiwało powyżej 3 miesięcy (źródło: MS-S16/18 za rok 2016 s. 21).

3. METODOLOGIA BADAŃ WŁASNYCH

W okresie od marca do listopada 2017 r. w Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości na zlecenie Ministerstwa Sprawiedliwości prowadzono badania nt. „Praktyka sądowa stosowania art. 100 § 2 k.r.o.”. Dane ilościowe i jakościowe użyte do analizy zebrano w oparciu o ankietę elektroniczną przygotowaną na bazie programu LimeSurvey oraz przy wykorzystaniu techniki grup fokusowych – jednej z udziałem sędziów rodzinnych, a drugiej – z udziałem przedstawicieli jednostek organizacyjnych wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

3.1. Narzędzie badawcze – ankieta online

Ankieta⁷² zawierała 12 pytań – 6 zamkniętych, 5 półotwartych oraz jedno otwarte, jednokrotnego⁷³ lub wielokrotnego wyboru⁷⁴. Pytania zamknięte⁷⁵ i półotwarte⁷⁶ zawierały wyczerpujące i rozłączne kafeterie odpowiedzi, które powstały po gruntownej analizie teoretycznej badanego problemu. Dodatkowo, w pytaniach półotwartych dodano kategorię „inne” (jakie? ...) ⁷⁷, aby uzyskać bardziej pogłębioną wiedzę w badanym zakresie. Ankieta zawierała pytania warunkowe⁷⁸, co ułatwiło respondentom wypełnianie ankiety i skróciło czas jaki musieli na tę czynność poświęcić⁷⁹. Ankieta została zaopatrzona w krótką informację na temat celu badania i sposobu jej wypełnienia. Ankieta była całkowicie anonimowa, nie zawierała pytań umożliwiających identyfikację osoby ją wypełniającej. Pytania 1–7 odnosiły się ściśle do tematyki badania, czyli kwestii związanych z wypełnianiem lub nie dyspozycji art. 100 § 2 k.r.o., natomiast pytania od 8 do 11 dotyczyły danych demograficznych respondentów, a pytanie 12 (otwarte) było zaproszeniem dla respondentów do podzielenia się własnym doświadczeniem/dobłą praktyką w zakresie objętym badaniem. Wypełnienie ankiety było możliwe przez stronę internetową IWS przy użyciu odpowiedniego tokena, który respondenci uzyskali w mailowym zaproszeniu do wzięcia udziału w badaniu przesłanym do Prezesów wszystkich sądów rejonowych w Polsce⁸⁰. Każdą odpowiedź respondenta program zapisywał i włączał do bazy danych. Dane ilościowe zostały opracowane przy użyciu programu SPSS⁸¹. Należy pamiętać, że ankieta online oprócz wielu zalet⁸² ma też pewne ograniczenia. Ankieta jest „doskonałym narzędziem pomiaru postaw i poglądów”⁸³, dlatego uzyskane przy

⁷² Formularz ankiety jest dostępny jako załącznik do Raportu.

⁷³ Pytania: 1, 2, 3, 6, 7, 8, 9, 10 i 11.

⁷⁴ Pytania 4 i 5.

⁷⁵ Pytania: 1, 3, 5, 8, 9 i 10.

⁷⁶ Pytania: 2, 4, 6, 7 i 11.

⁷⁷ E. Babbie, *Badania społeczne w praktyce*, Warszawa 2005, s. 271; M. Szpunar, *Internet w procesie realizacji badań*, Toruń 2010, s. 19–21.

⁷⁸ Pytania: 2, 4, 5, 6, 7.

⁷⁹ E. Babbie, *Badania...*, s. 277; Magdalena Szpunar nazywa je pytaniami filtrującymi (zob. M. Szpunar, *Internet...*, s. 20). Średni czas wypełnienia ankiety (bez dodania w pytaniu 12 uwag/opinii/komentarzy) wynosił 5 minut (przyp. – autorki).

⁸⁰ Na dzień 1.01.2017 r. w Polsce funkcjonowało 318 sądów rejonowych, a w nich 328 wydziałów rodzinnych i nieletnich (*Mały rocznik statystyczny RP z 2017 r.*).

⁸¹ *Statistical Package for the Social Sciences*.

⁸² Np. niski koszt wysyłki, stosunkowo szybki zwrot ankiet, wyższa jakość zebranych danych, z uwagi na brak błędów przy ich wprowadzaniu lub niezamierzony wpływ ankietera na respondenta w trakcie badania (M. Szpunar, *Internet...*, s. 78–79).

⁸³ E. Babbie, *Badania...*, s. 268–269.

jej użyciu wyniki mogą być raczej interpretowane jako opinie i deklaracje respondentów na temat objętych badaniem niż rzeczywiste zachowania. Przyjęto, że dane uzyskane z badania ankietowego zostaną wykorzystane do opisu i wyjaśnienia tematu badania „Praktyka sądowa w zakresie stosowania art. 100 § 2 k.r.o.”.

W okresie od 10.04.2017 r. do 21.09.2017 r. ankietę wypełniło 177 sędziów rodzinnych z sądów rejonowych w całej Polsce, co przy uwzględnieniu liczby wydziałów rodzinnych i nieletnich daje zwrotność na poziomie 53,96% (przy założeniu że ankieta została wypełniona przez jednego sędziego z każdego wydziału rodzinnego w sądzie rejonowym).

3.2. Grupy fokusowe

W dniu 27.06.2017 r. w siedzibie Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości odbył się fokus z udziałem ośmiu przedstawicieli jednostek wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. Za zgodą uczestników dyskusja była nagrywana, a do analizy jakościowej wykorzystano jej transkrypcję. Natomiast w dniu 4.07.2017 r. w siedzibie Instytutu przeprowadzono fokus z udziałem pięciu sędziów rodzinnych, który za zgodą uczestników został też nagrany i transkrybowany. Dla każdej grupy fokusowej został przygotowany scenariusz dyskusji. Przyjęto, że dane uzyskane w dyskusjach grupowych posłużą eksploracji problemu badawczego i lepszemu opisowi danych uzyskanych w trakcie badania ankietowego przeprowadzonego wśród sędziów rodzinnych.

4. ANALIZA UZYSKANYCH DANYCH ILOŚCIOWYCH I JAKOŚCIOWYCH

4.1. Charakterystyka ogólna uczestników badania

Wspomnianą ankietę wypełniło 177 sędziów rodzinnych, w tym 134 kobiety (75,7% badanej populacji) i 43 mężczyźni (24,3%). Respondenci w znakomitej większości byli doświadczonymi sędziami rodzinnymi, gdyż 79 sędziów (czyli 44,6%) posiadało ponad 15-letni staż orzekania w wydziale rodzinnym, 34 sędziów (czyli 19,2%) orzekało więcej niż 10 lat, a mniej niż 15 lat w wydziale rodzinnym, natomiast 40 sędziów (czyli 22,6%) orzekało w przedziale między 5 a 10 lat w wydziale rodzinnym. Najmniej liczną grupę – 24 osoby (czyli 13,6%) stanowili sędziowie, którzy orzekali w wydziale rodzinnym krócej niż 5 lat.

Jeśli chodzi o sędziów biorących udział w grupie fokusowej, to były wśród nich 4 kobiety (80% ogółu) i 1 mężczyzna (20%) – zatem rozkład grupy fokusowej ze względu na płeć był zbliżony do rozkładu grupy respondentów w badaniu ankietowym. Sędziowie biorący udział w fokusie byli zróżnicowani, jeśli chodzi o doświadczenie w orzekaniu w wydziale rodzinnym – 1 osoba miała doświadczenie krótsze niż 5 lat, 2 osoby miały doświadczenie w przedziale 5 do 10 lat orzekania w wydziale rodzinnym, a 2 osoby były bardzo doświadczonymi sędziami ze stażem orzekania wynoszącym ponad 20 lat.

W ankiecie pojawiło się też pytanie o dodatkowe (pozaprawnicze) wykształcenie respondentów. Spośród 177 sędziów 76 (42,9) ukończyło dodatkowe studia podyplomowe – najczęściej: „Prawo rodzinne dla sędziów” organizowane przez

INP PAN, „Prawo rodzinne z elementami psychologii” na Uniwersytecie Łódzkim i „Podyplomowe Studia Europejskie”.

4.2. Praktyka sądowa stosowania art. 100 § 2 k.r.o.

Poniżej zostaną zaprezentowane najistotniejsze dane z ankiet i wywiadów fokusowych. Pełne omówienie uzyskanych w trakcie przeprowadzonego badania wyników prezentuje Raport zamieszczony na stronie internetowej Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości.

4.2.1. Czy i kogo sądy zawiadamiają. Skąd sędziowie czerpią wiedzę na temat do kogo kierować zawiadomienia

Spośród 177 sędziów, którzy anonimowo wypełnili ankietę 131 (czyli 74% respondentów) udzieliło pozytywnej odpowiedzi na pytanie nr 3: „Czy zdarzyło się Pani/Panu na podstawie art. 100 § 2 k.r.o. zawiadomić jednostkę organizacyjną wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej o potrzebie udzielenia pomocy rodzinie?”. Pozostałych 46 sędziów (26%) na to pytanie odpowiedziało negatywnie. W grupach fokusowych zarówno sami sędziowie, jak i przedstawiciele jednostek organizacyjnych wspierania rodziny również potwierdzali tę prawidłowość:

[O3]⁸⁴ „Ja się podzielię swym doświadczeniem, przygotowałam się w tym zakresie. W maju 2017 takich informacji z sądu było 22, w kwietniu 25, w marcu 18, w czerwcu (do dziś) – 10. Myślę, że to są duże liczby. Mam wrażenie, że w tej chwili już chyba w każdej sprawie opiekuńczej takie zapytanie jest i z grubsza tak jest, że w ok. 1/3 są to środowiska nam znane”.

Spośród tych, którzy potwierdzili, że zawiadamiali odpowiednie podmioty o potrzebie udzielenia rodzinie pomocy, najczęściej kierowali swe odezwy do⁸⁵:

- kierownika ośrodka pomocy społecznej – 100 odpowiedzi (76,3% sędziów);
- dyrektora powiatowego centrum pomocy rodzinie – 88 odpowiedzi (67,1%);
- asystenta rodziny – 16 wskazań (12,1%);
- placówki wsparcia dziennego – 3 odpowiedzi (2,3%);
- organizatora rodzinnej pieczy zastępczej – 38 odpowiedzi (29%);
- organizacji pozarządowej – 2 odpowiedzi (1,5%);
- rodziny wspierającej – 1 odpowiedź (0,8%);
- wójta/burmistrza/prezydenta miasta – 22 odpowiedzi (16,8%);
- placówki opiekuńczo-wychowawczej – 11 odpowiedzi (8,4%);
- regionalnej placówki opiekuńczo-terapeutycznej – 1 odpowiedź (0,8%);
- interwencyjnego ośrodka preadopcyjnego – 1 odpowiedź (0,8%);
- ośrodka adopcyjnego – 3 odpowiedzi (2,3%);
- innego podmiotu (np. Komitet Ochrony Praw Dziecka, Prokuratura Rejonowa, Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna, Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych) – 4 odpowiedzi (3%).

⁸⁴ Oznaczenie wypowiedzi uczestników fokusów: [S] z udziałem sędziów i [O] z udziałem przedstawicieli jednostek organizacyjnych wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz [A] do komentarzy sędziów do ankiety online (przyp. – autorki).

⁸⁵ Pytanie nr 4 było pytaniem wielokrotnego wyboru (przyp. – autorki).

Wskazania sędziów odnośnie do podmiotów, do jakich kierują swoje zawiadomienia w sprawie udzielenia rodzinie pomocy potwierdziły również wypowiedzi sędziów z grupy fokusowej.

Sędziowie w znakomitej większości (157 sędziów/88,7%) deklarowali w ankietach, że mają wiedzę na temat podmiotu odpowiedzialnego w poszczególnych gminach należących do ich referatów za udzielenie rodzinom przeżywającym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych wsparcia, o którym mowa w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Pozostałych 20 sędziów (11,3%) nie posiadało takiej wiedzy. Sędziowie mający wiedzę na temat podmiotu uzyskiwali ją w różnoraki sposób. Najwięcej sędziów (46/26%⁸⁶) przyznało, że **taką wiedzę uzyskało od współpracującego z nimi zawodowego kuratora rodzinnego**, 38 sędziów (21,5%) uzyskało taką informację od gmin, które po wejściu w życie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej przesłały do sądów stosowną informację w tym zakresie, 22 sędziów (12,4%) uzyskało taką informację od przewodniczącego wydziału, a 7 sędziów (4,0%) osobiście zwróciło się do gminy z takim zapytaniem.

Wydaje się, że bardziej wnikliwej refleksji wymaga omówienie odpowiedzi uzyskanych na pytanie nr 7: „Czy może Pani/Pan powiedzieć jakie są według Pani/Pana powody, że nie zdarzyło się Pani/Panu do tej pory zastosować w praktyce przepisu art. 100 § 2 k.r.o.?” Spośród 46 sędziów (26%), którzy przyznali, że nie zdarzyło im się zawiadomić inne podmioty o potrzebie udzielenia pomocy, 28 sędziów (61%) przyznało, że nie widziało takiej potrzeby, 11 sędziów (24%) przyznało, że w ich opinii „przepis art. 100 § 2 k.r.o. jest nieprecyzyjny i nie określa na jakim etapie prowadzonego postępowania (rozpoznawcze/wykonawcze) czy też przed wszczęciem postępowania opiekuńczego sąd ma kierować to zawiadomienie”. Jeden sędzia (2%) przyznał, że nie ma wiedzy, gdzie skierować ewentualne zawiadomienie, zaś inny sędzia (2%) stwierdził, że: „w gminach, które należą do mojego referatu nie ma odpowiednich jednostek organizacyjnych wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej”. Pięciu sędziów (10,1%) podało inne powody nie-zawiadamiania podmiotów odpowiedzialnych w gminie za udzielenie rodzinom pomocy takie jak np.:

- „instytucje, o których mowa były już zwykle w posiadaniu informacji o konieczności udzielenia wsparcia danej rodzinie”;
- „nie miałam głębszej refleksji na temat art. 100”;
- „nie prowadziłam spraw na podstawie tego przepisu tylko na podstawie art. 109 k.r.o. W praktyce trudno wskazać kiedy należy opierać się w sprawach małoletnich na podstawie art. 100, a nie art. 109 k.r.o. jeżeli sprawa toczy się z urzędu”.

4.2.2. Na jakim etapie postępowania sąd stosuje art. 100 § 2 k.r.o. i jakie działania podejmuje

Sędziowie na pytanie nr 5: „na jakim etapie postępowania stosują art. 100 § 2 k.r.o.” odpowiadali, że przede wszystkim:

⁸⁶ Dotyczy to 157 sędziów.

- przed wszczęciem postępowania rozpoznawczego (Nmo) – 35 sędziów (26,7%);
- w toku postępowania rozpoznawczego (Nsm) – 73 sędziów (55,7%);
- na etapie postępowania wykonawczego (Opm) – 22 sędziów (16,8%).

Należy jednak podkreślić, że wielu respondentów (40 sędziów) zastrzegало, że dyspozycję art. 100 § 2 k.r.o. stosuje na każdym etapie postępowania opiekuńczego, czyli przed wszczęciem, w trakcie postępowania rozpoznawczego oraz na etapie postępowania wykonawczego. Podobne stanowisko w tej kwestii prezentowali sędziowie w czasie grupy fokusowej:

[S4] „Tak naprawdę to i w Nmo i w Nsm się zwracamy. Tak naprawdę nie patrzymy gdzie ta sprawa jest wpisana i ewentualnie jak w Opm-ie przychodzą jakieś niekorzystne informacje że rodzina jest objęta kompleksową pomocą różnego rodzaju instytucji i to nic nie daje – to my dopiero wszczynamy Nsm. Także jeśli chodzi o zwracanie się do instytucji o pomoc – to pod każdą możliwą sygnaturą to robimy”.

Można przyjąć, że sygnalizowanie przez sąd potrzeby udzielenia pomocy rodzinie przed wszczęciem postępowania opiekuńczego (faza Nmo) to działanie prewencyjne zapobiegające wystąpieniu poważniejszych trudności, niż te zidentyfikowane przez sąd, i w ocenie sądu niezagrażające w tym momencie dobru dziecka. Natomiast stosowanie dyspozycji art. 100 § 2 k.r.o. na etapie postępowania wykonawczego ma charakter działań naprawczych, które poza ochroną dobra dziecka ma na celu modelowanie postaw/zachowań rodziców dziecka, które były powodem ingerencji sądu⁸⁷. W trakcie wywiadu fokusowego sędziowie podkreślali, że nie budzi ich wątpliwości stosowanie dyspozycji art. 100 § 2 k.r.o. na etapie postępowania rozpoznawczego lub wykonawczego w sprawie. Za to sporo wątpliwości pojawiło się przy omawianiu czynności sądu przed wszczęciem z urzędu postępowania opiekuńczego, czyli na etapie Nmo, które mogą mieć największe znaczenie dla realizacji zasady pomocniczości sądu opiekuńczego.

4.2.3. Współpraca sądu z lokalnymi partnerami po zawiadomieniu zgodnie z art. 100 § 2 k.r.o.

Sędziowie w trakcie grupy fokusowej sygnalizowali funkcjonowanie dwóch różnych strategii działania podmiotów odpowiedzialnych za udzielenie rodzicom przeżywającym trudności w wypełnianiu funkcji rodzicielskich wsparcia. Pierwsza, rekomendowana przez sędziów i zgodna z duchem ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej polega na zachowaniu przez służby społeczne kolejności działań, czyli **pierwszeństwie działań profilaktycznych i przedsądowych** (udzielenie wsparcia /pomocy) **przed działaniami interwencyjnymi polegającymi na zawiadomieniu sądu:**

[S2] „MOPS działa sam, a nas informuje, gdy sam wyczerpie swoje możliwości, albo ktoś odmawia współpracy z pracownikiem socjalnym/asystentem bądź nie współpracują w ramach procedury „Niebieskie Karty” bo tak też się zdarza”.

⁸⁷ D. Jakimiec, *Dysfunkcjonalność...*, s. 114.

Jednak praktyka sądowa pokazuje, że etap działań profilaktycznych (wsparcie /pomoc) i przedsądowych jest często pomijany przez podmioty odpowiedzialne za te działania (np. OPS) i informacja o niepokojącej sytuacji dziecka jest kierowana do sądu opiekuńczego bez wcześniejszego podjęcia i wyczerpania możliwości pracy z rodziną:

[A] „W mojej praktyce orzeczniczej często spotykam się z sytuacjami, kiedy organy pomocy społecznej oraz podmioty do których zadań należy udzielenie wsparcia rodzinie niezwłocznie po uzyskaniu informacji o niepokojącej sytuacji w rodzinie zawiadamiają o powyższym Sąd nie udzielając wsparcia bądź udzielając tylko niewielkie wsparcie”.

Sędziowie w grupie fokusowej starali się być również krytyczni wobec siebie i zwracali uwagę na odwracanie rekomendowanej kolejności działań (**najpierw pomoc/art. 100 § 2 k.r.o./potem interwencja/art. 109 k.r.o./**) przez sam sąd.

[S5] „To [zawiadomienie podmiotu na podstawie art.100 k.r.o. – dop. autorki] może być również stygmatyzujące dla rodziny, bo rodzina jest gotowa do współpracy, a ja nagle uprzędzam swoim działaniem ich samodzielność, wolę i chęć skorzystania. Oni myślą: a dlaczego sąd zawiadomił ośrodek? Ja skorzystam z pomocy, wiem gdzie jej szukać”.

W trakcie grupy fokusowej z sędziami pojawiały się informacje o dwóch formach komunikowania się sądu opiekuńczego z jednostkami organizacyjnymi wspierania rodziny⁸⁸. Pierwsza dotyczyła **zwracania się przez sąd o udzielenie informacji** od np. ośrodka pomocy społecznej „czy dana rodzina jest objęta pomocą, jeśli tak to jaką?”, a druga dotyczyła **sygnalizowania** (zawiadomienia o którym mowa w art. 100 § 2 k.r.o.) **potrzeby udzielenia** rodzinie będącej w zainteresowaniu sądu odpowiedniej pomocy, przy czym obie formy komunikowania się z jednostkami organizacyjnymi wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej sędziowie traktowali jako **wypełnienie dyspozycji art. 100 § 2 k.r.o.** Z kolei w trakcie grupy fokusowej z udziałem jednostek organizacyjnych wspierania rodziny uczestnicy wyraźnie rozróżniali „zapytanie sądu o rodzinę i ewentualne formy pomocy” od „sygnału od sądu o potrzebie udzielenia rodzinie pomocy”. Należy tu podkreślić profesjonalizm przedstawicieli jednostek wspierania rodziny, polegający na podejmowaniu działań w interesie klienta. Otóż uczestnicy grupy podkreślali, że każdorazowo „zapytanie sądu” jeśli nie znają danej rodziny traktują też jak „zawiadomienie o potrzebie udzielenia pomocy”.

Jeśli chodzi o praktykę sędziów biorących udział w badaniu ankietowym i stosujących⁸⁹ dyspozycję art. 100 § 2 k.r.o., to w opinii 54 sędziów (30,5% ogółu 177 sędziów) **jednostka organizacyjna wspierania rodziny zawsze (z własnej inicjatywy) informuje sąd o rodzaju udzielonej pomocy**, a zdaniem 69 sędziów (39%) czyni to każdorazowo na żądanie sądu. Jedynie 6 sędziów (3,4%) przyznało, że w ich wydziałach funkcjonuje inna praktyka.

⁸⁸ Sędziowie identyfikowali w tym obszarze dwa wiodące podmioty: ośrodki pomocy społecznej (lub miejskie ośrodki pomocy społecznej) i powiatowe centra pomocy rodzinie (przyp. – autorki).

⁸⁹ 131 sędziów biorących udział w badaniu ankietowym (przyp. – autorki).

Niestety, uczestnicy fokusu dla jednostek organizacyjnych wspierania rodziny sygnalizowali słabą reaktywność sądu opiekuńczego na informacje od ośrodków pomocy społecznej kierowane do sądu, np. o odmowie współpracy rodziny z pracownikiem socjalnym lub asystentem rodziny albo o wyczerpaniu możliwości udzielania pomocy danej rodzinie w dotychczasowej formie:

[O3] „Ja jeszcze chciałabym o pewnej trudności powiedzieć. Im dłużej mamy asystenta jako formę pomocy, tym częściej zdarza się taki przypadek, że rodzina jest objęta asystą zanim sąd w ogóle dowie się o trudnościach tej rodziny. Mamy coraz więcej rodzin z którymi pracujemy 3 lata albo nawet zdarza się że więcej (...). Niestety mimo naszej pracy są tak poważne konsekwencje dla dzieci, że sprawa trafia do sądu i sąd mając całą tą wiedzę od nas, bo my wszystko do sądu jak na spowiedzi piszemy o tym co robiliśmy dla tej rodziny i jakie są efekty, czyli że powoduje to zagrożenie dla dzieci i jest rozprawa i jest zobowiązanie do współpracy z asystentem rodziny”.

Może to świadczyć o braku wystarczającej wiedzy sędziów na temat lokalnych zasobów i zasad udzielania wsparcia/pomocy rodzinom w ramach ustawy o pomocy społecznej i ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej lub o braku dostatecznej ilości czasu na podejmowanie przez sędziego czynności w postępowaniu wykonawczym. W tym kontekście bardziej zrozumiałe wydaje się docenienie przez sędziów biorących udział w wywiadzie fokusowym roli, jaką odgrywają kuratorzy zawodowi w obszarze współpracy sądu z podmiotami „pozasądowymi”.

[S4] „Bo kurator jest takim naszym pośrednikiem pomiędzy tymi instytucjami a sądem. Także tutaj współpraca kuratora jest bardzo istotna i stawiamy na tę współpracę przede wszystkim”.

4.3. Jakie problemy z realizacją dyspozycji art. 100 § 2 k.r.o. sygnalizowali respondenci i jakie proponowali rozwiązania

4.3.1. Podejmowanie i dokumentowanie czynności w Nmo

Sędziowie uczestniczący w grupie fokusowej zwracali uwagę na problem związany z **prawidłowym⁹⁰ dokumentowaniem czynności** podejmowanych w sprawach, gdzie sąd nie podjął jeszcze decyzji o wszczęciu (na wniosek/z urzędu) postępowania opiekuńczego (etap Nmo). Zgodnie z Instrukcją w sprawie biurowości⁹¹, i praktyką sądową wszelkie pisma w sprawach małoletnich niepodlegające wpisowi ani do repertoriów (Nsm), ani do innych urzędzeń ewidencyjnych (wykaz

⁹⁰ Zgodnym z zarządzeniem nr 81/03/DO Ministra Sprawiedliwości z 12.12.2003 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej (Dz.Urz. MS z 2003 r. Nr 3, poz. 22 ze zm.) – dalej Instrukcja w sprawie biurowości.

⁹¹ § 301 zarządzenia nr 81/03/DO (...) mówi o tym, że w wydziale rodzinnym i nieletnich prowadzi się wykaz „Nmo” dla wszelkich pism i czynności sądowych w sprawach nieletnich i małoletnich niepodlegających wpisowi do repertoriów ani innych odrębnych urzędzeń ewidencyjnych (przyj. – autorki).

Opm), a rozpoznawanych przez sąd rodzinny lub sędzię rodzinnego wpisuje się do wykazu Nmo. W opinii sędziów biorących udział w fokusie, sąd w aktach Nmo ma do dyspozycji ograniczony zakres czynności procesowych, które może podjąć. Gdy do sądu wpływa pismo od dowolnej instytucji sygnalizujące sądowi nieprawidłową sytuację dziecka, co do zasady, sąd rejestruje sprawę „Nmo” i (w praktyce sądowej) zleca na podstawie art. 570¹ k.p.c. kuratorowi przeprowadzenie wywiadu środowiskowego w celu zebrania bardziej szczegółowych informacji o małoletnim i jego środowisku, które pozwolą sądowi podjąć decyzję odnośnie do dalszego postępowania. Sąd może się także zwrócić do właściwej jednostki organizacyjnej wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej o przesłanie informacji w tym samym zakresie. Po złożeniu przez kuratora lub/i jednostkę organizacyjną wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej wywiadu sąd musi podjąć decyzję, czy istnieją przesłanki do wszczęcia postępowania opiekuńczego z urzędu czy nie. Jeśli sąd uznaje, że zachodzą przesłanki do wszczęcia postępowania opiekuńczego, wówczas wydaje w tym zakresie odpowiednie zarządzenia oraz dołącza do akt Nsm korespondencję przychodzącą, np. odpowiedź ośrodka pomocy społecznej (na pismo sądu) w sprawie informacji o zakresie udzielnej rodzinie pomocy i jej efektach.

Powstaje pytanie co powinien zrobić sąd, gdy na podstawie analizy wywiadu środowiskowego sporządzonego przez kuratora sądowego dochodzi do wniosku, że nie ma podstaw do wszczęcia z urzędu postępowania opiekuńczego, ale dostrzegając np. pewne obszary słabszego funkcjonowania rodziny chciałby, zgodnie z dyspozycją art. 100 § 2 k.r.o., poinformować o potrzebie udzielania pomocy właściwą jednostkę organizacyjną wspierania rodziny? Regulamin urzędowania sądów powszechnych w rozdziale 9: „Przepisy szczególne w sprawach rozpoznawanych w wydziałach rodzinnych i nieletnich” w żadnym miejscu nie odnosi się do zakresu czynności, jakie sąd może podjąć w odniesieniu do małoletniego w sprawie zarejestrowanej w wykazie „Nmo”.

W przypadku stwierdzenia braku przesłanek do wszczęcia postępowania, sąd określa sprawę Nmo i przekazuje akta do archiwum – czyli nie ma możliwości i podstaw do monitorowania, czy i jakie czynności podjęła jednostka organizacyjna wspierania rodziny i systemu pieczy wobec rodziny zgodnie z zawiadomieniem sądu na podstawie art. 100 § 2 k.r.o.

4.3.2. Zasoby lokalne w obszarze wspierania i pomocy rodzinie

Sędziowie rodzinni zgłaszali problem zróżnicowania gmin, z którymi współpracują pod względem zasobów lokalnych w obszarze wspierania rodziny i udzielania jej pomocy. To zróżnicowanie związane było – z jednej strony – z wielkością gminy, a z drugiej strony – z wielkością środków finansowych, jakie gmina przeznaczają na zadania związane z wspieraniem rodziny. Zasoby gmin w obszarze wspierania rodziny prawdopodobnie można opisać na kontinuum – od słabe poprzez przeciętne do bardzo dobre. Takie głosy pojawiły się zarówno w grupie fokusowej, jak i w komentarzach do ankiety internetowej.

[A] „Niektóre instytucje nie są stosowane, a niektóre np. placówka wsparcia dziennego nie zostały wprowadzone przez większość gmin”.

Bardziej optymistyczną wizję zasobów w obszarze wspierania rodziny zaprezentowali uczestnicy grupy fokusowej. Zasoby reprezentowanych w fokusie dzielnic warszawskich były podobne i opierały się głównie na specjalistach zatrudnionych w dziale pomocy specjalistycznej (asystenci rodziny, specjaliści pracy socjalnej lub pracy z rodziną, psychologowie, pedagodzy), placówkach wsparcia dziennego, rodzinach wspierających i ofercie organizacji pozarządowych. Zasoby gmin podwarszawskich były również bogate i dopasowane do potrzeb mieszkańców:

[O1] „Jestem specjalistą pracy socjalnej w Środowiskowym Ośrodku Pomocy Społecznej w Brwinowie. To jest gmina miejsko-wiejska. Mamy 17 sołectw + miasta. Jeśli chodzi o zasoby to oprócz **pracowników socjalnych** posiadamy także ofertę **pomocy specjalistycznej i sieć świetlic środowiskowych**. Zatrudniamy też **2 asystentów rodziny**. W ramach pomocy specjalistycznej zatrudniamy **psychologów i terapeutów**, zarówno dla dzieci, jak i dla dorosłych”.

Warto zwrócić uwagę na to, że przedstawiciele jednostek organizacyjnych wspierania rodziny z grupy fokusowej prezentując zasoby swoich gmin w obszarze wspierania rodziny przywoływali nie tylko zasoby wynikające z ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, i z ustawy o pomocy społecznej. Wielokrotnie w wypowiedziach uczestników pojawiały się informacje o zasobach takich jak: „grupy dla osób stosujących przemoc” (ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie⁹²), „szkoła – pedagog, psycholog” (ustawa – Prawo oświatowe⁹³), „sąd rodzinny, kurator zawodowy i społeczny” (ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych⁹⁴, ustawa o kuratorach sądowych⁹⁵), „specjalista ds. uzależnień” i „Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych” (ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁹⁶), „Punkt Informacyjno-Konsultacyjny gdzie jest prawnik, można przeprowadzić mediację rodzinną, są terapeuci uzależnień, są psychologowie dla dzieci i dorosłych” (ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi i ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie), „organizujemy Lato w mieście, współpracujemy w tym zakresie z Dzielnicą z Wydziałem Edukacji” (ustawa o samorządzie gminnym⁹⁷, ustawa – Prawo oświatowe).

Warto zatem pamiętać, że zasoby danej gminy w obszarze wspierania rodziny i pomocy społecznej nie są jedynymi w tym zakresie – do wykorzystania pozostają również zasoby z dziedziny oświaty, ochrony zdrowia, zadań własnych gminy z obszaru przeciwdziałania przemocy w rodzinie, przeciwdziałania alkoholizmowi, kultury, sportu i rekreacji i inne. Natomiast z całą pewnością asystent rodziny i/lub pracownik socjalny powinien być dla sądu kluczowym źródłem wiedzy na temat zakresu oferty wsparcia i pomocy oraz jej dostępności.

W związku z krytycznymi uwagami na temat niedostatecznych zasobów gmin w obszarze wspierania rodziny zgłaszanymi przez sędziów wypełniających ankietę i biorących

⁹² Dz.U. z 2005 r. Nr 180, poz. 1493 ze zm.

⁹³ Dz.U. z 2017 r. poz. 59 ze zm.

⁹⁴ Tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 23.

⁹⁵ Tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 1014.

⁹⁶ Tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 487 ze zm.

⁹⁷ Tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 994.

udział w fokusie, dokonano przeglądu oraz analizy Informacji Rady Ministrów o realizacji w 2016 r. ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁹⁸ oraz Informacji o wynikach kontroli Funkcjonowanie placówek wsparcia dziennego dla dzieci. Szczególnie interesujące były dane dotyczące realizacji przez gminy zadania „wspieranie rodziny” pod kątem funkcjonowania: asysty rodzinnej, rodzin wspierających i placówek wsparcia dziennego.

W 2016 r. 94% gmin w Polsce zatrudniało **asystenta rodziny**⁹⁹, przy czym najmniej asystentów było zatrudnionych w województwach: podlaskim (69% gmin), łódzkim (88% gmin) i lubelskim (92% gmin)¹⁰⁰. Należy podkreślić, że od 1.01.2015 r. asysta rodzinna jest zadaniem obligatoryjnym gminy. Jak podaje Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, gminy na zatrudnienie asystentów ze środków własnych wydały 66,826 mln zł, co stanowiło 53,8% ogółu wydatków na ten cel w 2016 r. „Jednym ze znaczących źródeł finansowania zatrudnienia asystentów rodziny w 2016 r. były dotacje przyznane przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w ramach „Programu asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej na rok 2016. (...) W 2016 r. dofinansowanie z budżetu państwa stanowiło 48,3% ogółu wydatków na ten cel”¹⁰¹. W praktyce oznacza to, że ok. połowa gmin w Polsce korzystała z dofinansowania zatrudnienia asystentów z budżetu państwa, a środki z Programu resortowego były kierowane do gmin w II kwartale 2016 r. i umożliwiały zatrudnienie asystentów do końca grudnia 2016 r. **Zatem realnie rzecz biorąc, ok. 40% gmin w Polsce zatrudniało w 2016 r. asystentów rodziny jedynie w okresie od maja do grudnia.**

Jak wynika z Informacji z 2016 r., liczba **rodzin wspierających** w całej Polsce spadła w stosunku do 2015 r. o 16 i wynosiła 66, co przy uwzględnieniu liczby gmin daje **wynik 0,027 rodziny wspierającej na gminę.**

Jeżeli chodzi o **placówki wsparcia dziennego**, to dane prezentowane w Informacji z 2016 r. przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej są także pesymistyczne. Resort podaje, że „w 2016 r. na obszarze całej Polski działało ogółem 1552 placówek wsparcia dziennego, co oznacza spadek o 37 placówek w stosunku do roku 2015 (1589)”¹⁰². Niestety, ministerstwo nie podaje informacji, w ilu gminach placówki wsparcia dziennego nie funkcjonują w ogóle. Dlatego sięgnięto do Informacji o wynikach kontroli NIK – Funkcjonowanie placówek wsparcia dziennego dla dzieci, gdzie zostały zamieszczone dane w tym zakresie za rok 2015. Jak podaje NIK w 2015 r. w Polsce w 443 gminach (18% ogółu gmin) funkcjonowało 1589 placówek wsparcia dziennego, **co oznacza, że 82% gmin w 2015 r. nie posiadało żadnej placówki wsparcia dziennego w rozumieniu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej**¹⁰³.

4.3.3. Artykuł 100 k.r.o. – przepis rangi ogólnej

Sędziowie uczestniczący w fokusie oraz wypełniający ankietę elektroniczną zgłaszali wątpliwości co do zakresów art. 100 i 109 k.r.o. i w ogóle stosowania art. 100

⁹⁸ Dz.U. z 2017 r. poz. 697 ze zm. – dalej Informacja z 2016 r.

⁹⁹ W 2015 r. – 93% gmin nie zatrudniało asystenta (Informacja z 2016 r., s. 8–9).

¹⁰⁰ Informacja z 2016 r., s. 8–9.

¹⁰¹ Informacja z 2016 r., s. 9.

¹⁰² Informacja z 2016 r., s. 11.

¹⁰³ Informacja o wynikach kontroli Funkcjonowanie placówek wsparcia dziennego dla dzieci, KPS-410-007-00/2016, NIK 2017, <https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/kontrole,16951.html>, s. 8 (dostęp: 17.11.2017 r.).

§ 2 k.r.o. Przypomnijmy, że 11 (czyli 24% tej grupy) spośród 46 sędziów, którzy w pytaniu nr 7 w ankiecie przyznało, że nie zdarzyło im się do tej pory zastosować w praktyce przepisu art. 100 § 2 k.r.o. jako powód podali: „moim zdaniem przepis art. 100 § 2 k.r.o. jest nieprecyzyjny i nie określa na jakim etapie prowadzonego postępowania (rozpoznawcze/wykonawcze) czy też przed wszczęciem postępowania opiekuńczego sąd ma kierować to zawiadomienie”.

Podczas fokusu sędziowie zgłaszali, że rzadko prowadzą postępowania o wydanie dziecka na wniosek osoby uprawnionej¹⁰⁴, a jeśli zdarzają się wnioski rodzica o zapewnienie dziecku pieczy zastępczej, to są one kierowane bezpośrednio do Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie (PCPR) i dopiero PCPR powiadamia o tym fakcie sąd opiekuńczy. Zatem, pomijając sprawy o wydanie dziecka, rodzice praktycznie nie korzystają z możliwości ubiegania się o pomoc sądu opiekuńczego na podstawie art. 100 k.r.o.

W trakcie wywiadu grupowego pojawił się wątek wydawania przez sąd opiekuńczy postanowień, w których w sentencji sąd stwierdza: „udzielić pomocy (imię i nazwisko rodzica) w wychowaniu małoletniego (imię i nazwisko/urodzonego) poprzez ustanowienie nadzoru kuratora sądowego”. Stanowisko uczestników fokusu było jednogłośne:

[S4] „Orzeczeń na podstawie art. 100 k.r.o. nie wydajemy”.

Natomiast sędziowie wyjaśniali, że jeśli nawet w sentencji pojawia się sformułowanie „sąd udziela pomocy rodzicom poprzez ustanowienie nadzoru kuratora”, to i tak sąd traktuje to jako ingerencję z art. 109 k.r.o., a poprzez użycie sformułowania „udziela pomocy” wskazuje, że „rodzice dziecka chcieliby jak najlepiej, ale nie potrafią i potrzebują tej pomocy, a nadzór kuratora spowoduje, że ta pomoc zostanie dla nich zorganizowana z jednej strony, a z drugiej strony sąd będzie miał wgląd w to co dzieje się w tej rodzinie” [S4].

Warto się zatem zastanowić, czy projektodawca ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw¹⁰⁵ w 2007 r. proponując oprócz zmiany brzmienia uzupełnienie art. 100 przez dodanie § 2 osiągnął zamierzony cel? W uzasadnieniu projektu czytamy, że: „celem proponowanej zmiany (...) jest wyeksponowanie idei wspierania rodziców przez instytucję pieczy zastępczej. Sprzyjałoby to modyfikacji praktyki sądowej, w której art. 100 nie był dotychczas wykorzystywany w sposób dostateczny”¹⁰⁶. Jednakże dodany wtedy § 2¹⁰⁷ jest raczej normą prawa procesowego niż materialnego, jakim jest kodeks.

Sędziowie z grupy fokusowej stanęli na stanowisku, że **art. 100 k.r.o. jest przepisem rangi ogólnej, który podkreśla pomocniczą rolę sądu opiekuńczego i daje wyraz postanowieniom Konstytucji RP w tym zakresie.**

¹⁰⁴ Według danych MS na podstawie druku statystycznego MS-S16/18 za 2016 r. do sądów rejonowych wpłynęło 748 wniosków o wydanie dziecka, z czego 730 spraw zostało zakończonych (w tym w 160 sprawach wniosek uwzględniono w całości lub części).

¹⁰⁵ Projekt ustawy...

¹⁰⁶ Projekt ustawy..., s. 33.

¹⁰⁷ „W wypadkach, o których mowa w § 1, sąd opiekuńczy lub inne organy władzy publicznej zawiadamiają jednostkę organizacyjną pomocy społecznej o potrzebie udzielenia rodzinie dziecka odpowiedniej pomocy. Jednostka organizacyjna pomocy społecznej jest obowiązana informować sąd o rodzajach udzielanej pomocy i jej rezultatach”.

4.3.4. Sąd rozwodowy jako sąd opiekuńczy

W trakcie wywiadu fokusowego z udziałem sędziów, ale także w ankiecie elektronicznej, znalazły się uwagi dotyczące braku odpowiedniej wiedzy, doświadczenia i aktywności sądu prowadzącego sprawę rozwodową w zakresie działań, jakie standardowo podejmuje sędzia prowadzący postępowanie opiekuńcze w wydziale rodzinnym w sądzie rejonowym. Ten brak dostatecznej wiedzy, np. co do lokalnych podmiotów udzielających rodzinie wsparcia lub pomocy, odnosi się też do sytuacji, w której sąd okręgowy powinien wykonać dyspozycję art. 100 § 2 k.r.o.

[S5] Natomiast poziom sądu okręgowego to jest kompletna pustynia – pustynia informacji, kontaktu z kuratorem, bardzo często sędzia nie wie zupełnie, że gdzieś do jakiejś kuratorskiej służby powinien wysłać jakiś odpis orzeczenia do wykonania. (...) A problemów z potrzebą wsparcia w sprawie rozwodowej jest równie dużo co w waszych sprawach opiekuńczych. (...) Wy [sędziowie rodzinni – dop. autorki] przynajmniej wiecie gdzie tego wszystkiego szukać. Natomiast na poziomie sądu okręgowego, to sędziowie nawet nie wiedzą gdzie szukać tych informacji”.

Wydaje się, że problem zasygnalizowany przez sędziów ma szerszy kontekst, gdyż dotyczy też stosowania i wykonywania zarządzeń opiekuńczych określonych w art. 109 k.r.o. oraz współdziałania sądu okręgowego z kuratorem sądowym nadzorującym/wykonującym orzeczenie (najczęściej zabezpieczające) sądu okręgowego.

4.3.5. Dostęp sędziów do bazy danych

W trakcie wywiadów fokusowych ustalono, że posiadanie przez sędziów orzekających w wydziałach rodzinnych aktualnej bazy danych z podmiotami realizującymi w danej gminie zadania z obszaru wsparcia i pomocy dla swoich mieszkańców w istotny sposób ułatwiłoby sędziom podejmowanie czynności procesowych, i pozaorzeczniczych. Warto zwrócić uwagę, że zarówno sędziowie wypełniający ankietę elektroniczną, jak i sędziowie biorący udział w grupie fokusowej podnosili kwestię posiadania dostatecznej wiedzy na temat zasobów lokalnych oraz dostępności tych zasobów dla osób objętych orzeczeniem sądu (bezpłatność i łatwy dojazd).

[S2] „Kierowalibyśmy do placówek wsparcia dziennego gdybyśmy wiedzieli gdzie je mamy na swoim terenie. Jeśli sama nie dopytam się kuratora, to nie wiem”.

Biorąc pod uwagę głos 20 sędziów (11,3%) wypełniających ankietę, którzy przyznali że nie mają wiedzy na temat, gdzie kierować ewentualne zawiadomienia oraz deklarację 46 sędziów (26%), którzy nigdy nie zwracali się z zawiadomieniem, o którym mowa w art. 100 § 2 k.r.o. – wydaje się, że dostęp sędziów do aktualnych danych wpłynie nie tylko na wzrost częstości zawiadamiania podmiotów pozasądowych o potrzebie udzielenia rodzinie pomocy, lecz także na różnorodność wydawanych orzeczeń, zwłaszcza jeśli chodzi o zobowiązywanie rodziców oraz

małoletniego do określonego postępowania (art. 109 § 2 pkt 1 k.r.o.), np. skierowanie małoletniego do placówki wsparcia dziennego.

4.3.6. Współdziałanie, dialog, spotkania sądu z lokalnymi partnerami

W trakcie grup fokusowych pojawiał się wątek „współpracy z sądem” i „współpracy sądu z ...”. Wprawdzie po analizie wypowiedzi z grup fokusowych wydaje się, że współpraca sądu opiekuńczego z PCPR ma charakter bardziej partnerski (m.in. bazuje na dwustronnej komunikacji) niż współpraca sądu z ośrodkami pomocy społecznej (komunikacja jednostronna – od sądu do ośrodka). W zasadzie trudno się temu dziwić, jeśli weźmiemy pod uwagę, że sąd opiekuńczy jest „zależny” od PCPR w zakresie wykonania orzeczenia o umieszczeniu dziecka w rodzinnej lub instytucjonalnej pieczy zastępczej. Natomiast w przypadku ośrodków pomocy społecznej nie ma tej zależności. Sąd postrzega ośrodek jako źródło informacji o funkcjonowaniu rodziny lub wykonawcę swojego zarządzenia/orzeczenia.

W trakcie fokusów obydwie grupy podkreślały znaczenie dialogu między lokalnymi partnerami i deklarowały gotowość podjęcia takich działań.

[S4] „Myślę, że należy wracać do tego, że należy się spotykać właśnie w takim gronie – sędziowie, kuratorzy, pracownicy socjalni, asystenci rodziny – żebyśmy się znali, bo wtedy będzie się nam łatwiej komunikować”.

Niestety, kwestia współpracy sądu opiekuńczego z podmiotami pozasądowymi, w szczególności z jednostkami pomocy społecznej, a od 2012 r. także z jednostkami wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, była wielokrotnie podnoszona¹⁰⁸. Marek Andrzejewski podkreśla, że: „sędziowie rodzeni nie funkcjonują w systemie pomocy społecznej, lecz w ramach wymiaru sprawiedliwości. «Zawiadują» oni jednak sprawami dzieci i rodzin, które w systemie pomocy się znalazły. Dlatego racjonalny (pomijam w tym miejscu, że nakazany prawem) jest postulat współpracy sędziów z przedstawicielami pomocy społecznej, bez której nie można oczekiwać zarówno efektywnego orzekania w sprawach dzieci umieszczanych poza rodziną, jak i skutecznego pomagania rodzinom dotkniętym dysfunkcjami”¹⁰⁹. Zdaniem M. Andrzejewskiego „partnerzy winni znać specyfikę funkcjonowania drugiej strony”, a zatem sędziowie powinni znać środowisko lokalne na rzecz którego wykonują swoje obowiązki oraz instytucje, z którymi mają współpracować¹¹⁰.

O połączenie dwóch systemów – sądowego systemu oddziaływania na rodzinę oraz samorządowego systemu wsparcia rodziny poprzez uruchomienie realnej współpracy między nimi – apeluje również Jacek Ignaczewski¹¹¹. Zdaniem tego autora „tylko szeroka współpraca może przynieść pożądane efekty w zakresie przewycięzania dysfunkcji w rodzinie, a dogodnym jej miejscem jest rozprawa sądowa i postępowanie sądowe. Z ubolewaniem należy dostrzec, że dzisiaj taka szeroka

¹⁰⁸ J. Hryniewicz, *Odrzuceni. Analiza procesu umieszczania dzieci w placówkach*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006; M. Andrzejewski, *Rola sędziów rodzinnych w zreformowanym systemie opieki nad dziećmi* [w:] *Pomoc...*; J. Ignaczewski [w:] *Komentarz do spraw rodzinnych*, red. J. Ignaczewski, Warszawa 2014.

¹⁰⁹ M. Andrzejewski, *Rola...*, s. 53.

¹¹⁰ M. Andrzejewski, *Rola...*, s. 53.

¹¹¹ J. Ignaczewski [w:] *Komentarz...*, s. 56–62.

współpraca nie występuje i jest tego wiele przyczyn¹¹². Podstawową przyczyną według J. Ignaczewskiego jest **dyskontynuacja działań**, czyli zaprzestanie działań przez podmioty świadczące na poziomie gminy wsparcie i pomoc dla danej rodziny w chwili przekazania sprawy do sądu rodzinnego. Włączenie się do procesu pomagania rodzinie sądu opiekuńczego J. Ignaczewski przyrównuje do efektu „kuli śnieżnej”, czyli powiększania się skali (włączanie kolejnych podmiotów) i powagi działań (przejście od działań przedsądowych do działań sądowych) wobec rodziny.

Wydaje się, że kwestia efektywnej i satysfakcjonującej współpracy sądu z lokalnymi partnerami i odwrotnie jest kluczowym elementem poprawy jakości orzekania, i następnie wykonywania orzeczeń sądu opiekuńczego. Dobra współpraca wiąże się z odpowiedzialnością przed partnerami za podejmowane działania. Dobra współpraca sądu z działającymi lokalnie podmiotami jest także inwestycją w poprawę wizerunku sądów rodzinnych.

4.3.7. Realizacja dyspozycji art. 100 § 2 k.r.o. i zasady pomocniczości przy umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej

Sędziowie biorący udział w grupie fokusowej wypowiedzieli się na temat standardowych działań, jakie podejmują, gdy decydują się na umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej, m.in. prowadzących interesowało, czy odpis orzeczenia o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej przesyłany jest nie tylko do podmiotu odpowiedzialnego za organizację rodzinnej/institutionalnej pieczy zastępczej¹¹³, lecz także do gminy, która powinna podjąć pracę z rodzicami, którym odebrano dziecko¹¹⁴. Uczestnicy fokusu zgodnie przyznali, że nie ma praktyki przesyłania orzeczenia o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej (lub informacji o tym) do gminy w celu podjęcia z rodziną pracy na rzecz zmiany funkcjonowania rodziny. Wprawdzie sędziowie zastrzegali, że informują strony o możliwościach i okolicznościach zmiany orzeczenia sądu, ale nie jest to realizacja dyspozycji art. 109 § 4 k.r.o. lub art. 100 § 2 k.r.o. Gdy badająca zapytała uczestników fokusu dla jednostek organizacyjnych wspierania rodziny o tę samą kwestię, okazało się, że wszyscy uczestnicy potwierdzili, iż sądy przy umieszczeniu dziecka poza rodziną nie informują o tym fakcie gminy, by dać impuls do podjęcia pracy z rodziną biologiczną. Natomiast pojawił się głos przedstawiciela PCPR w tej sprawie:

[O2] „My jako PCPR przejęliśmy ten obowiązek i po otrzymaniu orzeczenia o umieszczeniu dziecka w pieczy informujemy pisemnie każdy OPS, że przyjęliśmy do pieczy dziecko z tego terenu i to nam daje fajny moment do rozpoczęcia współpracy w sprawie tego dziecka”.

Okazuje się, że praktyka sądowa dotycząca czynności zawiadamiania podmiotu pozasądowego¹¹⁵ o wydanym postanowieniu o umieszczeniu dziecka poza rodziną

¹¹² J. Ignaczewski [w:] *Komentarz...*, s. 57.

¹¹³ Organizator rodzinnej pieczy zastępczej, powiatowe centrum pomocy rodzinie (przyp. – autorki).

¹¹⁴ Art. 10 ust. 4 u.w.r.: „Praca z rodziną jest prowadzona także w przypadku czasowego umieszczenia dziecka poza rodziną”.

¹¹⁵ Związanego postanowieniem (przyp. – autorki).

nie została zmodyfikowana mimo zmian wprowadzonych do Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego przez ustawę o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz zmiany od dnia 1.01.2012 r. paradygmatu pracy z rodziną na rzecz utrzymania dziecka w rodzinie lub reintegracji rodziny. Wydaje się, że przepis art. 109 § 4 k.r.o.¹¹⁶ należy stosować mając na uwadze brzmienie art. 112⁴ k.r.o.¹¹⁷, oraz art. 100 § 2 k.r.o. i założenia ustawy o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej.

Zatem sąd opiekuńczy decydując o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej powinien nie tylko zawiadomić o wydaniu orzeczenia podmiot odpowiedzialny w powiecie za organizację pieczy zastępczej¹¹⁸, lecz także zawiadomić podmiot odpowiedzialny w gminie¹¹⁹ za organizację pracy z rodziną. Proponowane działania sądu opiekuńczego stanowi realizację dyspozycji art. 100 § 2 k.r.o. oraz jest działaniem zgodnym z duchem ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Należy podkreślić, że to rozwiązanie przystaje do koncepcji kryzysu w ujęciu R.K. Jamesa i B.E. Gillilanda¹²⁰. Przez niezwłoczne zasygnalizowanie potrzeby podjęcia działań „naprawczych”¹²¹ po wywołaniu sytuacji kryzysowej w rodzinie, jaką jest niewątpliwie odebranie dziecka rodzicom, sąd zwiększa prawdopodobieństwo uruchomienia w rodzicach motywacji do podjęcia działań na rzecz rozwoju i zmiany oraz wykorzystania tej sytuacji jako okazji¹²², a nie zagrożenia¹²³. Należy wobec tego pamiętać, że **najbardziej efektywny czas na pracę nad zmianą sposobu funkcjonowania rodziców to okres 6–8 tygodni od zdarzenia wywołującego kryzys**. Brak zawiadomienia podmiotu odpowiadającego w gminie za udzielanie rodzicom przeżywającym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych o potrzebie podjęcia z rodzicami dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej pracy na rzecz zmiany ich funkcjonowania, istotnie zmniejsza szansę na podjęcie przez rodziców takiego trudu. Oczekiwanie sądu opiekuńczego, że to podmiot odpowiedzialny za organizację pieczy zastępczej powiadomi gminę o umieszczeniu dziecka poza rodziną jest wyraźnym łamaniem obowiązku realizacji przez sąd opiekuńczy zasady pomocniczości wyrażonej w Konstytucji RP, Kodeksie rodzinnym i opiekuńszym oraz w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

¹¹⁶ W przypadku, o którym mowa w § 2 pkt 5, a także w razie zastosowania innych środków określonych w przepisach o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, sąd opiekuńczy zawiadamia o wydaniu orzeczenia właściwą jednostkę organizacyjną wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, która udziela rodzinie małoletniego odpowiedniej pomocy, i składa sądowi opiekuńczemu, w terminach określonych przez ten sąd, sprawozdania dotyczące sytuacji rodziny i udzielanej pomocy, w tym prowadzonej pracy z rodziną, a także współpracuje z kuratorem sądowym.

¹¹⁷ Dziecko umieszcza się w pieczy zastępczej do czasu zaistnienia warunków umożliwiających jego powrót do rodziny albo umieszczenia go w rodzinie przysposabiającej.

¹¹⁸ Odpowiednio organizator rodzinnej pieczy zastępczej w przypadku umieszczenia dziecka w rodzinnej formie pieczy lub powiatowe centrum pomocy rodzinie w przypadku umieszczenia dziecka w instytucjonalnej formie pieczy.

¹¹⁹ Zwykle ośrodek pomocy społecznej.

¹²⁰ Kryzys jest odczuwaniem lub doświadczeniem wydarzenia bądź sytuacji jako trudności nie do zniesienia, wyczerpującej zasoby wytrzymałości i naruszającej mechanizmy radzenia sobie z trudnościami (R.K. James, B.E. Gilliland, *Strategie interwencji kryzysowej*, Warszawa 2005, s. 26).

¹²¹ Np. przez przydzielenie rodzicom asystenta przez OPS (przyp. – autorki).

¹²² R.K. James i B.E. Gilliland opisując kryzys, podkreślają, że zjawisko kryzysu charakteryzuje: jednoczesne występowanie zagrożenia i okazji (np. do szukania pomocy), złożona symptomatologia (kryzys jest zjawiskiem złożonym, trudnym do zrozumienia), wystąpienie załóżka rozwoju i zmiany (czyli bodźca do wprowadzenia zmian), brak panaceum na kryzys, czy „naprawy od ręki”, konieczność dokonywania wyboru oraz uniwersalność i wyjątkowość zarazem (R.K. James, B.E. Gilliland, *Strategie...*, s. 26–28).

¹²³ R.K. James i B.E. Gilliland uważają, że „kryzysy są zjawiskiem ograniczonym w czasie. Trwają najwyżej 6 do 8 tygodni, po czym subiektywne poczucie zamętu się zmniejsza” (R.K. James, B.E. Gilliland, *Strategie...*, s. 29).

4.3.10. Bezwzględny obowiązek informowania OPS

Przedstawiciele jednostek wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej biorący udział w wywiadach fokusowych wielokrotnie zwracali uwagę na konieczność zawiadomienia przez sąd odpowiednich jednostek o potrzebie udzielenia rodzinie pomocy, zwłaszcza gdy wiedza sądu o nieprawidłowej sytuacji opiekuńczo-wychowawczej małoletniego dziecka nie pochodzi z ośrodka pomocy społecznej. Każdorazowo ośrodek sprawdza, czy dana rodzina jest już objęta pomocą, a jeśli nie, to podejmie działania w zakresie rozpoznania środowiska i udzielenia potrzebnego wsparcia lub pomocy.

[O7] „Czy potrzebujemy informacji od sądu? Tam gdzie nie znamy rodziny – jak najbardziej, bo każda informacja na rzecz dobra tej rodziny, szczególnie dzieci w tej rodzinie jest wskazana”.

Analiza powyższych wypowiedzi nasuwa jeszcze jeden istotny wniosek – jeśli sąd kieruje informację do ośrodka pomocy społecznej o objęcie danej rodziny pomocą, to musi być choć wstępna deklaracja (np. wyrażona przez rodzinę w trakcie przeprowadzania przez kuratora sądowego wywiadu środowiskowego) o gotowości pracy nad zmianą funkcjonowania rodziny i skorzystania z oferowanej pomocy. Przedstawiciele jednostek wspierania rodziny wyraźnie podkreślali, że trudno oczekiwać poprawy sytuacji w rodzinie objętej przez 4 lata asystą „a sąd znów zobowiązuje do współpracy z asystentem gdy ta forma wsparcia już została wyczerpana i nie mamy już tej rodzinie co zaoferować”. Chodzi zatem o to, aby orzeczenia sądu były realne i wykonalne (zarówno dla podmiotów, o których w nich mowa, jak i dla samej rodziny).

5. WNIOSKI I REKOMENDACJE

Zbadanie „Praktyki sądowej stosowania art. 100 § 2 k.r.o.” okazało się zadaniem trudnym do zrealizowania w oparciu o badania aktowe. Trudność ta polegała na tym, że nie ma odrębnego symbolu¹²⁴ dla spraw opiekuńczych, w których sąd zastosował art. 100 § 2 k.r.o. Dlatego też wśród wszystkich spraw opiekuńczych zarejestrowanych w wydziałach rodzinnych i nieletnich w wykazach Nmo, Nsm i Opm nie da się zidentyfikować spraw, które odpowiadałyby tematyce badania. Jedynym rozwiązaniem byłoby dokonanie przeglądu wszystkich spraw zarejestrowanych w wymienionych wykazach, co oczywiście jest zadaniem niemożliwym do wykonania w ramach tego badania.

Z uwagi na fakt, że nie ma odrębnej kategorii (zgodnej z Wykazem spraw podlegających symbolizacji) spraw, w których sąd zastosował dyspozycję art. 100 § 2 k.r.o. wydziały rodzinne w sposób dowolny rejestrują podejmowanie przez sąd czynności, o których mowa w przepisie. Jeżeli ta aktywność sądu opiekuńczego jest istotna dla celów naukowych lub statystycznych, to **zachodzi konieczność stworzenia odpowiedniej konfiguracji w programach wspierających pracę wydziału rodzinnego**, np. w programie Currenda.

¹²⁴ Zgodnego z Wykazem spraw podlegających symbolizacji stanowiącym załącznik do zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z 30.06.2017 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 166) – dalej Wykaz spraw podlegających symbolizacji.

W badaniu ankietowym wzięło udział, jak już niejednokrotnie wspomniano, 177 sędziów, z których 113 (63,8% ogółu) miało ponad dziesięcioletni staż orzekania w wydziale rodzinnym, a jedynie 24 sędziów (13,6%) orzekało krócej niż 5 lat. Prawie 43% sędziów oprócz wykształcenia prawniczego posiadało dodatkowe wykształcenie (studia podyplomowe) np. „Prawo rodzinne dla sędziów”, „Prawo rodzinne z elementami psychologii”, „Pedagogika specjalna dla sędziów rodzinnych”.

Znakomita większość respondentów (131 sędziów/74%) potwierdziła¹²⁵, że zawiadania jednostki organizacyjne wspierania rodziny o potrzebie udzielenia rodzinie pomocy i najczęściej kieruje swoje zawiadomienia do: **kierownika ośrodka pomocy społecznej** (100 odpowiedzi/76,3%), **kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie** (88 odpowiedzi/67,1%), **organizatora rodzinnej pieczy zastępczej** (38 odpowiedzi/29%), **wójta/burmistrza/prezydenta miasta** (22 odpowiedzi/16,8%), **asystenta rodziny** (16 odpowiedzi/12,2%) i **placówki opiekuńczo-wychowawczej** (11 odpowiedzi/8,4%). Wśród sędziów biorących udział w wywiadzie fokusowym również najczęściej wskazywano na **ośrodek pomocy społecznej i powiatowe centrum pomocy rodzinie**.

Biorąc pod uwagę treść przepisu art. 100 § 2 k.r.o.¹²⁶, wydaje się, że ustawodawca miał na myśli przede wszystkim potrzebę udzielenia pomocy rodzicom w należyтым wykonywaniu władzy rodzicielskiej, co się wiąże z przekazaniem przez sąd lub inny organ władzy publicznej stosownej informacji do gminy, która odpowiada za udzielenie rodzinie wsparcia. Analiza wypowiedzi w ankietach i w trakcie fokusu pokazała, że sędziowie nie rozróżniają w dostatecznym stopniu kompetencji ośrodków pomocy społecznej i powiatowych centrów pomocy rodzinie, uznając, że zawiadomienie na podstawie art. 100 § 2 k.r.o. może być kierowane zarówno do ośrodka pomocy społecznej, jak i PCPR. Natomiast w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej występuje wyraźny podział zadań między powiat i gminę. Gmina odpowiada **za udzielanie rodzicom przeżywającym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych wsparcia**¹²⁷, natomiast powiat odpowiada **za zorganizowanie dla dzieci miejsc w pieczy zastępczej**. Oczywiście w założeniach do obowiązującego od 2012 r. systemu pomocy dziecku i rodzinie określonego w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej przyjmuje się, że piecza zastępcza jest narzędziem wykorzystywanym do pomocy rodzicom (przez zapewnienie dziecku pieczy zastępczej), ale należy podkreślić, iż podstawowe funkcje w zakresie udzielania pomocy rodzicom z trudnościami w wychowywaniu własnych dzieci wypełnia gmina poprzez ośrodek pomocy społecznej. Dlatego **należy rekomendować sądom kierowanie zawiadomień do kierownika ośrodka pomocy społecznej**, chyba że zachodzi potrzeba udzielenia rodzicowi pomocy poprzez zapewnienie jego dziecku miejsca w pieczy zastępczej – wtedy stosowne zawiadomienie należy skierować do kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie.

¹²⁵ Należy zastrzec, że badania ankietowe „są doskonałym narzędziem pomiaru postaw i poglądów”, czyli mierzą raczej to co ludzie deklarują i myślą na temat objęty badaniem, niż to co rzeczywiście robią w tym zakresie (E. Babbie, *Badania...*, s. 268–269).

¹²⁶ „W przypadkach, o których mowa w § 1, sąd opiekuńczy lub inne organy władzy publicznej zawiadamiają jednostkę organizacyjną wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, (...), o potrzebie udzielenia rodzinie dziecka odpowiedniej pomocy (...)”.

¹²⁷ Najczęściej decyzją wójta/burmistrza zadania z zakresu wspierania rodziny są powierzone ośrodkowi pomocy społecznej (przyj. – autorki).

Sędziowie w znakomitej większości (157 sędziów/88,7%) deklaruowali, że mają stosowną wiedzę, gdzie kierować – zgodnie z dyspozycją art. 100 § 2 k.r.o. – zawiadomienia o potrzebie udzielenia pomocy. Sposób pozyskania tej wiedzy był różnorodny – 49 sędziów uzyskało tę informację od gminy, 47 od współpracującego z nimi kuratora zawodowego, 33 od przewodniczącego wydziału lub innego sędziego z wydziału, 11 samodzielnie zwróciło się do gminy o udzielenie takiej informacji, a 17 uzyskało taką informację w inny sposób. **Biorąc pod uwagę obciążenie sędziów rodzinną pracą i zakres ich obowiązków, należy zadbać o efektywność pracy sędziego, czyli nie obciążać sędziego zbędnymi czynnościami urzędniczymi.** Ponadto wydaje się, że brak aktualnej wiedzy sądu na temat zatrudnianych przez gminy asystentów rodziny oraz funkcjonujących w danej gminie placówek wsparcia dziennego skutkuje niedostatecznym wykorzystaniem przez sąd opiekuńczy możliwości określonych w art. 109 § 2 pkt 1 k.r.o.¹²⁸ wprowadzonych w 2012 r. przez ustawę o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Wydaje się, że biorąc pod uwagę, iż sąd opiekuńczy ma obowiązek stosować przepisy prawa publicznego, jakim jest ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, **Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej powinno w ramach dobrej współpracy z wymiarem sprawiedliwości zobowiązać gminy i powiaty do przesłania do właściwych sądów rejonowych informacji o zasobach gmin w obszarze wspierania rodziny oraz zobowiązać je do aktualizowania ww. danych raz w roku**¹²⁹.

Warto także przeanalizować argumenty podawane przez 46 sędziów (26%), którzy zadeklarowali, „że nie zdarzyło się (...) im do tej pory zastosować w praktyce przepisu art. 100 § 2 k.r.o.¹³⁰”. Prawie 61% tej grupy (**tj. 28 sędziów**) przyznało, że nie widzi takiej potrzeby, co jest deklaracją zaskakującą ze strony sędziego rodzinnego, w którego etos pracy wpisana jest ochrona zagrożonego dobra i pomoc rodzicom w wypełnianiu ich obowiązków rodzicielskich. Zatem wydaje się zasadne wprowadzenie tematyki związanej z organizacją systemu wspierania rodziny i pieczy zastępczej oraz współpracą sądu opiekuńczego z podmiotami pozasądowymi do programu aplikacji i szkoleń ustawicznych realizowanych przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury (KSSiP).

Natomiast 11 sędziów spośród 46 (czyli 24%), którzy nie zastosowali art. 100 § 2 k.r.o. w uzasadnieniu swojego działania odwołało się do tego, że: „**przepis jest nieprecyzyjny i nie określa na jakim etapie postępowania sąd ma kierować te zawiadomienia**”¹³¹. Podobne wątpliwości zgłaszali sędziowie wypełniający ankietę oraz uczestnicy grupy fokusowej, zwracając szczególnie uwagę na to, że dostrzegają trudności natury technicznej i prawnej w stosowaniu przepisu art. 100 § 2 k.r.o. przed wszczęciem postępowania opiekuńczego, czyli w fazie zarejestrowanej sprawy Nmo. Sędziów ogranicza brak odpowiednich przepisów proceduralnych

¹²⁸ „Zobowiązać rodziców małoletniego do pracy z asystentem rodziny”, „skierować małoletniego do placówki wsparcia dziennego” (przyj. – autorki).

¹²⁹ Sporządzenie przez gminę informacji z aktualną bazą zasobów w obszarze wsparcia nie jest czynnością uciążliwą dla gminy, gdyż zgodnie z art. 176 pkt 6 u.w.r. gmina ma obowiązek co roku sporządzać sprawozdania finansowo-rzeczowe z zakresu wspierania rodziny zawierające powyższe informacje oraz przekazywać je w wersji elektronicznej właściwemu wojewodzie. Podobny obowiązek ciąży na powiecie, a wynika on z art. 180 pkt 14 u.w.r. (przyj. – autorki).

¹³⁰ Pytanie nr 7.

¹³¹ Odpowiedź „C” na pytanie nr 7.

(w Kodeksie postępowania cywilnego lub w Regulaminie urzędowania sądów powszechnych) i odpowiednio do nich zapisów w Oddziale 4. Wykaz „Nmo” w zarządzeniu nr 81/03/DO Ministra Sprawiedliwości¹³² co do czynności, jakie sąd opiekuńczy może podjąć po zarejestrowaniu sprawy Nmo odnośnie do małoletniego. Zatem należy rozważyć zmianę lub uzupełnienie § 302 w zarządzeniu nr 81/03/DO.

Znakomita większość sędziów wypełniających ankietę online (131 spośród 177 sędziów) oraz wszyscy biorący udział w wywiadzie fokusowym wskazywali, że dyspozycję art. 100 § 2 k.r.o. stosują na każdym etapie postępowania opiekuńczego (odpowiednio 26,7% sędziów zaznaczało przede wszystkim etap przed wszczęciem postępowania/Nmo/, 55,7% ogółu wskazywało przede wszystkim na etap postępowania rozpoznawczego/Nsm/, a 16,8% ogółu wskazywało przede wszystkim na etap postępowania wykonawczego/Opm/). Warto zauważyć, że 40 sędziów (30,5%) wypełniających ankietę podkreślało, że stosuje dyspozycję art. 100 § 2 k.r.o. na wszystkich etapach postępowania, co daje wyraz realizacji przez sąd opiekuńczy zasady pomocniczości wyrażonej w Konstytucji RP i idei pomocniczej funkcji sądu opiekuńczego wyrażonej w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym.

Uczestnicy grup fokusowych zgodnie podkreślali priorytet działań pomocowych nad działaniami interwencyjnymi, a tym samym konieczność wykorzystania najpierw działań przedsądowych (czyli wsparcia, o którym mowa w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej), a dopiero, jeśli okażą się one nieskuteczne lub wyczerpią się możliwości dalszego udzielania wsparcia – rekomendowali powiadomienie sądu opiekuńczego. Aby doprowadzić do takiego stanu rzeczy konieczna jest ścisła współpraca sądu opiekuńczego z podmiotem odpowiedzialnym w gminie za udzielanie wsparcia, czyli najczęściej ośrodkiem pomocy społecznej. Przedstawiciele jednostek wspierania rodziny proponowali, by sądy każdorazowo (obligatoryjnie) przesyłały do ośrodka pomocy społecznej informację o nieprawidłowej sytuacji opiekuńczo-wychowawczej małoletniego, jeśli informacja o rodzinie, która stanowiła podstawę czynności podejmowanych przez sąd, nie pochodziła z ośrodka i w związku z tym zachodzi prawdopodobieństwo, że rodzina może nie być objęta pomocą ośrodka. Ośrodek potraktuje to zawiadomienie jako podstawę do udzielenia rodzinie z urzędu pomocy określonej w ustawie o pomocy społecznej i ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. W przypadku, gdy rodzina będzie już objęta pomocą/wsparciem – ośrodek będzie ją nadal kontynuował.

Z drugiej zaś strony, sędziowie apelowali do podmiotów pozasądowych, w szczególności jednostek wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, aby podejmując decyzję o skierowaniu do sądu opiekuńczego zawiadomienia na podstawie art. 572 § 2 k.p.c. o potrzebie wszczęcia z urzędu postępowania opiekuńczego, w uzasadnieniu tego zawiadomienia podawały szczegółowe informacje o pomocy udzielonej danemu dziecku i jego rodzicom przed zawiadomieniem sądu oraz innych działaniach podjętych w ramach kompetencji danego podmiotu.

Uczestnicy grup fokusowych podkreślali znaczenie stopniowania „interwencji” sądu w sferę władzy rodzicielskiej po zakończonym etapie przedsądowych

¹³² Zob. przypis 90.

działań wsparciowo-pomocowych: od udzielenia pomocy w wychowaniu dzieci przez nadzór kuratora – przez wgląd w wychowanie dzieci przez nadzór połączony z zobowiązaniem rodziców do podjęcia określonych przez sąd czynności – do umieszczenia dziecka poza rodziną, gdy inne formy pomocy nie przyniosły zamierzonych efektów.

W trakcie wywiadów fokusowych sędziowie mówiąc o „zawiadamianiu innych podmiotów o potrzebie udzielenia rodzinie pomocy w wypełnianiu jej funkcji rodzicielskich”, często naprzemiennie określali tę czynność jako „zwracanie się do danego podmiotu o udzielenie informacji, o tym czy dana rodzina jest objęta pomocą”. Tę obserwację potwierdzali również uczestnicy grupy fokusowej dla przedstawicieli jednostek wspierania rodziny. Wydaje się dość oczywiste, że konieczne jest rozgraniczenie dwóch różnych czynności sądu: „zawiadomienia” na podstawie art. 100 § 2 k.r.o. jednostki organizacyjnej wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej o potrzebie udzielenia rodzinie dziecka pomocy i „wystąpienia sądu do podmiotu o udzielenie informacji czy dana rodzina jest objęta pomocą i w jakim zakresie”. W przypadku zwrócenia się „o udzielenie informacji” podmiot, do którego skierowane jest pytanie, może się ograniczyć jedynie do udzielenia odpowiedzi na pismo sądu bez podjęcia działań inicjujących udzielenie pomocy.

W toku wywiadów fokusowych okazało się także, że sądy umieszczając dziecko w pieczy zastępczej przesyłają orzeczenie o umieszczeniu dziecka poza rodziną jedynie do organizatora rodzinnej pieczy zastępczej/powiatowego centrum pomocy rodzinie. Biorąc pod uwagę zasadę pomocniczości realizowaną przez sąd opiekuńczy, ideę tymczasowości pieczy zastępczej oraz prawo dziecka do wychowania w rodzinie (w tym powrotu pod opiekę rodziców, jeśli ustaną przesłanki powodujące umieszczenie go w pieczy) **wydaje się, że sąd opiekuńczy orzekając o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej powinien korzystając z dyspozycji art. 100 § 2 k.r.o. przesłać zawiadomienie o potrzebie rozpoczęcia pracy z rodzicami dziecka również do ośrodka pomocy społecznej.** Takie rozwiązanie zainicjuje skierowanie do rodziny asystenta i niezwłoczne podjęcie pracy z rodziną na rzecz zmiany jej sposobu funkcjonowania i usunięcia powodów umieszczenia dziecka w pieczy.

Ponadto, należy zwrócić szczególną uwagę przy wydawaniu zarządzeń na konieczność przesłania do jednostki wspierania rodziny odpisu orzeczenia zobowiązującego rodziców do współpracy z asystentem rodziny (lub uchylającego ten obowiązek), co umożliwi niezwłoczne skierowanie (lub wycofanie) przez kierownika ośrodka pomocy społecznej asystenta do wskazanej rodziny. W tym postanowieniu lub zarządzeniu sąd ma określić częstotliwość składania przez jednostkę sprawozdań dotyczących sytuacji rodziny i udzielanej pomocy. Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej w art. 15 ust. 1 pkt 15 stanowi, że asystent rodziny dokonuje okresowej oceny sytuacji rodziny nie rzadziej niż co pół roku.

Zarówno sędziowie (w komentarzach do ankiety oraz biorący udział w grupie fokusowej), jak i przedstawiciele jednostek wspierania rodziny podkreślali znaczenie dobrej współpracy między sądem a podmiotami działającymi lokalnie w obszarze pomocy dziecku i rodzinie. Sędziowie sygnalizowali przede wszystkim potrzebę posiadania aktualnych i zweryfikowanych danych dotyczących zasobów świadczących wsparcie i pomoc dla rodzin, a przedstawiciele jednostek wspierania rodziny potrzebę „bycia wysłuchanym i zrozumianym” przez sąd opiekuńczy. Obydwie

strony deklarowały gotowość udziału we wspólnych spotkaniach, których celem byłaby wymiana informacji o bieżących problemach i potrzebach¹³³. Ponadto przedstawiciele jednostek wspierania rodziny zgłaszali potrzebę uwzględnienia przez sąd ich rekomendacji w zakresie zastosowania przez sąd form pomocy, o których jest mowa w ustawach: o pomocy społecznej lub o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Uczestnicy grupy fokusowej z udziałem podmiotów pozasądowych twierdzili, że zdobycie zaufania sądu i bycie traktowanym po partnersku to pewien proces, który wymaga czasu i wspólnych (sądu i jednostki wspierania rodziny) doświadczeń.

Analiza zebranego materiału badawczego potwierdza, że sędziom jest potrzebna aktualna, gruntowna wiedza na temat założeń i zasad działania systemu wspierania rodziny i pieczy zastępczej opisanego w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej połączona z dobrą znajomością zasobów lokalnych w obszarze pomocy dziecku i rodzinie. Jest to wiedza, którą sędziowie powinni uzyskiwać w toku szkoleń przygotowujących do wykonywania zawodu sędziego oraz w trakcie szkoleń ustawicznych organizowanych przez KSSiP. Wiedza teoretyczna powinna być uzupełniona przez działania praktyczne sędziego, np. udział w spotkaniach z lokalnymi partnerami w ramach realizacji § 198 Regulaminu urzędowania sądów powszechnych.

W trakcie wywiadu fokusowego, ale także w uwagach do ankiety pojawił się wątek wypełniania zadań sądu opiekuńczego przez sędziów orzekających w wydziałach cywilnych w sprawach rozwodowych. Sędziowie z dużą troską mówili o znacznie gorszej, w porównaniu z sędzią rodzinnym orzekającym w sądzie rejonowym, pozycji sędziego okręgowego, który nie ma dostępu do zespołu kuratorskiej służby sądowej i nie ma stosownej wiedzy o zasobach lokalnych właściwych dla rozwodzących się małżonków. **Proponujemy poddać szczególnej refleksji przygotowanie sędziów orzekających w sprawach rozwodowych i rozważyć potrzebę uzupełnienia tematyki dedykowanych tej grupie sędziów szkoleń realizowanych przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury oraz wyposażyć Wydziały Cywilne Sądów Okręgowych orzekające w sprawach rozwodowych w bazy danych zawierające informacje o zasobach w obszarze wspierania rodziny z gmin należących do właściwości miejscowej Wydziału.**

Na zakończenie, by podsumować rozważania na temat „Praktyki sądowej stosowania art. 100 § 2 k.r.o.”, wypada przywołać wypowiedź sędziego [S5]: „To jest przepis rangi ogólnej, gdzie ten obowiązek ogólny musi być wyrażony. Sama Konstytucja nakazuje nam chronić rodzinę, wspierać rodzinę, pomagać tej rodzinie, otaczać opieką małoletnich. Więc gdzieś trzeba było nałożyć na organy, również sądy ten obowiązek”.

To prawda, choć trzeba podkreślić, że zapis w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym jest starszy niż zapisy w ratyfikowanej przez Polskę Konwencji o prawach dziecka, implementowane następnie do prawa krajowego, np. Konstytucja RP. Faktem jest, że intencją projektodawcy odnośnie do zmian wprowadzonych w art. 100 k.r.o. w 2009 r. było szersze wykorzystanie dyspozycji przepisu. Może niezbyt fortunnie zmiana ta została zrealizowana poprzez dodanie § 2, który jest normą prawa procesowego do normy odnoszącej się do prawa materialnego. Wydaje się, że wpisanie

¹³³ Wspólne spotkania w celu omówienia bieżącej współpracy sądu i podmiotów pozasądowych byłyby doskonałą formą realizacji zapisów § 217 ust. 1 pkt 1 i § 219 obowiązującego Regulaminu urzędowania sądów powszechnych.

do Kodeksu obowiązku zawiadamiania przez sąd opiekuńczy podmiotów pozasądowych, bez zadbania o inne warunki sprzyjające stosowaniu tego przepisu, nie nakłoni sędziów do mechanicznego wypełniania dyspozycji art. 100 k.r.o. Zatem potrzebne jest szerzenie w środowisku sędziowskim wiedzy o założeniach systemu pomocy dziecku i rodzinie tak, by jego kluczowe zasady stały się zrozumiałe dla sędziów oraz dostarczenie sędziom bazy aktualnych informacji o zasobach, co z kolei pozwoli dokonać sądowi wyboru odpowiedniego środka wsparcia lub pomocy. Sędziowie czują się odpowiedzialni „za” zainicjowanie udzielenia rodzinie pomocy, ale i „przed” rodziną przez podmiotowe i godnościowe traktowanie jej członków.

Abstract

Alina Prusinowska-Marek, *Research on the practice of judicial application of Article 100(2) of the Family and Guardianship Code*

The Family and Guardianship Code (FGC) in Article 100 guarantees that parents should receive assistance from courts and other public authorities in proper exercise of their parental authority over the child. The aim of the assistance provided by courts and public authorities is to remove obstacles that prevent parents from exercising their authority or render it difficult. The conception of subsidiary role of the guardianship court was rooted in the particular socio-political conditions prevailing during the work on Code adopted in 1964. At the same time, we have to admit that it was innovative in the context of provisions of the Convention on the Rights of the Child, which Poland ratified in 1990, and the Constitution of the Republic of Poland, which was adopted in 1997. The request for 'subsidiarity' of the guardianship court is still valid, especially in times when the family is perceived to be in crisis and considering the disquieting news about inadequate or incompetent care and upbringing of children. This is why currently a guardianship court often in practice acts as a coordinator of measures in the field of support, assistance or intervention with respect to the child and his/her family. The quantitative and qualitative research conducted in 2017 at the Institute of Justice had the aim of checking the court practice in the area of implementation of the principle of subsidiarity by the guardianship courts, identifying any barriers in this regard, and suggesting the possible solutions to improve the efficiency of applying Article 100(2) FGC.

Keywords: *family, child, parents, the child's good, threat to the child's good, guardianship court, family court judge, assistance, support, work with the family, subsidiarity, supporting the family, cooperation, family support units, municipality, alternative care units, alternative care, county, intervention, prevention, social assistance, social worker, family assistant, supporting family, day support unit, reintegration, social assistance centre, county family assistance centre*

Streszczenie

Alina Prusinowska-Marek, *Praktyka sądowa stosowania art. 100 § 2 k.r.o. w świetle badań*

Kodeks rodzinny i opiekuńczy (k.r.o.) w art. 100 gwarantuje rodzicom pomoc sądu i innych organów publicznych w należyтым wykonywaniu władzy rodzicielskiej wobec dziecka. Celem pomocy udzielanej przez sąd i organy publiczne ma być usunięcie przeszkód

uniemożliwiających lub utrudniających rodzicom wykonywanie władzy. Koncepcja subsydiarnej roli sądu opiekuńczego miała swoje źródło w specyficznych uwarunkowaniach społeczno-politycznych obowiązujących w czasie prac nad kształtem Kodeksu z 1964 r., a jednocześnie należy przyznać, że była nowatorska w kontekście postanowień ratyfikowanej w 1990 r. Konwencji o prawach dziecka oraz uchwalonej w 1997 r. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Postulat „pomocniczości” sądu opiekuńczego jest nadal aktualny, szczególnie w dobie obserwowanego kryzysu rodziny i niepokojących doniesień o nieodpowiednim czy nieumiejętnym sprawowaniu pieczy oraz wychowywaniu dzieci. Dlatego obecnie sąd opiekuńczy w praktyce często pełni rolę koordynatora oddziaływań w zakresie wsparcia, pomocy lub interwencji w odniesieniu do dziecka i jego rodziny. Badania ilościowo-jakościowe prowadzone w 2017 r. w Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości miały na celu sprawdzenie praktyki sądowej odnośnie do realizacji przez sąd opiekuńczy zasady pomocniczości, zidentyfikowanie barier w tym zakresie oraz zaproponowanie możliwych rozwiązań co do poprawy efektywności stosowania art. 100 § 2 k.r.o.

Słowa kluczowe: rodzina, dziecko, rodzice, dobro dziecka, zagrożenie dobra dziecka, sąd opiekuńczy, sędzia rodzinny, pomoc, wsparcie, praca z rodziną, pomocniczość, wspieranie rodziny, współpraca, jednostki wspierania rodziny, gmina, jednostki pieczy zastępczej, piecza zastępcza, powiat, interwencja, profilaktyka, pomoc społeczna, pracownik socjalny, asystent rodziny, rodzina wspierająca, placówka wsparcia dziennego, reintegracja, ośrodek pomocy społecznej, powiatowe centrum pomocy rodzinie

Literatura

1. 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, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005;
2. E. Babbie, *Badania społeczne w praktyce*, Warszawa 2005;
3. H. Ciepła, *Nowelizacje Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego dokonane w latach 2008 i 2009 r. z komentarzem*, <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ZCf6J75TKDYJ:https://oirp.krakow.pl/media/9357f76d2b034efe9adb48b72bc5ff8f/Nowela%2520do%2520kro.doc+%&cd=1&chl=pl&ct=clnk&gl=pl>;
4. B. Dobrzański [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. M. Grudziński, J. Ignatowicz, Warszawa 1966;
5. M. Grewiński, *Od systemu opieki przez politykę pomocy do aktywizacji i integracji społecznej w Polsce* [w:] *Współczesne tendencje w pomocy społecznej i pracy socjalnej*, red. M. Grewiński, J. Krzyszkowski, Warszawa 2011;
6. J. Hryniewicz, *Odrzuceni. Analiza procesu umieszczania dzieci w placówkach*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006;
7. D. Jakimiec, *Dysfunkcjonalność rodziny jako przedmiot postępowania wykonawczego w prawie rodzinnym i opiekuńczym*, Warszawa 2016, s. 112–114;
8. R.K. James, B.E. Gilliland, *Strategie interwencji kryzysowej*, Warszawa 2005;
9. J. Ignaczewski [red.] *Władza rodzicielska i kontakty z dzieckiem*, Warszawa 2012, s. 12;
10. J. Ignaczewski [w:] *Komentarz do spraw rodzinnych*, red. J. Ignaczewski, Warszawa 2014;
11. J. Ignatowicz [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy z komentarzem*, red. J. Pietrzykowski, Warszawa 1993;
12. Informacja o wynikach kontroli Funkcjonowanie placówek wsparcia dziennego dla dzieci, KPS-410-007-00/2016, NIK 2017, <https://www.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/kontrolne,16951.html>;

13. Informacja Rady Ministrów o realizacji w roku 2016 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2017 r. poz. 697 ze zm.);
14. M. Kaczmarek, *Zmiana paradygmatu w opiece zastępczej. Uwagi do stanu reformy* [w:] *Pomoc dzieciom i rodzinie w środowisku lokalnym. Debata o nowym systemie*, red. M. Raclaw-Markowska, Warszawa 2005;
15. A. Krasnowolski, *Subsydiarność w prawie i praktyce samorządowej*, Opracowania Tematyczne OT-609, Biuro Analiz i Dokumentacji. Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych, Kancelaria Senatu, styczeń 2012 r.;
16. W. Patulski, *Kierunki działalności sądownictwa dla nieletnich*, Nowe Prawo 1975, nr 7–8;
17. Projekt z dnia 7 grudnia 2007 r. ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 629, Sejm VI kadencji;
18. I. Sierpowska, *Zasada pomocniczości w pomocy społecznej*, Przegląd Prawa i Administracji 2009, nr 79;
19. M. Szpunar, *Internet w procesie realizacji badań*, Toruń 2010;
20. D. Trawkowska, *Czym jest polska praca socjalna z rodziną? [w:] Jak wspierać rodziny? Perspektywa organizacji. Perspektywa administracji. Dobro wspólne*. Kwartalnik Trzeci sektor, numer specjalny, 2013/2014;
21. E. Trybulska-Skoczelas [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. J. Wierciński, Warszawa 2014;
22. Uzasadnienie projektu z dnia 7 grudnia 2007 r. ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 629, Sejm VI kadencji;
23. Założenia projektu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nad dzieckiem, <https://www.mpips.gov.pl/userfiles/File/Departament%20Swiadczen%20Rodzinnych/A%20opieka%20zastepcza/zalozenia%20po%20RM%2030.06.pdf>.