



Instytut Wymiaru Sprawiedliwości



Praktyka sądowa w zakresie realizacji zasady
tymczasowości pieczy zastępczej
– raport z badań

Alina Prusinowska-Marek



Prawo rodzinne
Warszawa 2018

Spis treści

I. Uwagi wprowadzające	7
II. Piecza zastępcza – od systemu ratowania dziecka do systemu pomocy dziecku i jego rodzinie	9
II.1. System ratownictwa dziecka (lata 1945–1999)	11
II.2. Od ratowania dziecka ku pomocy rodzinie dziecka (lata 2000–2011)	12
II.3. Piecza zastępcza jako narzędzie wsparcia rodziców przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych (stan od 1.01.2012 r.)	18
II.4. Piecza zastępcza i wspieranie rodziny w liczbach	30
III. Realizacja zasady tymczasowości pieczy przez sądy opiekuńcze i jednostki organizacyjne wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej – analiza teoretyczna	37
III.1. Rola i czynności sądu prowadzącego postępowanie wykonawcze w zakresie realizacji zasady tymczasowości pieczy zastępczej	37
III.2. Działania jednostek organizacyjnych wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej na rzecz realizacji zasady tymczasowości pieczy zastępczej	43
IV. Metodologia badań	49
IV.1. Analiza dokumentów z akt sądowych	49
IV.2. Badania sondażowe online	51
IV.3. Wywiady fokusowe	53
V. Analiza uzyskanych danych ilościowych i jakościowych	55
V.1. Respondenci badania ankietowego i uczestnicy wywiadów fokusowych	55
V.1.1. Ankieta dla sędziów	55
V.1.2. Ankieta dla powiatowych centrów pomocy rodzinie	55
V.1.3. Uczestnicy wywiadów fokusowych	56
V.2. Analiza danych z badań aktowych, ankiet online i wywiadów fokusowych	56
V.2.1. Podstawowe dane o osobach objętych orzeczeniem sądu i powodach ingerencji sądu opiekuńczego	57
V.2.1.1. Dzieci	57
V.2.1.2. Matki i ojcowie	59
V.2.1.3. Rodzina	61

V.2.2. Orzeczenie sądu o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej	64
V.2.3. Czynności sądu w postępowaniu wykonawczym	73
V.2.3.1. Czynności po stwierdzeniu prawomocności orzeczenia końcowego	73
V.2.3.2. Posiedzenia wykonawcze	74
V.2.3.3. Zwracanie się do organizatora rodzinnej pieczy lub placówki opiekuńczo-wychowawczej o informację o całokształcie sytuacji osobistej dziecka	76
V.2.3.4. Zwracanie się do OPS o informację o sytuacji rodziców dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej	77
V.2.3.5. Zlecanie wywiadów środowiskowych kuratorom sądowym	77
V.2.3.6. Udział przedstawiciela sądu w posiedzeniach dotyczących oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy	80
V.2.3.7. Decyzje w sprawie urlopowania dziecka umieszczonego w pieczy	81
V.2.3.8. Kolejne postępowania dotyczące małoletniego i jego rodziny toczące się w trakcie postępowania wykonawczego	83
V.2.3.9. Skierowanie orzeczenia sądu do ZKSS	84
V.2.3.10. Sposób prowadzenia przez sędziego postępowania wykonawczego	88
V.2.3.11. Opinie przedstawicieli PCPR-ów na temat czynności sądu w postępowaniu wykonawczym w sprawach dotyczących pieczy zastępczej	89
V.2.4. Czynności jednostek organizacyjnych wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej w toku postępowania wykonawczego Opm	91
V.2.4.1. Przesyłanie do sądu przez organizatora rodzinnej pieczy lub placówkę opiekuńczo-wychowawczą z własnej inicjatywy informacji o całokształcie sytuacji osobistej dziecka (art. 47 ust. 5 u.w.r. lub art. 131 ust. 2 u.w.r.)	91
V.2.4.2. Przesłanie przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej lub dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej wniosku o uregulowanie sytuacji prawnej dziecka	93
V.2.4.3. Kontakty osobiste lub telefoniczne przedstawiciela organizatora rodzinnej pieczy zastępczej lub PCPR lub placówki z sędzią referentem w nagłych sytuacjach	95
V.2.4.4. Zapraszanie przedstawiciela sądu do udziału w posiedzeniach w sprawie oceny zasadności pobytu dziecka w pieczy zastępczej	96
V.2.4.5. Udział asystenta rodziny/pracownika socjalnego w posiedzeniach w sprawie oceny zasadności dalszego pobytu dziecka w pieczy zastępczej	96
V.2.5. Powód zakończenia postępowania wykonawczego	97
V.2.6. Ocena współpracy sądu z jednostkami organizacyjnymi wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej w toku prowadzonego przez sąd postępowania wykonawczego	99
V.2.6.1. Współpraca sądu z organizatorem rodzinnej pieczy lub PCPR	99
V.2.6.2. Współpraca sądu i organizatora rodzinnej pieczy/PCPR z jednostką gminy odpowiedzialną za udzielenie rodzicom wsparcia	101
V.2.7. Rozumienie pojęcia „tymczasowość pieczy zastępczej”	104
V.2.8. Trudności i bariery w realizacji zasady „tymczasowości pieczy” w opinii sędziów i PCPR-ów	108

VI. Podsumowanie wyników, wnioski i rekomendacje w zakresie zmiany obowiązującego prawa i praktyki	113
VI.1. Podsumowanie wyników badań ilościowych i jakościowych	114
VI.2. Wnioski i rekomendacje w zakresie zmiany obowiązującego prawa i praktyki sądowej	125
VI.2.1. Wnioski i rekomendacje odnoszące się wyłącznie do wymiaru sprawiedliwości	125
VI.2.2. Wnioski i rekomendacje odnoszące się wyłącznie do jednostek wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej	132
VI.2.3. Wspólne terytorium	136
Bibliografia	139

Cierpienie dzieci jest naszym gorzkim chlebem,
ale bez tego chleba dusza zginęłaby od głodu
duchowego.

Albert Camus „Dżuma”

I. Uwagi wprowadzające

Pieczna zastępcza jest sprawowana w przypadku niemożności zapewnienia dziecku opieki i wychowania przez rodziców (art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o *wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*¹, dalej: u.w.r.). Zapewnienie dziecku pieczy zastępczej stanowi realizację zasady pomocniczości i jest konstytucyjnym obowiązkiem państwa (art. 72 ust. 2 Konstytucji RP), podobnie jak udzielenie rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej pomocy (art. 71 ust. 1 Konstytucji RP), zwłaszcza w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych (art. 8 ust. 1 u.w.r.).

Obowiązujący od 2012 roku system wspierania rodziny i pieczy zastępczej w warstwie aksjologicznej opiera się na konstytucyjnej zasadzie pomocniczości państwa, poszanowaniu praw dziecka określonych w Konwencji o prawach dziecka² oraz uznaje podmiotowość dziecka i rodziny (art. 4 u.w.r.). Dziecko umieszczone w pieczy zastępczej ma m.in. prawo do: wychowania w rodzinnych formach pieczy zastępczej, powrotu do rodziny, utrzymywania osobistych kontaktów z rodzicami i stabilnego środowiska wychowawczego.

Jednostki samorządu terytorialnego mają obowiązek wspierania rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych (art. 3 ust. 1 u.w.r.), w celu poprawy funkcjonowania rodziny i usunięcie przyczyn umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej. Piecza zastępcza trwa tak długo, jak długo utrzymują się powody jej zastosowania przez sąd opiekuńczy, czyli jest rozwiązaniem tymczasowym a nie docelowym.

Jednostki powiatu odpowiedzialne za organizację miejsc pieczy zastępczej mają ustawowy obowiązek systematycznego oceniania sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy i weryfikowania, czy możliwy jest powrót dziecka pod opiekę rodziców (art. 129 u.w.r. i art. 135 u.w.r.), czyli reintegracja rodziny. Jeśli od umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej minęło 18 miesięcy i reintegracja rodziny nie jest możliwa, organizator rodzinnej pieczy zastępczej³ (dalej: ORPZ) lub dyrektor placówki opiekuńczo-wychowawczej⁴ musi złożyć do sądu wniosek o uregulowanie sytuacji prawnej dziecka.

¹ Dz.U. Nr 149 poz. 887 ze zm., t.j.: Dz.U. z 2018 poz. 998 ze zm.

² Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 Nr120, poz.526 ze zm.).

³ W przypadku dzieci umieszczonych w rodzinnych formach pieczy zastępczej (przyp. autorki).

⁴ W przypadku dzieci umieszczonych w instytucjonalnych formach pieczy zastępczej (przyp. autorki).

Zasada tymczasowości pieczy zastępczej, której skutkiem jest obowiązek regularnego dokonywania oceny (weryfikowania) zasadności dalszego pobytu dziecka w pieczy, nakłada na jednostki odpowiedzialne za organizację pieczy i sąd opiekuńczy obowiązek aktywnego działania w tym zakresie. Od wejścia w życie ustawy o *wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej* mija właśnie 7 lat – jest to odpowiednio długi czas na empiryczne sprawdzenie, jak wygląda praktyka sądowa w zakresie realizacji zasady określonej w art. 112⁴ Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego⁵ (dalej: k.r.o.).

⁵ Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 1964 Nr 9, poz. 59 ze zm.; t.j.: Dz.U. z 2017 poz. 682 ze zm.).

II. Piecza zastępcza – od systemu ratowania dziecka do systemu pomocy dziecku i jego rodzinie

Obecny system pomocy dziecku i rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych został wprowadzony ustawą z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej i obowiązuje od 1 stycznia 2012 roku.

Prace nad koncepcją tego systemu trwały wiele lat, a znaczący wkład merytoryczny w jego kształt miały m.in. działania Instytutu Spraw Publicznych (dalej: ISP). Instytut w latach 2003–2006 realizował ciekawe projekty badawcze dotyczące m.in. współpracy służb i instytucji zaangażowanych w organizację pieczy zastępczej⁶, procesu kierowania dzieci do pieczy zastępczej oraz procesu wychodzenia wychowanków z pieczy zastępczej w dorosłe życie⁷. Instytut Spraw Publicznych zorganizował także w tym okresie cykl seminariów z udziałem praktyków i naukowców, poświęcony problematyce współpracy poszczególnych służb i instytucji zaangażowanych w organizację i funkcjonowanie pieczy zastępczej, ze szczególnym uwzględnieniem służb społecznych, sądów rodzinnych i przedstawicieli placówek opiekuńczo-wychowawczych⁸ oraz wydał publikacje podsumowujące poszczególne projekty⁹ i zawierające rekomendacje do zmiany obowiązującego stanu.

Należy zauważyć, że zmiany dokonujące się w zakresie organizacji i funkcji pieczy zastępczej są sprzężone z przeobrażeniami w obszarze polityki pomocy społecznej, która „*stanowi ważny system wsparcia osób i grup społecznych znajdujących się w trudnych sytuacjach życiowych, których nie są oni w stanie przezwyciężyć i rozwiązać samodzielnie. Polityka pomocy społecznej stanowi zinstytucjonalizowany system działań na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym*”

⁶ W okresie do wejścia w życie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej w publikacjach naukowych i aktach prawnych funkcjonowało pojęcie „opieka zastępcza”. Natomiast u.w.r. wprowadziła i posługuje się pojęciem „piecza zastępcza”, by odróżnić tę instytucję od funkcjonującej w kodeksie rodzinnym i opiekuńczym instytucji „opieki”. W niniejszym tekście będę używać konsekwentnie pojęcia „piecza zastępcza”, także w odniesieniu do stanu prawnego przed 2012 r.

⁷ M. Rymsza, Wprowadzenie [w:] J. Hryniewicz, *Odrzuceni. Analiza procesu umieszczania dzieci w placówkach opieki*, Warszawa 2006, s. 8–9.

⁸ M. Rymsza, Wprowadzenie [w:] J. Hryniewicz, *Odrzuceni. Analiza procesu...*, s. 8; M. Raćław-Markowska, Wprowadzenie [w:] M. Raćław-Markowska (red.), *Pomoc dzieciom i rodzinie w środowisku lokalnym. Debata o nowym systemie*, Warszawa 2005, s. 11–12.

⁹ Chodzi o następujące wydawnictwa Instytutu Spraw Publicznych: M. Raćław-Markowska (red.), *Pomoc dzieciom i rodzinie w środowisku lokalnym. Debata o nowym systemie*, Warszawa 2005; J. Hryniewicz, *Odrzuceni. Analiza procesu umieszczania dzieci w placówkach opieki*, Warszawa 2006; A. Kwak (red.), *Z opieki zastępczej w dorosłe życie. Założenia i rzeczywistość*, Warszawa 2006.

i ma na celu udzielić im zarówno świadczeń, jak i usług, które spowodują zmianę sytuacji społecznej i materialnej tych osób/grup. W Polsce obserwujemy w ostatnich latach zmianę paradygmatu w podejściu pomocy społecznej, która przez wiele lat po transformacji ustrojowej miała charakter pasywny i osłonowy”¹⁰. Należy podkreślić, że „pomoc społeczna” jest pojęciem, które zostało wprowadzone ustawą o pomocy społecznej¹¹ w 1990 roku i zastąpiło ono pojęcie „opieka społeczna” określające obowiązki państwa wobec osób znajdujących się w potrzebie opisane w ustawie z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej¹².

W okresie obowiązywania ustawy o opiece społecznej państwo realizowało wobec wymienionych w art. 2 ustawy grup beneficjentów¹³ obowiązek „zaspokajania niezbędnych potrzeb do życia”¹⁴ przy całkowicie pasywnej postawie osób objętych opieką społeczną. Jak twierdzi Mirosław Grewiński, „zmiany w duchu nowego paradygmatu idą w tym kierunku, aby publiczny system opiekuńczy i ratownictwa społecznego z rozbudowanym systemem świadczeń finansowych zastąpić mieszanym systemem pomocowym (...) z rozbudowanymi usługami aktywizacji i integracji społecznej (...)”¹⁵.

Zatem ewolucja funkcji i organizacji pieczy zastępczej w Polsce jest odzwierciedleniem relacji państwa do obywateli znajdujących się w trudnej sytuacji. Można powiedzieć, że historycznie piecza zastępcza w XX i XXI wieku pełniła najpierw funkcję ratowania dziecka poprzez zabranie go z zagrażającego środowiska rodzinnego i umieszczenie w bezpiecznym środowisku poza rodziną. Następnie skupiała się na pomocy dziecku poprzez zabranie go z zagrażającego środowiska rodzinnego, zaspokajanie jego potrzeb i rozwijanie zainteresowań w środowisku zastępczym oraz inwestowaniu w rozwijanie pieczy zastępczej, w szczególności jej rodzinnych form. Natomiast aktualnie jest formą pomocy rodzinie poprzez czasowe umieszczenie dziecka poza rodziną i zgodnie z zasadą pomocniczości – pracę z rodzicami dziecka na rzecz poprawy ich funkcjonowania i powrotu dziecka pod ich opiekę.

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

¹¹ Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. Nr 87, poz. 506 ze zm.).

¹² Dz.U. z 1923 Nr 92, poz. 726 ze zm.

¹³ Np. niemowlęta, dzieci i młodzież – zwłaszcza sieroty, półsieroty i dzieci: zaniedbane, opuszczone, nieletni przestępcy i zagrożone przez wpływy złego otoczenia (art. 2 pkt a) ustawy o opiece społecznej).

¹⁴ Art. 3 ustawy o opiece społecznej.

¹⁵ M. Grewiński, *Od systemu opieki...*, s. 17.

II.1. System ratownictwa dziecka (lata 1945–1999)

W okresie powojennym problematyka organizacji pieczy zastępczej należała do resortu oświaty i była uregulowana w ustawie o rozwoju systemu oświaty i wychowania¹⁶ (potem w ustawie o systemie oświaty¹⁷).

W zasadzie do nowelizacji Kodeksu rodzinnego z 1975 r. w ramach pieczy zastępczej dominowało wychowanie instytucjonalne, gdyż w tym czasie dzieci były umieszczane w rodzinach zastępczych na mocy decyzji administracyjnych wydawanych „na podstawie przepisów o niskiej randze w hierarchii źródeł prawa lub o zasięgu lokalnym, które nie nawiązywały do postanowień kodeksu rodzinnego i opiekuńczego”¹⁸. Zgodnie z ustawą o rozwoju systemu oświaty i wychowania z 1961 roku „dzieci w wieku 3–18 lat trafiały do domów dziecka na podstawie decyzji powiatowych komisji do spraw kwalifikowania dzieci do placówek rejonowych opiekuńczo-wychowawczych”¹⁹, a następnie na mocy postanowień sądów powiatowych (później rejonowych).

Rozwój rodzin zastępczych nastąpił dopiero po nowelizacji Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego oraz ukazaniu się zarządzenia Ministra Oświaty i Wychowania z dnia 13 grudnia 1974 r. w sprawie zasad doboru rodzin zastępczych i udzielania pomocy materialnej dzieciom pozostającym pod ich opieką²⁰.

Jak twierdzi Marek Andrzejewski, „najistotniejszą konsekwencją usytuowania owych przepisów w prawie oświatowym było to, że z przebywaniem dziecka w pieczy zastępczej nie wiązano obowiązku prowadzenia naprawczych działań względem rodziny wychowanków. Idea reintegracji rodzin wychowanków leżała poza horyzontem myślenia zaangażowanych w pieczę zastępczą osób i instytucji. Ten systemowy brak zainteresowania najistotniejszym elementem pieczy zastępczej, jakim jest więź rodzica z dzieckiem, prowadził do częstych nierzadko kilkunastoletnich, pobytów dzieci w rozmaitych formach pieczy”²¹.

Natomiast Mirosław Kaczmarek, odnosząc się do stanu pieczy zastępczej przed transformacją ustrojową w 1999 roku, podkreśla, że „kilkadziesiąt lat istnienia systemu opieki to priorytet modelu interwencji w rodzinę z przewagą form opieki instytucjonalnej (domy dziecka, pogotowia opiekuńczego). W warstwie aksjologicznej to dominacja modelu wychowania kolektywistycznego, z koncentracją na pracy z dzieckiem, z nastawieniem się na długoterminową opiekę, często

¹⁶ Ustawa z dnia 15 lipca 1961 r. o rozwoju systemu oświaty i wychowania (Dz.U. z 1961 Nr 32 poz. 160 ze zm.) regulowała kwestie związane z organizacją pieczy zastępczej od 21 lipca 1961 do 24 października 1991.

¹⁷ Ustawa z dnia 7 września 1991 o systemie oświaty (Dz.U. Nr 95, poz. 425 ze zm.) regulowała kwestie związane z organizacją pieczy zastępczej w okresie od 25 października 1991 do 30 kwietnia 2004 r.

¹⁸ E. Holewińska-Łapińska, *Orzekanie o umieszczeniu małoletniego w rodzinie zastępczej* [w:] E. Holewińska-Łapińska (red.), *Prawo w Działaniu*, Warszawa 2008, t. 4, s. 13.

¹⁹ A. Golczyńska-Grondas, *Chybotliwa łódź. Losy wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych. Analiza socjologiczna*, Łódź 2016, s. 30.

²⁰ Za: E. Holewińska-Łapińska, *Orzekanie o umieszczeniu małoletniego...*, s. 14. Dz. Urz. Ministerstwa Oświaty i Wychowania z 1975 nr 1, poz. 2.

²¹ M. Andrzejewski, *Ewolucja pieczy zastępczej przez pryzmat nowych regulacji prawnych*, „Teologia i Moralność”, 2012, tom 7, nr 1(11), s. 110–111.

do pełnoletności wychowanka. Jednocześnie model ten charakteryzowało niedostrzeżenie potrzeby pracy z rodziną i na rzecz powrotu dziecka do rodziny. Utwierdzał go rozbudowany system rodzin zastępczych spokrewnionych pozbawionych merytorycznego wsparcia. Słabością poprzedniego systemu był brak współpracy pomiędzy poszczególnymi instytucjami działającymi na mocy odrębnych uregulowań prawnych”²².

II.2. Od ratowania dziecka ku pomocy rodzinie dziecka (lata 2000–2011)

Kluczowym momentem dla podjęcia reformy systemu opieki nad dzieckiem pozbawionym całkowicie opieki i rozwoju pieczy zastępczej w Polsce było przekazanie w 2000 roku zadań związanych z organizacją pieczy zastępczej z resortu oświaty do resortu pracy i polityki społecznej poprzez wprowadzenie do ustawy o pomocy społecznej z 1990 r. nowego rozdziału 1a „Opieka nad rodziną i dzieckiem”²³. Ta zmiana powiązana była z powołaniem w 1999 roku nowych jednostek samorządu²⁴ i powierzeniem im zadań z zakresu polityki społecznej. Szczególną rolę w tym zakresie miały odgrywać powołane na szczeblu powiatu powiatowe centra pomocy rodzinie (dalej: PCPR), które miały organizować i koordynować lokalny system pomocy dziecku i rodzinie, w tym pieczę zastępczą.

Według Marioli Raclaw-Markowskiej „decentralizacja funkcji społecznych państwa wiązała się z przyjęciem nowego paradygmatu polityki społecznej, opartego na aksjonormatywnej zasadzie upodmiotowienia społeczności lokalnych. Podkreśla on konieczność prowadzenia polityki lokalnej, która przywraca wspólnotom ich prawa i obowiązki, a przy tym zakłada się – jest bardziej skuteczna i efektywna od działań centralnych”²⁵. Warto zauważyć wpływ przemian polityczno-społeczno-gospodarczych okresu transformacji na obowiązujące w zakresie polityki rodzinnej prawo krajowe, w tym w szczególności rolę przyjętej w 1997 roku Konstytucji RP i ratyfikowanej w 1991 roku przez Polskę Konwencji o prawach dziecka. Jak zauważa Mirosław Kaczmarek, „instytucję pieczy zastępczej wpisano do ustawy o pomocy społecznej, opierając system na:

- konstytucyjnej zasadzie pomocniczości,
- personalistycznej koncepcji człowieka
- poszanowaniu praw dziecka do życia w rodzinie,

²² M. Kaczmarek, *Zmiana paradygmatu w opiece zastępczej. Uwagi do stanu reformy*, [w:] M. Raclaw-Markowska (red.), *Pomoc dzieciom i rodzinie w środowisku lokalnym...*, s. 110.

²³ Ustawa z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 19, poz. 238), zmieniająca ustawę z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.), regulowała kwestie związane z organizacją pieczy zastępczej w okresie od 1 stycznia 2000 r. do 31 grudnia 2011 r. W ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593 ze zm.) przepisy te znalazły się w rozdziale 4; zostały uchylone przez ustawę o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

²⁴ Z dniem 1 stycznia 1999 r. powołano samorządy powiatu i województwa.

²⁵ M. Raclaw-Markowska, *Wprowadzenie*, [w:] M. Raclaw-Markowska (red.), *Pomoc dzieciom i rodzinie w środowisku lokalnym...*, Warszawa 2005, s. 8.

- *wiedzy o potrzebach emocjonalnych i rozwojowych dziecka*²⁶.

Reforma systemu pomocy dziecku i rodzinie z 2000 roku zakładała następujące cele operacyjne, które miały zostać osiągnięte przez samorząd powiatu do 2006 roku:

- zmniejszenie liczby placówek socjalizacyjnych i ich wielkości²⁷,
- wzrost liczby dzieci powracających do rodziny (reintegracja) z różnych form opieki,
- rozwój systemu rodzin zastępczych niespokrewnionych, w tym specjalistycznych,
- rozwój otoczenia instytucjonalnego, wspierającego zreformowany system,
- rozwinięcie pracy z rodziną²⁸.

Wspomniane wcześniej badania ISP przeprowadzone w latach 2003–2005 pokazały, że tempo wdrażania reformy systemu opieki nad dzieckiem i rodziną jest niezadowalające. Według M. Raćław-Markowskiej i M. Rymszy „reforma mimo deklaracji „na tak”, napotyka na ukryte mechanizmy obrony wcześniejszego status quo i inne przeszkody. Wzrost potrzeb opiekuńczych w środowiskach lokalnych utrudnia przekształcenia placówek w małe, bardziej przyjazne dziecku formy quasi-rodzinne”²⁹. Zdaniem Mirosława Kaczmarka powodem takiego stanu rzeczy był fakt, że „decydenci wprowadzając reformę systemu opieki nie wygenerowali na ten cel żadnych specjalnych środków. (...) Jedne powiaty podjęły działania na rzecz zmian, inne nie. Można powiedzieć, że zabrakło imperatywu do podjęcia przekształceń systemowych w skali kraju. Stąd „wyspowy” model reformy z sukcesami poszczególnych powiatów i zaniechaniem działań przez wiele z nich”³⁰. Mirosław Kaczmarek, oceniając stan efektów wdrażanej od 2000 roku reformy systemu, twierdził:

- „obecnie brak jest wymiernych efektów pracy na rzecz powrotu dziecka do rodzin naturalnych;
- system pomocy i wsparcia budowany jest zbyt wolno, a ilość specjalistycznych form pomocy niewystarczająca w stosunku do potrzeb;
- reintegracja rodzin dzieci przebywających w pieczy zastępczej stanowi śladowy element reformy, zarówno jak chodzi o liczbę, jak i jakość działań;
- sukcesem reformy jest rozbudowa różnorodnych rodzin zastępczych;

²⁶ M. Kaczmarek, *Zmiana paradygmatu w opiece zastępczej. Uwagi do stanu reformy*, [w:] M. Raćław-Markowska (red.), *Pomoc dzieciom i rodzinie w środowisku lokalnym...*, s. 111.

²⁷ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 września 2000 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych (Dz.U. z 2000 Nr 80 poz. 900) zakładano, że do 31 grudnia 2006 r. placówki opiekuńczo-wychowawcze nie będą liczyć więcej niż 30 wychowanków.

²⁸ M. Kaczmarek, *Stan opieki zastępczej „na półmetku” wdrażania reformy. Z perspektywy standardów prawa*, [w:] M. Raćław-Markowska, S. Legat (red.), *Opieka zastępcza nad dzieckiem i młodzieżą – od form instytucjonalnych do rodzinnych*, Warszawa 2004, s. 138; M. Kaczmarek, *Zmiana paradygmatu w opiece zastępczej. Uwagi do stanu reformy*, [w:] M. Raćław-Markowska (red.), *Pomoc dzieciom i rodzinie w środowisku lokalnym...*, s. 112.; M. Raćław-Markowska, M. Rymsza, *Zreformowany system pomocy dziecku i rodzinie w Polsce*, „Analizy i Opinie” (2005), nr 41, ISP, w wersji elektronicznej: DOCPLAYER <https://docplayer.pl/6281868-Analizy-i-opinie-nr-41-zreformowany-system-pomocy-dziecku-i-rodzinie-w-polsce-analyses-opinions-instytut-spraw-publicznych.html> [dostęp: 26.01.2019].

²⁹ M. Raćław-Markowska, M. Rymsza, *Zreformowany system pomocy...*

³⁰ M. Kaczmarek, *Zmiana paradygmatu w opiece zastępczej. Uwagi do stanu reformy*, [w:] M. Raćław-Markowska (red.), *Pomoc dzieciom i rodzinie w środowisku lokalnym...*, s. 113.

- *porażką okazało się sztandarowe hasło reformy – likwidacja i zmniejszenie liczby oraz wielkość domów dziecka. Szczególnie może niepokoić zjawisko pozornego przekształcania dużych placówek w zespoły, przy zachowaniu negatywnego oddziaływania na wychowanków środowiska dużej placówki*³¹.

W kontekście tematyki niniejszego raportu interesujące mogą być w szczególności wyniki badań terenowych zespołu Józefiny Hrynkiewicz³² z 2005 roku, które dotyczyły analizy procesu umieszczania dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych w aspekcie współpracy powołanych do organizowania i sprawowania pieczy zastępczej instytucji, np. sądu rodzinnego i powiatowego centrum pomocy rodzinie. Zespół J. Hrynkiewicz stwierdził *„istnienie następujących modeli współdziałania, czy raczej relacji sądu rodzinnego z instytucjami samorządu powiatowego:*

- *model współdziałania,*
- *konfliktu,*
- *perswazyjno-negocjacyjny,*
- *izolacyjny*”³³.

Zdaniem J. Hrynkiewicz relację sądu rodzinnego z jednostkami powiatu odpowiedzialnymi za organizację i prowadzenie pieczy zastępczej można opisać na kontinuum – od realizacji przez sąd i PCPR-y wspólnie uzgodnionych celów i zadań (model współdziałania), poprzez podejmowanie przez PCPR z sądem negocjacji na temat wydawania przez sąd takich postanowień, które samorząd jest w stanie zrealizować (model perswazyjno-negocjacyjny) lub realizacji statutowych zadań przez sądy i PCPR-y i nie kontaktowaniu się tych podmiotów ze sobą (model izolacyjny) do głębokiego konfliktu między PCPR-em i sądem (model konfliktu), gdy samorząd, *„który czuje się niezależny i niepodzielnie rządzi na swoim terenie*³⁴” próbuje zdominować sąd, uznając, że sąd jest jednym z organów samorządu i ma realizować politykę samorządu. Zdaniem J. Hrynkiewicz *„stwierdzony w badaniach – silnie zróżnicowany zakres i charakter współpracy – wskazywać może na braki systemowe:*

- *brak odpowiednich regulacji, dotyczących współdziałania sądu rodzinnego z samorządem powiatowym, o czym świadczą wskazywane przez sędziów próby podporządkowania sądów, lekceważenie decyzji wydawanych przez sąd, ostantacyjna odmowa współpracy, a także próby wywierania wpływu na postanowienia sądu;*
- *brak systemu kontroli realizacji ustawowych zadań przez jednostki samorządu prowadzi do zachowań patologicznych władzy samorządowej, która nie realizuje postanowień ustawy [o pomocy społecznej – A.P-M.], opóźnia wprowadzenie ustanowionych ustawą zadań,*

³¹ M. Kaczmarek, *Zmiana paradygmatu w opiece zastępczej. Uwagi do stanu reformy*, [w:] M. Raclaw-Mar-kowska (red.), *Pomoc dzieciom i rodzinie w środowisku lokalnym...*, s. 119.

³² Szerzej o badaniach w: J. Hrynkiewicz, *Odrzuceni. Analiza procesu...*

³³ J. Hrynkiewicz, *Odrzuceni...*, s. 77.

³⁴ J. Hrynkiewicz, *Odrzuceni...*, s. 77.

poszukuje oszczędności w sposobach realizacji zadań nałożonych na samorządy przez ustawę i tym podobne”³⁵.

J. Hrynkiewicz uważa, że „w świetle przeprowadzonych badań nie ma uzasadnienia użycie pojęcia współdziałanie czy współpraca. Bliższym określenia faktycznego stanu kontaktów sądów z instytucjami społecznymi byłoby pojęcie relacji. Wzajemne relacje instytucji, włączonych ustawowo w proces rozwiązywania problemów dziecka pozbawionego pomocy i opieki własnej rodziny pokazują raczej, że nie mamy do czynienia z współdziałaniem”³⁶.

Zdaniem sędziów biorących w 2005 roku udział w badaniach „potrzebne są bardziej zróżnicowane formy opieki nad dziećmi. Z żadnej z istniejących form opieki – dom dziecka, rodzinne domy dziecka, rodziny zastępcze spokrewnione i niespokrewnione – nie można rezygnować, gdyż każda z nich może być przydatna w określonych okolicznościach”³⁷. Jednocześnie sędziowie rodzinni podkreślali wagę pracy socjalnej w środowisku rodzinnym dziecka realizowanej na poziomie gminy lub powiatu. Zdaniem sędziów „pracownicy socjalni zatrudnieni w ośrodkach pomocy społecznej nie pracują z rodzinami dzieci, pozostających w opiece zastępczej. Sąd rodzinny, kurator sądowy są w opinii sędziów, ostatnią instancją, która niewiele może już zrobić w naprawieniu zdeorganizowanej, dysfunkcyjnej rodziny, w zmianie jej postępowania wobec dzieci. (...) Tymczasem zbyt często, zdaniem sędziów, działania pomocy społecznej w gminie ograniczają się do wypłaty zasiłku, bez najmniejszej nawet próby podejmowania pracy socjalnej z rodziną, wnikania w jej rzeczywiste problemy”³⁸. Z drugiej strony sędziowie rodzinni podnoszą „że wprowadzający reformę zapomnieli o tym, że jednym z ogniw w nowym systemie jest wymiar sprawiedliwości. A może raczej uznali, że sędziemu nie jest potrzebne wyjaśnienie założeń nowych rozwiązań, uzasadnienie przyjętych unormowań i ich rewolucyjny, w stosunku do dotychczasowych, charakter”³⁹.

Pominięcie sędziów w debacie na temat kształtu reformy systemu pomocy dziecku i rodzinie może skutkować stanem, w którym „idea reformy nie jest wymiarowi sprawiedliwości szczególnie bliska”⁴⁰. Ponadto, biorąc pod uwagę, że w poprzednim stanie prawnym „sędzia inicjował poszukiwanie właściwej placówki, np. specjalistycznej, zlecał kuratorowi poszukiwanie osób bliskich dziecku, które mogłyby podjąć się obowiązków rodziny zastępczej, opieki prawnej (...), [w]ydaje się, że sędziowie rodzinni nie są przekonani co do tego, że obecne uregulowania zdejmą z ich barków te obowiązki, że pomoc społeczna będzie szukać stosownego sposobu pomocy rodzinie oraz dziecku i przedstawiać sądowi gotowy projekt”⁴¹.

³⁵ J. Hrynkiewicz, *Odrzuceni...*, s. 77–78.

³⁶ J. Hrynkiewicz, *Odrzuceni...*, s. 78.

³⁷ J. Hrynkiewicz, *Odrzuceni...*, s. 89.

³⁸ J. Hrynkiewicz, *Odrzuceni...*, s. 89.

³⁹ E. Schubert, *Rola sędziów rodzinnych w zreformowanym systemie opieki nad dziećmi (koreferat do ekspertyzy M. Andrzejewskiego)*, [w:] M. Raclaw-Markowska (red.), *Pomoc dzieciom i rodzinie w środowisku lokalnym...*, s. 126.

⁴⁰ E. Schubert, *Rola sędziów...*, s. 126.

⁴¹ E. Schubert, *Rola sędziów...*, s. 126–127.

Natomiast jeśli chodzi o uzyskane w toku badań opinie kierowników PCPR-ów na temat współpracy z sądem rodzinnym, to zdaniem J. Hrynkiewicza można wymienić następujące przyczyny i skutki braku współpracy przedstawicieli jednostek powiatu⁴²:

- przewlekłość postępowań sądowych, także w sprawach, w których decyzja sądu powinna być podejmowana niezwłocznie,
- niedostateczna wnikliwość sądu rodzinnego w sytuację rodzinną dziecka, w tym nieuwzględnianie natężenia patologii w rodzinie dziecka i stopnia demoralizacji rodziny dziecka,
- opieranie decyzji sądu co do zasady „na własnych dowodach i własnych, zgromadzonych doraźnie na potrzeby bieżącego postępowania sądowego materiałach. Powszechnie i całkowicie ignorowane są dokumenty gromadzone przez wiele lat przez instytucje pomocy społecznej. Sąd nie prosi o dostarczenie tych materiałów, nie występuje też do pomocy społecznej o opinie, dotyczące sytuacji dziecka i jego rodziny”⁴³,
- „Sądy rodzinne zbyt wielką wiarę dają składanym przed sądem obietnicom rodziców krzywdzonych dzieci. Rodzice zazwyczaj deklarują przed sądem chęć podjęcia leczenia uzależnienia oraz zmianę swojego stylu życia. Później tego jednak nie robią, ponieważ wymaga to od nich podjęcia wielu starań, a nierzadko także i pomocy ze strony innych osób i instytucji.(...) Dlatego przez wiele lat rodzice zaniedbywanych dzieci markują przed sądem rodzinnym poprawę, niezmiennie deklarują dobre intencje i przedstawiają liczne powody, które utrudniają im wywiązywanie się z deklarowanych obietnic poprawy i zmiany sytuacji,
- Brak wnikliwej, wszechstronnej oceny sytuacji dziecka jest główną przyczyną braku zdecydowanych, jednoznacznych postanowień w sprawach opieki nad zaniedbywanymi i krzywdzonymi dziećmi. Niezdecydowanie, ostrożne postępowanie sądów rodzinnych jest – w opiniach kierowników PCPR-u – uzasadnione nieprawidłowym i powierzchownym systemem diagnozowania środowiska rodzinnego dziecka. Brak pogłębionej diagnozy ogranicza sądom rodzinnym możliwość podjęcia prawidłowej decyzji ze względu na sytuację, w jakiej dziecko żyje. Stanowi to główną przyczynę, skazującą dzieci na wieloletnie życie w patologicznym środowisku rodzinnym, z nieuregulowaną sytuacją prawną i życiową”⁴⁴.

Efektem tak ułożonej „relacji” sądu z PCPR-em jest pomijanie jednostki powiatu w procesie decydowania o losach dziecka objawiające się np. nie informowaniem PCPR-u o toczącym się w sądzie rodzinnym kolejnym postępowaniu dotyczącym dziecka, przesyłaniem do PCPR-u postanowień sądu z kilkumiesięcznym opóźnieniem oraz oczekiwaniem, że zostaną one wykonane natychmiast, co z kolei uniemożliwia PCPR-owi dobranie odpowiednio do potrzeb dziecka miejsca w pieczy zastępczej i skutkuje umieszczeniem dziecka w formie pieczy jaka jest w danym momencie dostępna. „Relacja” między sądem a powiatowym centrum

⁴² J. Hrynkiewicz, *Odrzuceni...*, s. 121.

⁴³ J. Hrynkiewicz, *Odrzuceni...*, s. 121.

⁴⁴ J. Hrynkiewicz, *Odrzuceni...*, s. 121-122.

nie jest relacją partnerską (symetryczną), a „komunikacja instytucji pomocy społecznej z sądem jest na ogół jednostronna – sąd postanawia, a instytucja pomocy społecznej realizuje postanowienie”⁴⁵.

W podobnym – krytycznym tonie – o obowiązku współdziałania sędziego rodzinnego „z organami, instytucjami i organizacjami społecznymi zajmującymi się na danym terenie problematyką rodziny, dzieci i młodzieży”⁴⁶ wypowiada się Marek Andrzejewski⁴⁷. Jego zdaniem § 229 Regulaminu z 1987 r.⁴⁸ jest martwym przepisem bezskutecznie zobowiązującym sędziów rodzinnych do współdziałania z innymi podmiotami zajmującymi się lokalnie problematyką dziecka i rodziny⁴⁹. „Podobnie należy ocenić efektywność obowiązującego od 1975 r. przepisu art. 112² KRO⁵⁰, odsyłającego do regulacji zawartych w odrębnych przepisach m.in. w kwestii współdziałania sądów opiekuńczych z organami administracji państwowej w sprawach rodzin zastępczych. Do 2000 r. nie było ani zapowiadanych odpowiednich ustawowych regulacji, ani współdziałania”⁵¹. W ocenie M. Andrzejewskiego nowelizacja Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego z 2000 roku⁵² była próbą „wymuszenia” współpracy sądu opiekuńczego z powiatowymi centrami pomocy rodzinie m.in. poprzez dodanie § 4 w art. 109 k.r.o. oraz § 1a do art. 111 k.r.o. Sąd opiekuńczy po umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej miał obowiązek zawiadomienia o tym właściwego powiatowego centrum pomocy rodzinie, które z kolei udzielało rodzinie dziecka odpowiedniej pomocy i składało sądowi sprawozdania dotyczące sytuacji rodziny i udzielanej pomocy w terminach określonych przez sąd, a także współpracowało z kuratorem sądowym.

Wprowadzenie obowiązku dokonywania przez PCPR okresowej oceny sytuacji dziecka i informowania o jej wynikach sądu, miało wywołać aktywność sądu opiekuńczego w zakresie podejmowania czynności na rzecz stabilizacji sytuacji dziecka. Sąd ma dążyć do sprawdzenia, czy istnieje możliwość powrotu dziecka do rodziny lub czy zachodzą przesłanki do pozbawienia rodziców dziecka władzy rodzicielskiej. Szczególnie jeśli mimo udzielonego rodzicom wsparcia nie ustały przyczyny umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej lub gdy po umieszczeniu dziecka w pieczy rodzice trwale nie interesują się dzieckiem⁵³.

⁴⁵ J. Hryniewicz, *Odrzuceni...*, s. 123.

⁴⁶ § 219 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 grudnia 2015 r. Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz.U. poz. 2316 ze zm.): „Sędzia, asesor sądowy oraz sąd rodzinny współpracują z organami, instytucjami i organizacjami społecznymi zajmującymi się na danym terenie problematyką rodziny, dzieci i młodzieży, sprawami oświaty i wychowania oraz zdrowia”. Wcześniej odpowiednio: § 229 w Regulaminie z 1987 r., § 205 w Regulaminie z 2007 r. i § 198 w Regulaminie z 2015 r.

⁴⁷ M. Andrzejewski, *Rola sędziów rodzinnych w zreformowanym systemie opieki nad dziećmi*, [w:] M. Raclaw-Markowska (red.), *Pomoc dzieciom i rodzinie w środowisku lokalnym...*

⁴⁸ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 1987 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych (Dz.U. Nr 38, poz. 218 ze zm.).

⁴⁹ M. Andrzejewski, *Rola sędziów...*, s. 67.

⁵⁰ Art. 112² k.r.o (w brzmieniu od 1.03.1976 r. do 31.12.2011 r.) „Sprawy doboru rodzin zastępczych oraz współdziałania sądów opiekuńczych z organami administracji państwowej w tych sprawach, a także zakresu i form pomocy Państwa na rzecz dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych i zasady odpłatności rodziców za pobyt ich dzieci w tych rodzinach oraz postępowanie w tych sprawach – regulują odrębne przepisy”.

⁵¹ M. Andrzejewski, *Rola sędziów...*, s. 67.

⁵² Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 122, poz. 1322).

⁵³ Art. 111 § 1a k.r.o.

Niestety, jak twierdzi M. Andrzejewski, „dotychczasowe efekty nakazanej prawnie współpracy nadal są niezadowalające. Dostrzegając to Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego podjęła prace nad wprowadzeniem do KRO przepisów o pieczy zastępczej⁵⁴. (...) Zabieg taki wydaje się konieczny przede wszystkim z powodu ignorowania przez wielu sędziów rodzinnych rozwiązań prawnych zawartych w innych aktach prawnych niż tzw. prawo sądowe”⁵⁵. W 2007 roku został przedłożony projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw⁵⁶, w którym zaproponowano wprowadzenie nowego oddziału 3. „Piecza zastępcza” zawierającego podstawowe zasady umieszczania dziecka w pieczy zastępczej.

Z uwagi na prowadzone równolegle w tym czasie w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej prace nad koncepcją nowego systemu pomocy dziecku i wspierania rodziny proponowane przez Komisję Kodyfikacyjną rozwiązania odnoszące się do pieczy zastępczej nie znalazły się w ustawie z dnia 6 listopada 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 220, poz. 1431).

Podsumowując ten etap zmian w systemie organizacji i funkcjonowania pieczy zastępczej, powołam się na słowa Marka Rymczy: „w myśl założeń reformatorów, system wsparcia [rodziny] powinien obejmować naprawczą pracę socjalną z rodzinami, z których dzieci trafiają do opieki zastępczej. Praca ta miała być ukierunkowana na stworzenie warunków powrotu dzieci do domów. Zakładano, że pozwoli to osiągnąć jeden z kluczowych celów wspomnianej reformy – skrócenie czasu przebywania w rodzinach zastępczych i placówkach opieki zastępczej. W programie reformy przewidywano także upowszechnienie prewencyjnej pracy socjalnej, tak aby jak najwięcej problemów rodzin rozwiązywać na możliwie wczesnym etapie, bez uciekania się do środków interwencji kryzysowej, obciążonej daleko idącymi skutkami ubocznymi, szczególnie dla dalszego rozwoju dzieci. (...) Niestety wdrażanie reformy przebiegało opornie, co pokazały całociowe badania monitoringowe zrealizowane w Instytucie Spraw Publicznych pięć lat po wejściu w życie nowych regulacji prawnych”⁵⁷.

II.3. Piecza zastępcza jako narzędzie wsparcia rodziców przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych (stan od 1.01.2012 r.)

Dysponując pozyskanymi przez zespół Instytutu Spraw Publicznych ekspertyzami, badaniami i opiniami, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przedstawiło w 2008 roku

⁵⁴ Chodzi o projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw z dnia 7 grudnia 2007 r. (Druk Sejmowy 629). [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/o/1E8CDB-D5F38B2E25C125746700371126/\\$file/629.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/o/1E8CDB-D5F38B2E25C125746700371126/$file/629.pdf) [dostęp: 28.08.2018].

⁵⁵ M. Andrzejewski, *Rola sędziów...*, s. 69.

⁵⁶ Projekt ustawy o zmianie ustawy-Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw z dnia 7 grudnia 2007 r. (Druk Sejmowy 629). [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/o/1E8CDB-D5F38B2E25C125746700371126/\\$file/629.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/o/1E8CDB-D5F38B2E25C125746700371126/$file/629.pdf) [dostęp: 28.08.2018].

⁵⁷ M. Rymczy, *Praca z rodziną w Polsce – od środowiskowych inicjatyw do publicznego systemu wsparcia*, [w:] *Jak wspierać rodziny? Perspektywa organizacji. Perspektywa administracji. Dobro wspólne*, „Trzeci sektor”, Numer specjalny 2013/2014, s. 6.

Założenia projektu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nad dzieckiem⁵⁸ (dalej: Założenia), które krytycznie odnosiły się do efektów reformy systemu opieki nad dzieckiem i rodziną z 2000 roku. W dokumencie wskazano na utrzymywanie się następujących negatywnych tendencji⁵⁹:

- **wzrost wskaźnika dzieci umieszczonych poza rodziną** (z 8,0 na 1000 dzieci w 2001 r. do 10,5 w 2005 r.; w 2006 r. ogólna liczba dzieci w formach opieki zastępczej i instytucjonalnej zwiększyła się o ponad 2 tys. dzieci w porównaniu do 2005 r.);
- **koncentrację działań wyłącznie na dziecku, a nie na rodzinie** (dotyczy to zarówno rodziny, jak i rodziny zastępczej);
- **nadmierną łatwość umieszczania dziecka poza rodziną**, także w oparciu o przyczyny, które winny być przesłanką do podjęcia pracy socjalnej i wsparcia środowiska (np. ubóstwo, zaniedbania higieniczne, nierealizowanie obowiązku szkolnego), a nie separowania od rodziny. Funkcjonujące w oparciu o ustawę o pomocy społecznej rozwiązania w zakresie profilaktyki, stwarzają możliwości podejmowania działań zapobiegających umieszczaniu dzieci poza rodziną, nie są jednak kompleksowym i systemowym rozwiązaniem;
- **zupełny brak instrumentów motywujących gminy do działań na rzecz pozostawienia dziecka w środowisku rodzinnym** (aktualne rozwiązania prowokują do łatwiejszego kwalifikowania dzieci do form opieki zastępczej lub instytucjonalnej, realizowanej w ciężar zobowiązań finansowych i organizacyjnych powiatu);
- **zdecydowaną przewagę w ramach rodzinnej pieczy zastępczej rodzin zastępczych spokrewnionych z dzieckiem nad pieczę sprawowaną przez osoby niespokrewnione;**
- **pozorność pieczy zastępczej w przypadku wielu rodzin zastępczych spokrewnionych** (rodziny zastępcze spokrewnione z dzieckiem stanowią aż 85% ogółu istniejących dziś rodzin zastępczych);
- dla dzieci nie mających rodzin spokrewnionych oferta opieki zastępczej dotyczy w praktyce **umieszczenia w placówce opiekuńczo-wychowawczej;**
- **negatywnie należy także ocenić kierunek przemieszczania dzieci w ramach różnych zastępczych form opieki.** Tu wyraźnie dominuje przepływ w kierunku „do” lub „między” placówkami opiekuńczo-wychowawczymi, co jest kierunkiem przeciwnym do pożądanego;
- **ciągły niedobór** odpowiedniej liczby należycie przygotowanych niespokrewnionych z dzieckiem **zawodowych rodzin zastępczych.**

⁵⁸ Założenia do projektu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nad dzieckiem, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2009. <https://www.mpips.gov.pl/userfiles/File/Departament%20Swiadczen%20Rodzinnych/A%20opieka%20zastepcza/zalozenia%20po%20RM%2030.06.pdf> [dostęp: 21.08.2018].

⁵⁹ Założenia do projektu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nad dzieckiem, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2009.

Stąd kluczową ideą zaprojektowanego w 2008 roku i wprowadzonego w dniu 1 stycznia 2012 r. przez ustawę o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej systemu pomocy dziecku i rodzinie stała się realizacja pomocniczej funkcji państwa poprzez zapewnienie ze strony gminy rodzinie dziecka wsparcia, które pełni funkcję profilaktyczną – służy utrzymaniu dziecka w rodzinie mimo doświadczania przez rodziców dziecka trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Wsparcie jest udzielane przez:

- działające na terenie gminy instytucje i podmioty działające na rzecz dziecka i rodziny;
- placówki wsparcia dziennego;
- oraz rodziny wspierające.

Głównym „aktorem” pracy na rzecz rodziny jest asystent rodziny, którego gmina ma obowiązek zatrudnić. Wnoszący „Założenia” podkreślali zasadniczą rolę oddziaływań profilaktycznych kierowanych na poziomie gminy do rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, które miały odwrócić dotychczasową strategię działań pomocy społecznej „najpierw interwencja potem pomoc”.

Jednocześnie wspieranie rodziny, w której doszło do umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej, jest formą pomocy państwa zmierzającą do przywrócenia rodzicom zdolności wypełniania ich obowiązków rodzicielskich⁶⁰ – stąd zapis w art. 10 ust. 4 u.w.r., że „[p]raca z rodziną jest prowadzona także w przypadku czasowego umieszczenia dziecka poza rodziną”. W tym kontekście umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej co do zasady ma mieć charakter tymczasowy i „wszędzie tam, gdzie jest to możliwe, zmierzać do integracji dziecka z rodziną”⁶¹. Dodatkowo, by zmotywować gminy do pracy na rzecz reintegracji rodzin, ustawodawca wprowadził zasadę partycypowania gminy w średnich miesięcznych wydatkach na utrzymanie dziecka w pieczy zastępczej – odpowiednio⁶² 10% w pierwszym roku pobytu dziecka w pieczy, 30% w drugim roku i 50% w trzecim roku i następnych latach.

Organizacja, rozwój i wspieranie pieczy zastępczej to zgodnie z ustawą o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej zadanie własne powiatu. Preferowaną formą sprawowania pieczy zastępczej mają być formy rodzinne – rodziny zastępcze spokrewnione, niezawodowe, zawodowe i rodzinne domy dziecka. Szczególną rolę w systemie mają odgrywać profesjonalne formy rodzinnej pieczy zastępczej, czyli zawodowe rodziny zastępcze i rodzinne domy dziecka. Zgodnie z art. 112⁷ k.r.o. i art. 95 ust. 1 i 2 u.w.r. w instytucjonalnej pieczy umieszcza się dzieci, gdy brak jest możliwości umieszczenia ich w rodzinnych formach. Ustawodawca zdecydował, że z dniem wejścia ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej dzieci w wieku poniżej 7 r.ż. nie mogą być umieszczane w instytucjonalnych formach pieczy z wyjątkiem okoliczności określonych w art. 95 ust. 2 u.w.r.⁶³. Ustawodawca dopuszcza umieszczanie dzieci

⁶⁰ Założenia do projektu ustawy o wspieraniu rodziny..., s. 11.

⁶¹ Założenia do projektu ustawy o wspieraniu rodziny..., s. 11.

⁶² Art. 191 ust. 10 u.w.r.

⁶³ Gdy w placówce jest umieszczona matka lub ojciec dziecka lub jego starsze rodzeństwo lub gdy przemawia za tym stan zdrowia dziecka (przyp. autorki).

w wieku 7–10 lat i pobyt tych dzieci w placówkach opiekuńczo wychowawczych w okresie do 31 grudnia 2019 r.⁶⁴.

Za organizację i wspieranie rodzinnych form pieczy odpowiada organizator rodzinnej pieczy zastępczej, który zatrudnia koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej. Za tworzenie miejsc w placówkach opiekuńczo-wychowawczych (w tym w placówkach typu rodzinnego) i organizowanie dla nich wsparcia, odpowiada powiatowe centrum pomocy rodzinie. Ustawodawca zadanie organizowania i prowadzenia ośrodków adopcyjnych powierzył samorządowi województwa, czyli odmiennie niż w poprzednim stanie prawnym, gdzie prowadzenie procedur adopcyjnych było zadaniem powiatu⁶⁵.

Na organizatora rodzinnej pieczy zastępczej i dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej ustawa nakłada obowiązek systematycznego⁶⁶ dokonywania oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej i przekazywania opinii/wniosku w zakresie zasadności dalszego pobytu dziecka w pieczy zastępczej do sądu. Ustawodawca nie określa w ustawie ani w aktach wykonawczych do ustawy wzorów tych dokumentów. Stąd można się spodziewać w tym zakresie pewnej dowolności i różnorodności⁶⁷.

Nowelizacja u.w.r. z 2014 roku⁶⁸, by zintensyfikować działania odpowiednich podmiotów na rzecz reintegracji rodziny lub stabilizowania sytuacji dziecka poprzez umieszczenie w rodzinie adopcyjnej, dodatkowo nałożyła na organizatora rodzinnej pieczy zastępczej (art. 47 ust. 7 u.w.r.) i dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej (art. 100 ust. 4a u.w.r.) obowiązek składania do sądu po upływie 18 miesięcy od dnia umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej wniosku „o wszczęcie z urzędu postępowania o wydanie zarządzeń wobec dziecka celem uregulowania jego sytuacji prawnej⁶⁹/zbadania zaistnienia warunków umożliwiających jego powrót do rodziny albo umieszczenia go w rodzinie przysposabiającej⁷⁰”.

Mając na uwadze wcześniejsze rekomendacje⁷¹ Komisji Kodyfikacyjnej, co do potrzeby wprowadzenia do Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego podstawowych uregulowań odnoszących się do pieczy zastępczej oraz przywołane w rozdziale II.2. krytyczne uwagi jednostek pomocy społecznej szczebla powiatowego na temat współpracy z sądem rodzinnym,

⁶⁴ Art. 231 i 232 u.w.r.

⁶⁵ Przed 2012 r. szkolenie kandydatów do przysposobienia dziecka realizowały Ośrodki Adopcyjno-Opiekuńcze, które zarazem szkoliły kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej (przyp. autorki).

⁶⁶ Art.131 ust.1 (w odniesieniu do rodzinnych form pieczy) i art.138 ust.1 u.w.r. (w odniesieniu do form instytucjonalnych) mówi o tym, że ocena sytuacji dziecka powinna być przeprowadzana w miarę potrzeb, jednak w przypadku dzieci poniżej 3 lat nie rzadziej niż co 3 miesiące, a w przypadku dzieci starszych nie rzadziej niż co 6 miesięcy.

⁶⁷ Próba ujednolicenia dokumentacji prowadzonej przez asystenta rodziny i koordynatora została np. podjęta przez P. Domaradzkiego i J. Krzyszkowskiego, zob. w: Wsparcie dziecka w rodzinie i pieczy zastępczej, Łódź 2016.

⁶⁸ Ustawa z dnia 25 lipca 2014 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1188).

⁶⁹ Art. 47 ust.7 u.w.r.

⁷⁰ Art.100 ust.4a u.w.r.

⁷¹ Uzasadnienie projektu z dnia 7 grudnia 2007 r. ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (Druk nr 629), s. 11-14.

ustawodawca ustawą o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej dokonał również zmian w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym (art. 201 u.w.r.) i w Kodeksie postępowania cywilnego⁷² (art. 202 u.w.r.).

Zmiany wprowadzone w 2012 roku ustawą o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym dotyczyły:

- dostosowania redakcji przepisów do ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej np. art. 100 § 2 k.r.o., art. 109 § 4 k.r.o., art. 112¹ k.r.o.;
- wprowadzenia nowych rozwiązań:
 - **art. 109 § 2 pkt 1** – wprowadzenie możliwości zobowiązania rodziców do pracy z asystentem rodziny lub możliwości skierowania małoletniego do placówki wsparcia dziennego;
 - **109 § 2 pkt 5** – uzupełnienie dotychczasowego brzmienia przepisu przez dodanie zapisu o możliwości powierzenia tymczasowego pełnienia funkcji rodziny zastępczej małżonkom lub osobie, niespełniającym warunków dotyczących rodzin zastępczych, w zakresie niezbędnych szkoleń, określonych w przepisach o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej;
 - **wprowadzenie nowego oddziału 2a „Piecza zastępcza”** w rozdziale 2. „Stosunki między rodzicami i dziećmi”, odrębnego od oddziału 2. „Władza rodzicielska”, ale funkcjonalnie powiązanego z problematyką władzy rodzicielskiej⁷³. Warto przypomnieć, że podobne rozwiązanie było już postulowane w 2007 roku, gdy projektodawca wskazywał, że „umieszczenie w K.r.o. podstawowej regulacji zastępczej pieczy nad dzieckiem ustabilizuje stan prawny w tym zakresie, zapobiegając doraźnym, cząstkowym i niespójnym zmianom przepisów pozakodeksowych, usytuowanych w sferze prawa publicznego. (...) Usytuowanie przepisów o pieczy zastępczej w K.r.o. (nie zaś w ustawie z dziedziny prawa publicznego) jednoznacznie będzie wskazywać sądom wiążące je w sprawach opiekuńczych **podstawowe i kierunkowe unormowania pieczy zastępczej**”⁷⁴. W obszarze pieczy zastępczej utrzymuje się pewna „dwutorowość” regulacji, w której do wejścia w życie w 2012 roku ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej „należna K.r.o. rola wiodąca uległa znacznemu osłabieniu. Strukturę i istotę pieczy nad dzieckiem określają wyłącznie przepisy pozakodeksowe. K.r.o. nie określa również zasad umieszczenia dziecka w rodzinach zastępczych i placówkach opiekuńczo-wychowawczych.

⁷² Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 1964 Nr 43, poz. 296; t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1360 ze zm.), dalej: k.p.c.

⁷³ R. Zegadło, *Pieczka zastępcza*, [w:] J. Wierciński (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2014, s. 732–733.

⁷⁴ Uzasadnienie projektu z dnia 7 grudnia 2007 r. ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy..., s. 12–13.

Zasadę nierozdzielania rodzeństwa kierowanego do placówek opiekuńczo-wychowawczych powinien ustanawiać K.r.o., nie zaś (jak obecnie) odrębne przepisy o pomocy społecznej”⁷⁵.

- **art. 112³ k.r.o. (zasada pomocniczości)** – ustawodawca zastrzega, że „zapewnienie dziecku pieczy zastępczej może nastąpić dopiero w razie braku pozytywnych efektów pomocy udzielanej rodzinie dziecka. Sformułowanie obowiązku wspierania rodziny jako przesłanki ewentualnego umieszczenia dziecka poza rodziną nawiązuje do zasady prymatu rodziców w wychowaniu dziecka (art. 48 Konstytucji RP) i nakazie ochrony więzów rodzinnych (art. 8 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności). Ich konsekwencją są obowiązki służb publicznych i sądów dotyczące podjęcia najpierw próby pomocy rodzinie, a dopiero ewentualnie później (zwłaszcza wobec braku pożądanych efektów udzielanej pomocy) odseparowania dziecka od rodziców”⁷⁶. Wprowadzenie tego zapisu miało ograniczyć przypadki umieszczania dzieci w pieczy zastępczej jako pierwszorazowej formy ingerencji sądu w sferę władzy rodzicielskiej oraz zaktywizować samorząd gminny do podejmowania działań na rzecz utrzymania dziecka w rodzinie, określanych w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej jako wspieranie rodziny;
- **art. 112⁴ k.r.o. (zasada tymczasowości pieczy zastępczej)** – w tym przepisie została opisana pomocnicza (subsydiarna) funkcja pieczy zastępczej w odniesieniu do podstawowych obowiązków rodziców dziecka. Przepis art. 112⁴ k.r.o. ma swoje odzwierciedlenie w przepisie art. 32 i 33 u.w.r. Tymczasowość pieczy zastępczej determinuje „cel umieszczenia dziecka poza rodziną, jakim jest udzielenie wsparcia dziecku i jego rodzinie. Tymczasowość sprawowania pieczy zastępczej służyć ma bowiem odbudowaniu stabilności rodzin, z których pochodzą wychowankowie, i reintegracji tych rodzin”⁷⁷. Stąd zapis: „dziecko umieszcza się w pieczy zastępczej do czasu zaistnienia warunków umożliwiających jego powrót do rodziny albo umieszczenia go w rodzinie przysposabiającej”;
- **112⁵ k.r.o. (wymagania podmiotowe odnośnie kandydatów do sprawowania rodzinnych form pieczy zastępczej)** – ustawodawca w § 1 określił krąg osób, którym może powierzyć sprawowanie pieczy zastępczej nad dzieckiem, a w ust. 2 stworzył możliwość powierzenia na okres 6 miesięcy funkcji rodziny zastępczej osobom, które w chwili wydawania orzeczenia nie spełniają warunku ukończenia szkolenia określonego w przepisach ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej;
- **112⁶ k.r.o. (powierzanie pieczy zastępczej nad dzieckiem niepełnosprawnym)** – ustawodawca zagwarantował dziecku niepełnosprawnemu, które zostaje umieszczone w pieczy zastępczej, profesjonalną opiekę i wychowanie poprzez wskazanie, że

⁷⁵ Uzasadnienie projektu z dnia 7 grudnia 2007 r. ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy..., s. 12.

⁷⁶ Uzasadnienie projektu z dnia 7 grudnia 2007 r. ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy..., s. 35–36.

⁷⁷ M. Andrzejewski, *Ewolucja pieczy zastępczej...*, s. 106.

preferowaną dla tego dziecka formą pieczy jest zawodowa rodzina zastępcza, szczególnie rodzina specjalistyczna, która posiada odpowiednie kwalifikacje w zakresie sprawowania pieczy zastępczej nad dzieckiem ze specjalnymi potrzebami;

- **112⁷ k.r.o. (prymat form rodzinnych nad instytucjonalnymi, miejsce sprawowania pieczy)** – ustawodawca zastrzega, że dziecko może być umieszczone w instytucjonalnej pieczy zastępczej, gdy brak jest możliwości umieszczenia w formie rodzinnej. Od 1 stycznia 2012 r. w instytucjonalnej pieczy nie mogą być umieszczane dzieci poniżej 7 r.ż.⁷⁸, a od 1 stycznia 2020 roku dzieci poniżej 10 r.ż.⁷⁹. Ustawodawca dopuszcza wyjątki w zakresie umieszczania małych dzieci w instytucjonalnej pieczy – zgodnie z art. 95 ust. 2 u.w.r. dziecko poniżej 7 lub 10 r.ż. może być umieszczone w placówce, gdy przebywa w niej jego matka lub ojciec albo rodzeństwo albo gdy przemawia za tym stan zdrowia dziecka. Dodatkowo, mając na uwadze zasadę ochrony i podtrzymywania więzi dziecka z osobami bliskimi, w ust. 2 art. 112⁷ k.r.o. ustawodawca zastrzegł, że dziecko winno być umieszczone w pieczy zastępczej na terenie powiatu swego pochodzenia. Umieszczenie dziecka w znacznej odległości od miejsca zamieszkania swych rodziców jest znaczącym czynnikiem ryzyka obniżającym szanse na reintegrację rodziny;
- **112⁸ k.r.o. (zasada nierozdzielania rodzeństw)** – przepis ten stanowi dopełnienie zasady umieszczania dziecka w pieczy na terenie powiatu pochodzenia dziecka⁸⁰. Ustawodawca zabrania rozdzielania rodzeństw za wyjątkiem sytuacji, gdy byłoby to sprzeczne z dobrem dziecka.

Warto zauważyć, że wprowadzone ustawą o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej zasady (reguły) umieszczania dziecka w pieczy zastępczej w dużej mierze wiążą się z dorobkiem badawczym odnoszącym się do teorii przywiązania opisaną przez Johna Bowlby'ego⁸¹ i konsekwencji powstania u dziecka pozabezpiecznego lub zdeorganizowanego wzoru przywiązania. Zdaniem H. Rudolpha Schaffer'a, „przywiązanie zdefiniować można jako długotrwały, emocjonalny związek z konkretną osobą. Wiąż ta charakteryzuje się następującymi cechami:

- **selektywność**, tj. skupianie się na konkretnej osobie, która wywołuje zachowania przywiązania w sposób i w zakresie nie spotykanym w relacjach z inną osobą;
- **poszukiwanie fizycznej bliskości**, co polega na staraniu się o utrzymanie bliskości z obiektem przywiązania;
- **komfort i bezpieczeństwo**, wynikające z osiągnięcia bliskości;
- **lęk separacyjny**, pojawiający się, gdy więź zostaje zerwana i niemożliwe jest uzyskanie bliskości”⁸².

⁷⁸ Art. 95 ust.1 u.w.r.

⁷⁹ Art. 231 u.w.r.

⁸⁰ Art. 1127 ust. 2 k.r.o.

⁸¹ J. Bowlby, *Przywiązanie*, Warszawa 2016.

⁸² H.R. Schaffer, *Psychologia dziecka*, Warszawa 2014, s. 123.

J. Bowlby twierdzi, że zachowanie przywiązaniowe dziecka wobec preferowanej figury (najczęściej matka) rozwija się w pierwszym roku życia, ale jednocześnie po szóstym miesiącu „życia niemowlęcia coraz bardziej wzrasta prawdopodobieństwo, że będzie ono reagowało lękiem na nieznane figury, czego nie robiło, gdy było młodsze”⁸³. W konsekwencji „rozwój przywiązania do nowej figury pod koniec pierwszego roku życia i w późniejszym okresie staje się coraz trudniejszy”⁸⁴. Przywiązanie w sensie biologicznym zwiększa szanse dziecka na przeżycie, a w sensie psychologicznym zapewnia mu poczucie bezpieczeństwa. Dziecko w sytuacji zagrożenia (np. zniknięcie matki z pola widzenia dziecka) uruchamia zachowanie przywiązaniowe, np. płacz, przywoływanie matki, poszukiwanie matki. W chwili ustania zagrożenia, czyli nawiązania interakcji z figurą przywiązania – zachowania przywiązaniowe dziecka wyciszą się. W tym sensie zachowanie przywiązaniowe reguluje emocje dziecka. Jakość interakcji dziecka z figurą przywiązania, w szczególności poziom poczucia bezpieczeństwa czerpanego przez dziecko z tej relacji, ma istotny wpływ na przyszłe tworzenie bliskich relacji przez dziecko. Mary Ainsworth wraz z zespołem „opracowała zarówno sposób ocenia-
nia bezpieczeństwa przywiązania, jak i schemat klasyfikacyjny do opisu różnych wzorców owego bezpieczeństwa”⁸⁵. M. Ainsworth w warunkach laboratoryjnych stworzyła procedurę oceny bezpieczeństwa przywiązania i schemat klasyfikacyjny do opisu różnych wzorców przywiązania, które „odzwierciedlają fundamentalne różnice w sposobie nawiązywania pierwszych relacji społecznych i określają stopień bezpieczeństwa wynikający z wewnętrznego modelu operacyjnego opartego na więzi pierwotnej”⁸⁶. M. Ainsworth wyróżniła cztery wzorce przywiązania dla dzieci wychowywanych w domu rodzinnym:

- **bezpieczne** (*securely attached*) – dziecko na bazie pierwotnych pozytywnych doświadczeń w relacji z figurą przywiązaniową tworzy zarówno z rówieśnikami, jak i dorosłymi związki charakteryzujące się wysokim stopniem bezpieczeństwa i odpowiednim wizerunkiem własnego Ja;
- **pozabezpieczne: lękowo przywiązane unikające i lękowo przywiązane oporujące** – uważa się, że „późniejsze związki tych dzieci są poważnie zagrożone, a ich zdolności przystosowawcze w wielu sferach życia nie mają tak solidnych podstaw jak w przypadku grupy z przywiązaniem bezpiecznym”⁸⁷;
- **zdezorganizowane** (*insecurely attached*) – „uważa się, że jest to grupa szczególnie narażona na pojawienie się psychopatologii w późniejszym okresie”⁸⁸.

⁸³ J. Bowlby, *Przywiązanie...*, s. 256.

⁸⁴ J. Bowlby, *Przywiązanie...*, s. 256.

⁸⁵ H.R. Schaffer, *Psychologia dziecka*, s. 128.

⁸⁶ H.R. Schaffer, *Psychologia dziecka*, s. 128.

⁸⁷ H.R. Schaffer, *Psychologia dziecka*, s. 128.

⁸⁸ H.R. Schaffer, *Psychologia dziecka*, s. 128.

John Bowlby zwraca uwagę na specyficzną sytuację dzieci, „które z jakiegoś powodu doświadczają znacznie mniej stymulacji społecznej ze strony figury matczynej”⁸⁹ (...). Dobrymi przykładami są niemowlęta wychowywane w bezosobowej instytucji”⁹⁰. Zdaniem Bowlby’ego u tych dzieci „oznaki różnicującego ukierunkowanego zachowania przywiązaniowego (...) jest opóźnione, czasami aż do drugiego roku życia”⁹¹. Jednocześnie J. Bowlby podkreśla, że „ogromny wpływ wczesnych doświadczeń dziecka na wzorce przywiązania, a tym samym na rozwój osobowości nigdzie nie jest tak ewidentny jak w głęboko zaburzonym zachowaniu społecznym dzieci, które doznawały przemocy fizycznej ze strony rodzica lub które spędziły pierwsze lata swego życia w instytucjach”⁹². Konsekwencją wystąpienia niekorzystnego środowiska do utworzenia bezpiecznego wzorca przywiązania u małych dzieci jest RAD (Reactive Attachment Disorder), „czyli zespół zaburzeń relacji międzyludzkich, który uniemożliwia inicjowanie i podtrzymywanie więzi – szczególnie tych bliskich. RAD w znacznym stopniu utrudnia życie nie tylko dziecku, ale również osobom starającym się nawiązać głęboki, emocjonalny kontakt z dzieckiem. Pracownicy placówek opiekuńczo-wychowawczych próbując przełamać barierę, którą stawia dziecko, spotykają się z coraz większym oporem jednostki, z nieskrywaną niechęcią, a niekiedy agresją. Również rodziny adopcyjne dotyka ten problem. Świeży rodzice upatrują winy w sobie, ponieważ zetknięci z tak skomplikowanymi zaburzeniami u dziecka, nie mają wiedzy jakie podjąć działania, by dziecko poczuło się swobodnie w ich towarzystwie. (...) Objawiają się one albo w stałej nieumiejętności inicjowania i utrzymywania interakcji bądź w całkowitym braku zahamowani w relacjach – lepliwość, poufałość wobec obcych czy natarczywość”⁹³.

Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej wprowadziła również zmiany w **Kodeksie postępowania cywilnego**, które odnosiły się do czynności sądu w postępowaniu o umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej:

- dostosowano (§ 1) i uzupełniono (§ 2 i 3) brzmienie art. 570¹ k.p.c. w zakresie fakultatywnych i obligatoryjnych przesłanek zwracania się sądu do jednostki organizacyjnej wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej o informacje dotyczące małoletniego i jego środowiska oraz możliwości zwracania się sądu do organizatora rodzinnej pieczy zastępczej o wskazanie osób właściwych do zapewnienia dziecku rodzinnej pieczy zastępczej;
- nałożono na sąd obowiązek przesyłania do ośrodka adopcyjnego w terminie 7 dni od uprawomocnienia się postanowienia o pozbawieniu władzy rodzicielskiej przez dodanie § 2 do art. 578 k.p.c.;

⁸⁹ J. Bowlby przywołuje ustalenia Mary Ainsworth, która badała niemowlęta z ludu Ganda wychowujące się w środowisku rodzinnym. Matki niemowląt, które przejawiały przywiązanie z znacznym opóźnieniem, zostały ocenione przez Ainsworth najniżej na siedmiostopniowej skali mierzącej natężenie opieki matek nad niemowlętami. Jej wskaźnikami były: częsty i długotrwały kontakt fizyczny między niemowlęciem a matką, wrażliwość matki na sygnały płynące ze strony dziecka i uporządkowane środowisko pozwalające dziecku na odczuwanie konsekwencji swoich własnych działań (J. Bowlby, *Przywiązanie*, s. 352, 380).

⁹⁰ J. Bowlby, *Przywiązanie...*, s. 351.

⁹¹ J. Bowlby, *Przywiązanie...*, s. 351.

⁹² J. Bowlby, *Przywiązanie...*, s. 400.

⁹³ L. Kołodziejczak, *Reaktywne zaburzenia więzi (RAD) u dzieci przebywających w placówkach opiekuńczo-wychowawczych*, [w:] „Wychowanie w Rodzinie”, t. XIII (1/2016), s. 469–471.

- uzupełniono brzmienie art. 579¹ k.p.c. przez dodanie § 2 dotyczącego czynności sądu po odebraniu dziecka z rodziny przez pracownika socjalnego w trybie art. 12a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz dodanie § 3 określającego czynności sądu w postępowaniu wykonawczym dotyczące oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy;
- dodano art. 579² k.p.c. określający czynności sądu przed umieszczeniem dziecka w rodzinnych formach pieczy (§ 2) oraz zawartość opinii, o której mowa w art. 579² § 1 pkt 2.

Wprowadzenie ustawą o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nowych rozwiązań do Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego odnoszących się do podstawowych zasad umieszczania dziecka w pieczy zastępczej daje wyraz:

- konstytucyjnym zasadom wyrażonym w art. 72 (prawo dziecka pozbawionego opieki do zapewnienia opieki i pomocy władz publicznych), art. 47 (prawo do ochrony życia prywatnego i rodzinnego) oraz art. 48 (prymat rodziców w podejmowaniu wobec dziecka działań wychowawczych) Konstytucji RP;
- postanowieniom ratyfikowanej przez Polskę Konwencji o prawach dziecka, w szczególności art. 20 Konwencji mówiącego o obowiązku państwa zapewnienia dziecku pozbawionemu czasowo lub na stałe swego środowiska rodzinnego opieki zastępczej i prawa dziecka do wychowania w rodzinie wyrażonego w preambule oraz artykułach 5, 9 i 18 Konwencji;
- standardom prawnym Rady Europy zawartym „w Rezolucji nr (77)33 w sprawie umieszczania dzieci poza rodziną (przyjętej przez Komitet Ministrów RE 3.11.1977 r.) i rekomendacji nr R(87)6 w sprawie rodzin zastępczych (przyjętej przez Komitet Ministrów RE 20.03.1987 r.)”⁹⁴.

Podsumowując rozważania na temat koncepcji obowiązującego systemu wspierania rodziny i pomocy dziecku poprzez zapewnienie mu pieczy zastępczej przede wszystkim w rodzinnych formach, można zebrać je w następujących konkluzjach:

- system wspierania rodziny i zapewnienia dziecku pieczy zastępczej jest całościowo opisany w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, która jest **aktem prawa publicznego**. Interwencje państwa w sferę władzy rodzicielskiej, których skutkiem może być umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej, to kompetencja sądu opiekuńczego, którego zakres działania określa Kodeks rodzinny i opiekuńczy, a sposób działania Kodeks postępowania cywilnego, czyli **akty prawa prywatnego**. Zatem po wejściu w życie ustawy nadal utrzymuje się rozdzielenie regulacji odnośnie pieczy zastępczej na dwa **równorzędne** akty prawne. „Ustawa o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej zawiera przepisy odnoszące się do organizacyjnego aspektu sprawowania pieczy zastępczej. Materialnoprawne podstawy tego orzeczenia i doboru właściwej formy pieczy regulują przepisy art. 112¹ do 112⁸ k.r.o., które zostały wprowadzone

⁹⁴ Uzasadnienie projektu z dnia 7 grudnia 2007 r. w sprawie zmiany ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy..., s. 12.

ustawą o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej, z dniem 1 stycznia 2012 r. Rozstrzygnięcie w przedmiocie ustanowienia pieczy zastępczej wymaga zastosowania przepisów obu ustaw. Nie zachodzi pomiędzy nimi relacja norm ogólnych i szczególnych”⁹⁵;

- należy pamiętać, że „podstawową zasadą, na której oparte zostały wszelkie uregulowania prawne dotyczące spraw dziecka i rodziny, jak też ich wykładnia”⁹⁶, to **zasada dobra dziecka** i kierowania się **najlepiej pojętym interesem dziecka**. Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nakazuje jej realizatorom podmiotowe traktowanie dziecka i respektowanie jego praw do m.in.: **wychowania w rodzinie**, a w przypadku umieszczenia w pieczy zastępczej – w jej **rodzinnych formach, powrotu do rodziny, utrzymywania osobistych kontaktów z rodzicami oraz do stabilnego środowiska wychowawczego**;
- mając na uwadze, że umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej nie jest rozwiązaniem docelowym⁹⁷, do którego dąży sąd opiekuńczy – sąd, prowadząc postępowanie wykonawcze, **regularnie (nie rzadziej niż raz na 6 miesięcy) dokonuje oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy**, której celem jest ustalenie, czy istnieje możliwość powrotu dziecka do rodziny biologicznej, a jeśli nie ma takiej możliwości i przesłanki powodujące umieszczenie dziecka w pieczy utrzymują się mimo udzielonej rodzicom pomocy (np. poprzez umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej i inne formy określone w kodeksie rodzinnym i opiekuńczym lub ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej) – podjęcie decyzji o wszczęciu z urzędu postępowania o pozbawienie rodziców dziecka władzy rodzicielskiej;
- mając na uwadze, że umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej jest co do zasady rozwiązaniem czasowym⁹⁸, niezależnie od kompetencji i działań sądu opiekuńczego w zakresie stabilizowania sytuacji dziecka przebywającego w pieczy zastępczej, organizator rodzinnej pieczy zastępczej⁹⁹ lub dyrektor placówki¹⁰⁰ **ma obowiązek podejmować działania na rzecz reintegracji rodziny i oceniać zasadność pobytu dziecka w pieczy zastępczej nie rzadziej niż co 3 lub 6 miesięcy, a po upływie 18 miesięcy od dnia umieszczenia dziecka w pieczy składać do sądu wnioski o uregulowanie sytuacji prawnej dziecka**;
- wszystkie podmioty pracujące na rzecz rodziny przeżywającej trudności w wykonywaniu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz na rzecz ochrony i pomocy dzieciom **mają ze sobą współpracować** (preambuła u.w.r.). Ustawodawca w art. 3 ust. 1 u.w.r.

⁹⁵ Uzasadnienie postanowienia SN z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie II CA 1/16, OSNC z 2017, nr 7-8, poz. 90, <http://sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia3/II%20CA%201-16.pdf> [dostęp: 15.09.2018], s. 5.

⁹⁶ Uzasadnianie postanowienia SN..., s. 8.

⁹⁷ Art. 112⁴ k.r.o.

⁹⁸ Art. 112⁴ k.r.o.

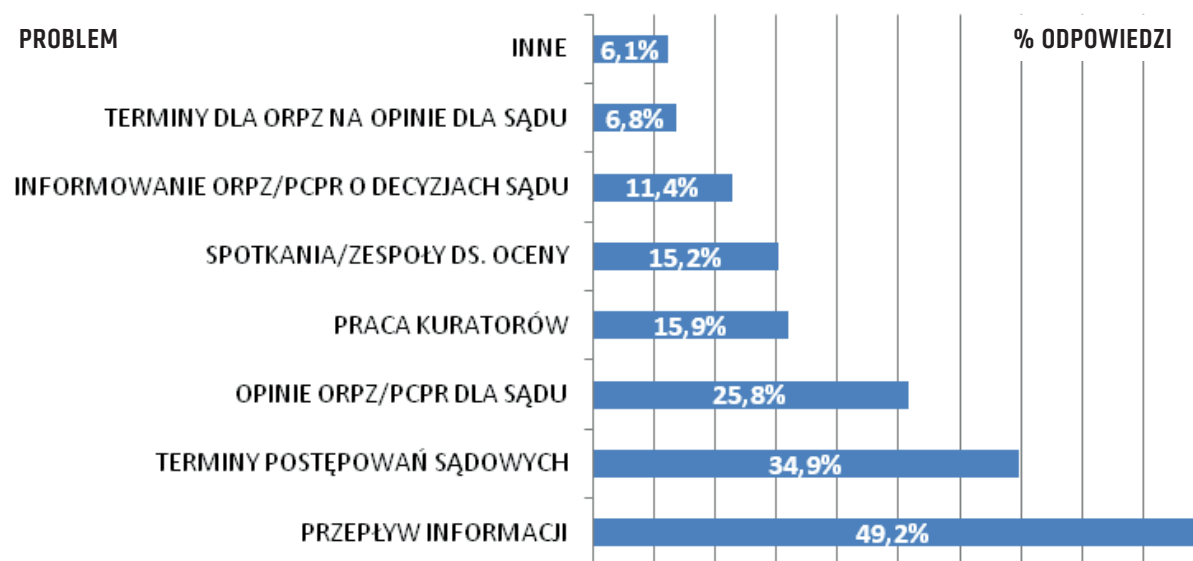
⁹⁹ W odniesieniu do dzieci umieszczonych w rodzinnych formach pieczy (przyp. autorki).

¹⁰⁰ W odniesieniu do dzieci umieszczonych w instytucjonalnych formach pieczy (przyp. autorki).

zobowiązuje jednostki organizacyjne wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej do współpracy z sądami i ich organami pomocniczymi. Z kolei obowiązek współpracy sądu i sędziego rodzinnego z „organami, instytucjami i organizacjami społecznymi zajmującymi się na danym terenie problematyką rodziny, dzieci i młodzieży (...)” wynika z § 219 Regulaminu urzędowania sądów powszechnych.

Mając na uwadze tematykę niniejszego badania i przekonanie o konieczności współpracy sądu rodzinnego z lokalnie działającymi na rzecz pomocy dziecku i rodzinie podmiotami i współdziałania owych podmiotów z sądem rodzinnym, warto przywołać wyniki badań przeprowadzonych w roku 2015 przez Koalicję na rzecz Rodzinnej Opieki Zastępczej (dalej: Koalicja) w tym zakresie. Dane uzyskane przez Koalicję pokazują, że 14,4% powiatów ocenia jako „bardzo dobrą”, 34,9% powiatów jako „dobrą”, a 30,3% powiatów jako „raczej dobrą” współpracę z sądami rodzinnymi¹⁰¹. Koalicja poprosiła przedstawicieli PCPR-ów „o wymienienie tych aspektów współpracy z sądem, które warto poprawić. Większość powiatów (67%) przedstawiła swoje propozycje, często nie jedną. Co drugi powiat (49,2%) napisał o konieczności usprawnienia przepływu informacji, była to najczęściej zgłaszana trudność we współpracy”¹⁰² (rysunek 1.).

Rysunek 1. kluczowe problemy we współpracy pcpr z sądem rodzinnym



Źródło: J. Luberadзка-Gruca (red.), *Raport z oceny realizacji Ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Wyniki analiz i badań jakościowych i ilościowych*, 2015, s. 28.

¹⁰¹ J. Luberadзка-Gruca (red.), *Raport z oceny realizacji Ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Wyniki analiz i badań jakościowych i ilościowych*, 2015, s. 25, w wersji elektronicznej: Dzieci w Polsce (UNICEF): https://www.dzieciwpolsce.pl/files/publications/Raport_z_oceny_realizacji_Uoworiszp.pdf [dostęp: 26.01.2019].

¹⁰² J. Luberadзка-Gruca, *Raport z oceny...*, s. 26.

Wyniki badań Koalicji pokazują¹⁰³, że najpilniejszą potrzebą w zakresie poprawy współpracy jest usprawnienie przepływu informacji między sądem, a organizatorem rodzinnej pieczy lub PCPR-em. Następnie PCPR-y wskazują na problem przewlekłości postępowań w sądzie i długiego oczekiwania na wyznaczenie terminu rozprawy. PCPR-y wnoszą ponadto o przekazywanie przez sąd organizatorowi/PCPR-owi odpowiednich dokumentów dotyczących dziecka w odpowiednim terminie. Z drugiej strony, PCPR-y zarzucając sądowi opieszałość, kwestionują zarządzenia sądu odnoszące się do przedstawienia przez ORPZ/PCPR stosownych opinii w terminie 7 lub 14 dni i postulują o wydłużenie tego terminu do 21 dni. Przedstawiciele PCPR-ów podnoszą również brak dostatecznego zaufania sądu do ich kompetencji przejawiający się nie respektowaniem przez sąd przedkładanych przez PCPR opinii czy stanowisk lub opieraniem się przy podejmowaniu decyzji w sprawie dziecka umieszczonego w pieczy jedynie na ustaleniach kuratora sądowego. Wśród innych postulatów mogących w opinii PCPR-ów poprawić jakość współpracy z sądem opiekuńczym znalazły się również: doprecyzowanie kompetencji poszczególnych służb przy podejmowaniu interwencji, której skutkiem jest umieszczenie dziecka poza rodziną, wspólne z sędziami i kuratorami szkolenia, obowiązek uczestniczenia w ocenach sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy dla sędziów i kuratorów oraz organizowanie wspólnych z przedstawicielami sądów narad.

II.4. Piecza zastępcza i wspieranie rodziny w liczbach

Zgodnie z art. 189 u.w.r. Rada Ministrów do dnia 31 lipca ma obowiązek przedstawiania Sejmowi i Senatowi RP informacji o realizacji ustawy w roku poprzednim wraz z wnioskami dotyczącymi sposobu i zakresu finansowania zadań wynikających z ustawy. Poniżej zostaną przedstawione podstawowe dane dotyczące pieczy zastępczej i wspierania rodziny za rok 2017, zawarte m.in. w *Informacji Rady Ministrów o realizacji w roku 2017 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2018 r. poz.998, z późn. zm.)* (dalej: Informacja 2017) oraz dane statystyczne dotyczące pieczy zastępczej publikowane przez Główny Urząd Statystyczny i Ministerstwo Sprawiedliwości.

Liczba dzieci przebywających „w pieczy zastępczej w 2017 r. wyniosła ogółem 73 129 dzieci, wobec 74 757 – w 2016 r., co oznacza spadek o 2,2%”¹⁰⁴. W okresie obowiązywania ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej utrzymuje się powolny spadek odsetka dzieci w wieku poniżej 18 lat umieszczonych poza rodziną – od wartości 0,99% w latach 2012 i 2013 do 0,88% w 2017 roku (tabela 1.).

¹⁰³ J. Luberadзка-Gruca, *Raport z oceny...*, s. 26–28.

¹⁰⁴ *Informacja RM z realizacji w roku 2017...*, s. 9.

TABELA 1. LICZBA DZIECI DO 18 R.Ż. W PIECZY ZASTĘPCZEJ W LATACH 2012–2017

Liczba dzieci na dzień 31grudnia	2012	2013	2014	2015	2016	2017
W rodzinnych formach	58 082	58 570	57 651	56 986	56 544	55 721
W instytucjonalnych formach	20 525	20 105	19 697	19 517	18 213	17 408
Ogółem	78 607	78 675	77 348	76 503	74 757	73 129
% dzieci w pieczy do całej populacji dzieci	0,99%	0,99%	0,96%	0,94%	0,91%	0,88%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Analizując realizację zadań w zakresie systemu pieczy zastępczej w Polsce, warto mieć na uwadze również dane Ministerstwa Sprawiedliwości, co do liczby dzieci oczekujących na umieszczenie w pieczy zastępczej, wobec których sąd opiekuńczy wydał stosowne orzeczenie (tabela 2.). Nie wykonywanie przez odpowiednie jednostki samorządu powiatu orzeczeń sądu opiekuńczego może świadczyć o niewystarczających zasobach powiatów w zakresie miejsc – zarówno w rodzinnych formach, jak i instytucjonalnych. Na ten problem zwrócili również uwagę kontrolerzy Najwyższej Izby Kontroli (dalej: NIK), którzy w 2016 r. stwierdzili, że „ok. 5% orzeczeń sądów w sprawie umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej nie było realizowanych niezwłocznie, a dzieci pozostawały u rodziców biologicznych, albo były tymczasowo umieszczane w placówkach”¹⁰⁵.

TABELA 2. LICZBA DZIECI OCZEKUJĄCYCH NA UMIESZCZENIE W PIECZY W LATACH 2012–2017

Rok	Liczba dzieci oczekujących na umieszczenie w pieczy zastępczej		
	rodzinnej	instytucjonalnej	ogółem
2012	136	482	618
2013	332	473	805
2014	385	387	772
2015	421	330	751
2016	999	204	1203
2017	771	295	1066

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych publikowanych w Informatorze Statystycznym Wymiaru Sprawiedliwości <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wie-loletnie/>, [dostęp: 11.09.2018].

W roku 2017 na terenie całej Polski funkcjonowało 37 877 podmiotów rodzinnej pieczy zastępczej¹⁰⁶, co oznacza **spadek w porównaniu z 2016 rokiem o 582 podmioty** (1,5%). Ta różnica dotyczy przede wszystkim rodzin spokrewnionych (ubyło 464 rodziny) i niezawodowych (ubyło 167 rodzin). Za to w obszarze zawodowych form w roku 2017 przybyło 15 zawodowych rodzin zastępczych i 34 rodzinne domy dziecka, co można uznać za

¹⁰⁵ Informacja o wynikach kontroli „Funkcjonowanie placówek wsparcia dziennego dla dzieci” Nr ewid. 24/2017/P/16/040/KPS, <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/16/040/> [dostęp: 11.09.2018], s. 12.

¹⁰⁶ Chodzi o rodziny zastępcze różnego typu oraz rodzinne domy dziecka (przyp. autorki).

pozytywną zmianę i podążanie w kierunku zakładanej profesjonalizacji pieczy zastępczej. W obszarze instytucjonalnej pieczy w 2017 roku funkcjonowało 1 106 placówek, a ich liczba w porównaniu z rokiem 2016 wzrosła o 8, przy czym zlikwidowano 4 placówki socjalizacyjne, a powstały 3 placówki interwencyjne, 11 typu rodzinnego i 3 specjalistyczno-terapeutyczne.

Niepodważalnym dowodem na brak wystarczającej, w stosunku do potrzeb, liczby miejsc w rodzinnych formach pieczy są dane¹⁰⁷ co do liczby dzieci w wieku poniżej 7 lat nadal umieszczanych i przebywających w instytucjonalnych formach pieczy zastępczej¹⁰⁸ (tabela 3.). Zdaniem kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli liczba dzieci w wieku poniżej 7 lat przebywających nadal w instytucjonalnej pieczy zastępczej „może obrazować skalę deficytu rodzin zastępczych niezawodowych i zawodowych”¹⁰⁹ i może ulec dalszemu pogorszeniu po 31 grudnia 2019 r., gdy w instytucjonalnej pieczy nie będzie można umieszczać dzieci poniżej 10 r.ż.

TABELA 3. LICZBA DZIECI W WIEKU PONIŻEJ 7 LAT UMIESZCZONYCH W INSTYTUCJONALNEJ PIECZY ZASTĘPCZEJ		
Rok	Dane MRPiPS	Dane GUS
2012	2702	2637
2013	2380	2383
2014	2371	2223
2015	2317	2124
2016	1876	1793
2017	1384	1669

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Głównego Urzędu Statystycznego.

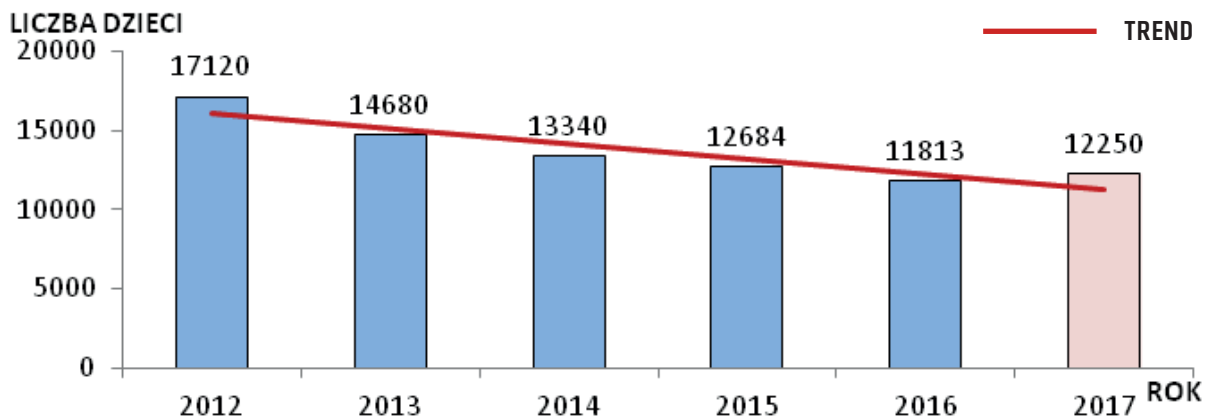
Jednocześnie, jak podaje Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, w roku 2017 do pieczy zastępczej z rodzin biologicznych trafiło 12 250 dzieci, czyli o 437 (3,7%) dzieci więcej niż w 2016 roku (rysunek 2.). Jest to informacja niepokojąca, zwłaszcza w kontekście znacznej pomocy materialnej państwa na wychowanie dzieci kierowanej do rodzin od 2015 roku oraz danych dotyczących powrotów dzieci z pieczy zastępczej do swych rodzin biologicznych (rysunek 3.).

¹⁰⁷ Dla porównania różnic w danych w udostępnianych przez różne urzędy centralne administracji rządowej w statystykach, przytoczono dane Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (dalej: MRPiPS) i Głównego Urzędu Statystycznego (dalej: GUS).

¹⁰⁸ Art. 231 u.w.r. w okresie pierwszych 4 lat obowiązywania ustawy dopuszcza umieszczanie w instytucjonalnej pieczy (poza placówkami typu rodzinnego) dzieci w wieku powyżej 7 lat, a od 1 stycznia 2020 r. na podstawie art. 232 ust. 1 w instytucjonalnej pieczy będzie można umieszczać dzieci powyżej 10 r.ż. Wyjątek od tych zasad stanowi sytuacja, gdy w placówce przebywa rodzic dziecka lub rodzeństwo (art. 232 ust. 3 u.w.r. w związku z art. 95 ust. 2 u.w.r.).

¹⁰⁹ Informacja o wynikach kontroli „Funkcjonowanie placówek wsparcia dziennego...”, s. 11.

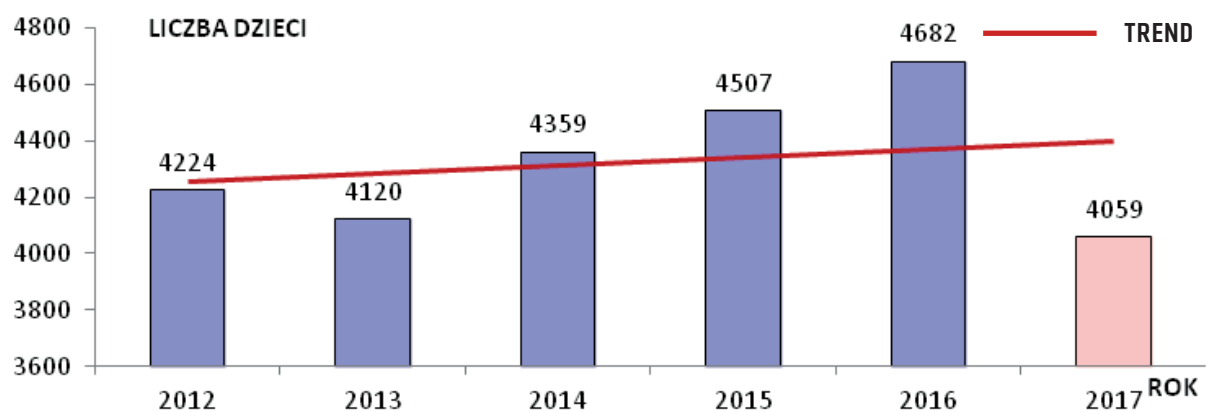
Rysunek 2. Liczba dzieci, które napłynęły do pieczy zastępczej z rodzin naturalnych



Źródło: Informacja Rady Ministrów o realizacji w roku 2017 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2018 r. poz. 998, z późn. zm.), s.11.

Dane MRPiPS odnośnie do powrotów dzieci przebywających w pieczy zastępczej do rodziny biologicznej (reintegracja) w okresie obowiązywania ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej pokazują, że w 2017 roku najmniej dzieci, w historii obowiązywania ustawy, powróciło do swych rodzin biologicznych. Różnica jest znacząca, gdyż w porównaniu do 2016 roku jest to o 623 (13,3%) dzieci mniej – tym samym została złamana tendencja rosnąca w zakresie odejść dzieci z pieczy w ramach reintegracji utrzymująca się od 2013 roku.

Rysunek 3. liczba dzieci z pieczy zastępczej, które powróciły do rodzin naturalnych

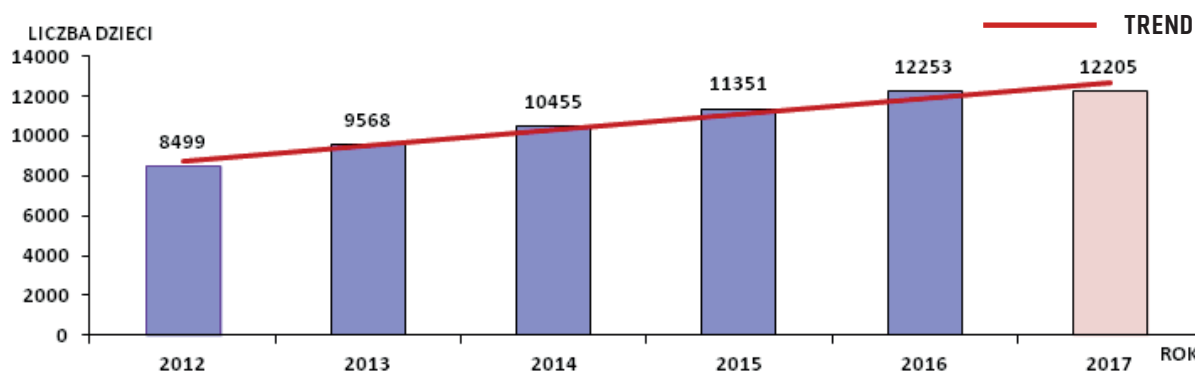


Źródło: Informacja Rady Ministrów o realizacji w roku 2017 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2018 r. poz. 998, z późn. zm.), s.11.

Kolejnym interesującym „zjawiskiem” w obszarze pieczy zastępczej po 2012 r. jest liczne pozostawianie dorosłych wychowanków pieczy w pieczy. Jak podaje MRPiPS w 2017 r. w pieczy zastępczej pozostawało 12 205 jej dorosłych wychowanków (w tym 10 083 dorosłych

pozostało w rodzinnych formach pieczy¹¹⁰) i jest to pierwszy rok od wejścia w życie ustawy, gdy tendencja rosnąca w tym zakresie została zatrzymana (rysunek 4.). Wydaje się, że jest to bardzo istotna informacja w kontekście zmian jakie nastąpią od stycznia 2020 r., gdy w instytucjonalnej pieczy nie będzie można umieszczać dzieci w wieku poniżej 10 lat. Niestety zjawisko „gniazdowania” młodych dorosłych w pieczy zastępczej skutkuje blokowaniem tych miejsc dla „nowych” dzieci napływających do pieczy, co ma szczególnie znaczenie w odniesieniu do rodzinnych form pieczy.

Rysunek 4. liczba dzieci w wieku powyżej 18 lat w pieczy zastępczej



Źródło: Informacja Rady Ministrów o realizacji w roku 2017 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2018 r. poz.998 z późn. zm.), s.12.

Ponadto, jak podaje MRPiPS, na dzień 31 grudnia 2017 r. 2 175 niezawodowych rodzin zastępczych, 50 zawodowych rodzin zastępczych, 14 rodzinnych domów dziecka i 43 placówki opiekuńczo-wychowawcze typu rodzinnego, w których przebywają jedynie dorośli wychowankowie pieczy zastępczej, nie deklarowało chęci przyjęcia do pieczy nowych dzieci¹¹¹.

Natomiast jeśli chodzi o dane dotyczące adopcji, to 2017 rok wyraźnie odbiega w statystykach od lat poprzednich. „W 2017 r. w stosunku do 2016 r. liczba dzieci przysposobionych ogółem zmalała o 399 dzieci, tj. 12,2%, w tym liczba dzieci przysposobionych przez osoby zamieszkałe za granicą zmniejszyła się o 52% (w 2016 r. – 286 dzieci). Zmniejszyła się jednocześnie o 16% liczba dzieci, wobec których przed przysposobieniem wyrażono tzw. zgodę blankietową (...)”¹¹² (tabela 4.). Jak podaje MRPiPS „na dzień 31 grudnia 2017 r., liczba dzieci zakwalifikowanych do adopcji, dla których nie znaleziono kandydatów do przysposobienia, wyniosła 2672. Liczba kandydatów na rodziców zakwalifikowanych do adopcji dziecka, na ten sam dzień wynosiła 2305 kandydatów (...)”¹¹³. Zaś jeśli chodzi o przysposobienia zagraniczne „rząd Pani Premier Beaty Szydło, po blisko 22 latach od dnia wejścia w życie w Polsce (...) Konwencji, podjął na początku 2017 r. decyzję

¹¹⁰ Informacja Rady Ministrów o realizacji w roku 2017..., s. 16.

¹¹¹ Informacja Rady Ministrów o realizacji w roku 2017..., s. 17.

¹¹² Informacja Rady Ministrów o realizacji w roku 2017..., s. 34.

¹¹³ Informacja Rady Ministrów o realizacji w roku 2017..., s. 37.

dotyczącą ograniczenia adopcji z przemieszczeniem dzieci poza granice Polski. Decyzja ta wynikała z głębokiego przekonania o możliwości znalezienia w Polsce właściwego stabilnego zastępczego środowiska rodzinnego dla wielu dzieci zakwalifikowanych do adopcji. Oferowane dzisiaj polskim rodzinom efektywne narzędzia wsparcia i troska, jaką rząd polski otacza rodziny wychowujące dzieci, w tym również rodziny zastępcze, dają gwarancję zabezpieczenia dobrostanu większości dzieci pozbawionych opieki własnych rodziców w Polsce¹¹⁴. Niestety dane statystyczne w zakresie liczby dzieci przysposobionych w kraju (tabela 4.) oraz tych, które powróciły do własnych rodzin (rysunek 3.) nie są w stanie obronić przedstawionej tezy.

TABELA 4. LICZBA DZIECI PRZYSPOSOBIONYCH W LATACH 2011–2017			
Rok	Ogółem orzeczone	W tym:	
		przez osoby zamieszkałe za granicą	blankietowe
2011	3 315	296	751
2012	3 486	274	790
2013	3 537	312	766
2014	3 492	294	774
2015	3 361	279	719
2016	3 265	286	582
2017	2 866	137	490

Źródło: Informacja Rady Ministrów o realizacji w roku 2017 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2018 r. poz. 998, z późn. zm.), s. 34–35.

Na zakończenie przedstawimy podstawowe dane dotyczące zasobów w obszarze wspierania rodziny, gdyż działania gminy na rzecz utrzymania dziecka w rodzinie znajdującej się w kryzysie i działania gminy na rzecz powrotu dziecka z pieczy zastępczej pod opiekę rodziców są kluczowymi działaniami, na których bazuje wprowadzony ustawą o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej system pomocy dziecku i rodzinie.

Jak podaje MRPiPS, w 2017 r., podobnie jak w roku poprzednim, nadal tylko 94% gmin w Polsce zatrudniało asystenta rodziny¹¹⁵. Jednakże analiza danych za lata 2014–2017 w rozbiu na poszczególne województwa pokazuje spore dysproporcje w odsetku gmin w województwach zatrudniających asystentów (np. 72% w województwie podlaskim, 88% w łódzkim, 90% w mazowieckim) oraz wskazuje na to, że część gmin w roku 2017 przestała zatrudniać asystenta (np. w województwie warmińsko-mazurskim, świętokrzyskim, pomorskim, mazowieckim, lubuskim i kujawsko-pomorskim odsetek gmin zatrudniających asystentów był niższy w 2017 r. niż w 2016 r.). Asystenci w roku 2017 objęli swą pracą 44 748 rodzin, z czego

¹¹⁴ Informacja Rady Ministrów o realizacji w roku 201..., s. 37.

¹¹⁵ Art. 232a u.w.r. regulował fakultatywne przydzielanie rodzinie asystenta rodziny do końca roku 2014. Od 1 stycznia 2015 r. gmina musi zatrudniać asystenta rodziny, którego tryb przydzielania określa art. 11 u.w.r.

5 469 rodzin było zobowiązanych do tej współpracy przez sąd opiekuńczy (odnotowano tu wzrost o 906 rodzin, czyli o 19,8% w porównaniu z rokiem 2016).

Na terenie całej Polski w 2017 r. funkcjonowało 1628 placówek wsparcia dziennego (więcej o 13 niż w 2016 r.), co po uwzględnieniu liczby gmin w Polsce (2 478 gmin¹¹⁶) daje średnio 0,6 placówki wsparcia dziennego na gminę. Wprawdzie Informacja dotycząca 2017 nie odnosi się do tego, ile gmin w Polsce posiada na swoim terenie placówki wsparcia dziennego – takie dane zawiera wspomniany już wyżej raport Najwyższej Izby Kontroli pt. „*Informacja o wynikach kontroli Funkcjonowanie placówek wsparcia dziennego dla dzieci*”. Jak wynika z raportu NIK w roku 2015 placówki wsparcia dziennego w liczbie 1 589 posiadały zaledwie 443 gminy (18% ogółu). Jeszcze gorzej prezentują się dane dotyczące liczby rodzin wspierających w gminach – w roku 2017 w całej Polsce było ich 71, a w roku 2016 – 66.

Podsumowując zaprezentowane wyżej dane statystyczne można stwierdzić, że dynamika rozwoju rodzinnych (profesjonalnych) form pieczy zastępczej i przekształceń w obrębie instytucjonalnej pieczy zastępczej jest zbyt powolna i nie odpowiada potrzebom, co powoduje dalsze umieszczanie dzieci poniżej 7 r.ż. w instytucjonalnej pieczy. Oprócz tego, miejsca w rodzinnej pieczy są „zajmowane” przez jej dorosłych wychowanków, co zdecydowanie pogłębia deficyt „wolnych” miejsc w rodzinnych formach.

Dodatkowo sztandarowe hasło nowego systemu, czyli praca z rodziną biologiczną (zarówno na rzecz utrzymania dziecka w rodzinie, jak i pracy z rodziną dziecka na rzecz jego powrotu z pieczy) nie przynosi zakładanych efektów, gdyż zasoby w tym obszarze, zarówno w zakresie pracy z rodziną, jak i pomocy w opiece i wychowaniu dziecka, nie są absolutnie zadowalające. Efektem tego może być zatrzymanie w 2017 r. utrzymującego się wzrostu i pierwszy od 7 lat wyraźny spadek liczby dzieci powracających do rodziny¹¹⁷. To z kolei w połączeniu z informacją o zauważalnym wzroście liczby dzieci „wchodzących” do systemu pieczy zastępczej, pogłębia problem znalezienia miejsca w odpowiedniej do wieku dziecka i jego potrzeb formie pieczy. Nie bez znaczenia na ocenę działań państwa w zakresie stabilizacji sytuacji dziecka umieszczonego poza rodziną mają wprowadzone na początku 2017 roku zmiany w procedurze tzw. adopcji zagranicznych oraz wyraźny spadek liczby dzieci przysposobionych na terenie kraju.

¹¹⁶ Dane GUS z 18.07.2018 r., <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/powierzchnia-i-ludnosc-w-przekroju-terytorialnym-w-2018-roku,7,15.html> [dostęp: 11.09.2018].

¹¹⁷ Wydaje się, że należałoby sprawdzić, jaki związek z zwiększeniem napływu dzieci do pieczy i spadkiem liczby dzieci wracających do rodziny ma uruchomienie systemu świadczeń na wychowanie dzieci tzw. 500+.

III. Realizacja zasady tymczasowości pieczy przez sądy opiekuńcze i jednostki organizacyjne wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej – analiza teoretyczna

III.1. Rola i czynności sądu prowadzącego postępowanie wykonawcze w zakresie realizacji zasady tymczasowości pieczy zastępczej

Specyfiką prawa rodzinnego jest podejmowanie przez sąd czynności, po wydaniu w postępowaniu rozpoznawczym orzeczenia co do istoty sprawy, których celem jest nadzór sądu nad wykonaniem tego orzeczenia przez podmioty nim związane. „W polskim systemie prawa procesowego brak odrębnych przepisów regulujących postępowanie wykonawcze w sprawach rodzinnych i opiekuńczych. Ustawodawca kierując się względami ekonomii legislacyjnej, w sposób całościowy uregulował jedynie proces. Pozostałe postępowania natomiast zostały uregulowane w szczegółach odpowiadających ich specyfice z zastrzeżeniem prawa posiłkowego stosowania przepisów dotyczących procesu. Posiłkowe zastosowanie przepisów o procesie niewątpliwie stanowi także skutek rozstrzygnięcia systemowego polegającego na zaliczeniu spraw rodzinnych i opiekuńczych do grupy spełniającej w ujęciu Kodeksu postępowania cywilnego dyspozycję „sprawy cywilnej”¹¹⁸.

W Kodeksie postępowania cywilnego odnajdujemy jedynie w art. 578¹ § 1 zapis wskazujący podstawę do wszczęcia przez sąd postępowania wykonawczego, a w odniesieniu do spraw dotyczących umieszczenia dzieci w pieczy zastępczej musimy mieć na uwadze dyspozycję art. 579¹ § 3 k.p.c.¹¹⁹ odnoszącą się do czynności sądu po umieszczeniu dziecka poza rodziną.

Warto zauważyć, że ustawodawca w art. 578¹ § 3 k.p.c. mówi o orzeczeniu sądu, którego wykonalność została stwierdzona przez sąd – zatem przepis ten odnosi się również do postanowień sądu nie kończących postępowania. Oznacza to, że sąd opiekuńczy w toku postępowania rozpoznawczego jednocześnie może prowadzić postępowanie wykonawcze, np. gdy

¹¹⁸ D. Jakimiec, *Dysfunkcjonalność rodziny jako przedmiot postępowania wykonawczego w prawie rodzinnym i opiekuńczym*, Warszawa 2016..., s. 101.

¹¹⁹ „Sąd opiekuńczy okresowo, nie rzadziej niż raz na sześć miesięcy, dokonuje oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej w celu ustalenia możliwości powrotu dziecka do rodziny. Jeżeli wymaga tego dobro dziecka, sąd wszczyna postępowanie o pozbawienie władzy rodzicielskiej jego rodziców”. Art. 579¹ § 3 k.p.c. został dodany z dniem 1 stycznia 2012 r. przez ustawę o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

stwierdził wykonalność postanowienia o umieszczeniu małoletniego w pieczy zastępczej na czas toczącego się postępowania opiekuńczego.

Jak twierdzi Daniel Jakimiec, „zarówno postępowanie rozpoznawcze prowadzone w trybie nieprocesowym, jak i postępowanie wykonawcze w tych sprawach – jako stadium następne – z założenia są pozbawione sporu. Funkcja jaką pełni sąd rodzinny w postępowaniu wykonawczym, oddaje jego opiekuńczy charakter”¹²⁰. „W przypadku postępowania wykonawczego w sprawach z zakresu władzy rodzicielskiej przedmiot tego postępowania determinuje zakres i rodzaj ochrony udzielonej przez sąd opiekuńczy małoletniemu dziecku. W sprawach o wykonanie orzeczenia wydanego na podstawie art. 109 § 2 k.r.o. podmiotem postępowania wykonawczego jest małoletni oraz jego naturalne środowisko rodzinne, przedmiotem zaś – zapewnienie dziecku należytej opieki i warunków rozwoju zgodnie z zasadą jego dobra. Przedmiot postępowania jest realizowany przez kształtowanie prawidłowych postaw i wzorców zachowania rodziców. Zgodnie z tendencją polskiego ustawodawstwa przedmiot postępowania w tych sprawach ewaluował od nadzoru nad sprawowaniem władzy do modelowania prawidłowych postaw rodziców. Celem tego postępowania jest wspieranie rodziny w jej reintegracji i dążenie tym samym do zapewnienia dziecku właściwego rozwoju fizycznego i intelektualnego w jego naturalnym środowisku”¹²¹. Zdaniem D. Jakimiec zmiana roli sądu opiekuńczego na etapie postępowania wykonawczego odzwierciedla zmiany jakie następowały w redakcji przepisu art. 109 § 2 k.r.o. przy okazji nowelizacji Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego z roku 1976, 2000, 2008 i 2011. Dodatkowo w Kodeksie znajdują się zapisy zastrzegające, że wyższy poziom ingerencji sądu we władzę rodzicielską rodziców, np. umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej lub pozbawienie rodziców władzy rodzicielskiej, może nastąpić wtedy, gdy „uprzednio stosowane inne środki przewidziane w art. 109 § 2 pkt. 1–4 k.r.o. oraz formy pomocy rodzicom dziecka, o których mowa w przepisach o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, nie doprowadziły do usunięcia stanu zagrożenia dobra dziecka”¹²² lub „jeżeli mimo udzielonej pomocy nie ustały przyczyny zastosowania art. 109 § 2 pkt. 5 k.r.o. (...)”¹²³. Wydaje się zatem, że uwzględniając przywołaną opinię D. Jakimiec, należy mieć przede wszystkim na uwadze pomocniczą funkcję sądu opiekuńczego wyrażoną, w dyspozycji art. 100 k.r.o.

Analizując zakres istniejących przepisów kodeksowych odnoszących się do nieprocesowego postępowania wykonawczego, zrozumiały wydaje się prezentowany od wielu lat postulat¹²⁴ środowiska sędziów rodzinnych stworzenia przepisów wykonawczych w sprawach

¹²⁰ D. Jakimiec, *Dysfunkcjonalność rodziny...*, s. 109.

¹²¹ D. Jakimiec, *Dysfunkcjonalność rodziny...*, s. 112.

¹²² Art. 112³ § 1 k.r.o.

¹²³ Art. 111 § 1a k.r.o.

¹²⁴ Od roku 2015 konsekwentnie co roku sędziowie zrzeszeni w Stowarzyszeniu Sędziów Rodzinnych w Polsce w trakcie Kongresu Sędziów Rodzinnych, który odbywa się we wrześniu w Zakopanem, podejmują uchwałę, w której jednym z postulatów jest wprowadzenie do przepisów Kodeksu postępowania cywilnego przepisów dotyczących postępowania wykonawczego w sprawach rodzinnych, w tym określenie roli kuratora sądowego w tym postępowaniu <http://www.sssrwp.pl/aktualnosci.php?typ=uc> [dostęp: 4.09.2018]. Z podobnym postulatem występowała Krajowa Rada Kuratorów, która przedłożyła Ministrowi Sprawiedliwości Projekt unormowania obowiązków kuratorów sądowych w postępowaniu wykonawczym w sprawach opiekuńczych,

opiekuńczych. Aktualnie poza szcztąkowymi regulacjami w Kodeksie postępowania cywilnego czynności sądu opiekuńczego (czy szerzej rodzinnego) w postępowaniu wykonawczym są w ograniczonym zakresie opisane również w dziale IV, rozdziale 9 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 grudnia 2015 r. *Regulamin urzędowania sądów powszechnych*¹²⁵ (dalej: Regulamin). Jednakże analiza zapisów Regulaminu w kontekście czynności sądu w postępowaniu wykonawczym po umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej prowadzi do konstatacji, że przydatny może być tylko zapis § 256 ust. 1 mówiący o tym, że „[w] postępowaniu wykonawczym czynności związane z jego przebiegiem należą do sędziego lub asesora sądowego, z wyjątkiem czynności zastrzeżonych dla sądu”.

Zatem, pomijając kwestie techniczne związane z prowadzeniem biurowości w sprawach opiekuńczych¹²⁶, możemy przyjąć, że w odniesieniu do spraw, w których sąd zarządził umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej, ustawodawca w różnych aktach prawnych (kodeksowych i pozakodeksowych) określa czynności, jakie ma lub może podejmować sąd w fazie postępowania wykonawczego:

- **wszczęcie** postępowania wykonawczego (art. 578¹ § 1 k.p.c.);
- **przesłanie do właściwej jednostki** organizacyjnej wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (organizator rodzinnej pieczy lub powiatowe centrum pomocy rodzinie)¹²⁷ **zawiadomienia o wydaniu orzeczenia** o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej wraz z **określeniem terminów** w jakich jednostka ma przesyłać do sądu sprawozdania dotyczące sytuacji rodziny i udzielanej pomocy (art. 109 § 4 k.r.o.);
- **powiadomienie na podstawie art. 100 k.r.o. jednostki organizacyjnej wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej** „o potrzebie udzielenia rodzinie dziecka odpowiedniej pomocy”, co stanowi realizację pomocniczej funkcji sądu opiekuńczego. W tym kontekście jednostką organizacyjną wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej odpowiedzialną za udzielenie rodzicom dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej pomocy i wsparcia będzie jednostka organizacyjna gminy odpowiedzialna za pracę z rodziną (z reguły jest to ośrodek pomocy społecznej). „Jednostka organizacyjna wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej jest obowiązana informować sąd o rodzajach udzielanej pomocy i jej rezultatach”¹²⁸;

<http://kurator.webd.pl/wp-content/uploads/2014/07/2014.04.30-Kurator-rodzinny-organ-wykonawczy-w-kpc-krio.pdf> [dostęp: 4.09.2018].

¹²⁵ Dz.U. poz. 2316 ze zm. Podobne rozwiązanie dotyczyło wcześniejszych wersji Regulaminu, z roku 1987 (Dz.U. z 1987 Nr 38, poz. 218), z roku 2007 (t.j. Dz.U. z 2014 poz. 259), z czerwca 2015 (Dz.U. poz. 925).

¹²⁶ Zasady prowadzenia biurowości określa zarządzenie Nr 81/03/DO Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 2003 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej (Dz. Urz. MS z 2003 r. Nr 5, poz. 22 ze zm.).

¹²⁷ W przypadku umieszczenia dziecka w rodzinnej formie pieczy sąd zawiadamia organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, a w odniesieniu do instytucjonalnej pieczy zastępczej – powiatowe centrum pomocy rodzinie.

¹²⁸ Art. 100 § 2 k.r.o.

- **współpraca sędziego** z organami, instytucjami i organizacjami społecznymi zajmującymi się na danym terenie problematyką rodziny, dzieci i młodzieży (§ 219 Regulaminu);
- regularne („okresowo, nie rzadziej niż raz na sześć miesięcy”) **dokonywanie oceny sytuacji dziecka** umieszczonego w pieczy zastępczej mające na „celu ustalenie możliwości powrotu dziecka do rodziny” (art. 579¹ § 3 k.p.c.);
- fakultatywny **udział przedstawiciela sądu** właściwego ze względu na miejsce zamieszkania rodziny zastępczej lub prowadzącego rodzinny dom dziecka w posiedzeniu, w czasie którego organizator rodzinnej pieczy dokonuje oceny sytuacji dziecka (art. 130 ust. 2 u.w.r.) umieszczonego w rodzinnej formie. Podobnie, jeśli chodzi o ocenę sytuacji dziecka umieszczonego w instytucjonalnej pieczy zastępczej, ustawodawca w art. 137 ust. 2 u.w.r. wskazuje, że w posiedzeniu zespołu dokonującego okresowej oceny sytuacji dziecka mogą brać udział „przedstawiciele sądu właściwego ze względu na miejsce położenia placówki”. W zasadzie trudno się oprzeć wrażeniu, że ustawodawca używając niezdefiniowanego określenia „przedstawiciel sądu” spowodował, że tym przepisem umiejscowionym w akcie prawa publicznego nie czują się związani ani sędziowie rodzinni, ani kuratorzy sądowi;
- zlecenie kuratorowi sądowemu na podstawie art. 570¹ § 1¹ k.p.c. **wywiadu środowiskowego** odnośnie do małoletniego i jego rodziców biologicznych pod kątem zaistnienia możliwości powrotu dziecka do rodziny;
- **podjęcie decyzji o wszczęciu postępowania o pozbawienie władzy rodzicielskiej** rodziców dziecka, gdy wymaga tego dobro dziecka (art. 579¹ § 3 k.p.c.).

Sąd opiekuńczy podejmuje wymienione wyżej czynności podczas posiedzeń wykonawczych, o których mowa w § 257 ust. 1 Regulaminu urzędowania sądów powszechnych. Szczątkowe informacje o czynnościach jakie sąd podejmuje na etapie postępowania wykonawczego możemy odnaleźć w objaśnieniach do Formularza MS-S16/18.

Rysunek 5. Fragment druku statystycznego MS-S16/18

Dział 1.1.7.b. Kartoteka „b”

Wykonywane środki – umieszczenie w	0	Stan w ostatnim dniu poprzedniego okresu sprawozdaw- czego	Przybyło	U B Y Ł O Z P O W O D U										Stan w ostatnim okresie sprawozdaw- czego	Wykonywane środki
				ogółem	warunko- wego zwolnienia	zmiany lub uchylenia środka	zwolnienia z całkowitego wpływu wieku	umiesz- czenia w zakładzie popraw- czym	orzęca- nia kary	przekaza- nia innemu sądowi	innego				
instytucji lub organizacji do przygotowania zawodowego	01	18	2	10		3	6			8	9	10	11	12	
	02	10	11	6		3	2					1	15	14	
rodzinie zastępczej	03	5.037	2.493	2.980	6	677	1.760	29	2	133	373	4.550		4.195	
młodzieżowym ośrodku wychowawczym	04	86	26	63		14	27				1	21	49	47	
młodzieżowym ośrodku socjoterapii	05	856	262	352	92	20	132		22	22	64	766		676	
zakładzie poprawczym	06	369	256	304		108	129	2		18	47	321		298	
zakładzie leczniczym lub innym odpowiednim zakładzie	07	35	10	25		8	8				9	20		19	
ośrodku szkolno-wychowawczym															

Dział 1.1.8. Ośrodki kuratorskie

Wyszczególnienie		Liczba	
0		1	
Ośrodki	stan w ostatnim dniu poprzedniego okresu sprawozdawczego	01	122
	przybyło	02	24
	ubyło	03	29
	stan w ostatnim dniu okresu sprawozdawczego	04	117
	ogółem (stan w ostatnim dniu okresu sprawozdawczego) w tym ze spraw Nw	05	1.474
Nieletni		06	1.467

Dział 1.1.9. Posiedzenia wykonawcze

Wyszczególnienie	Liczba spraw, w których					
	Ogółem (rubr. 2 do 5)	wydano orzeczenie wykonawcze (merytoryczne)	wykonano czynności kontrolne	podjęto czynności lub działania pozaorzeczni- cze poza sądem	inne	
	1	2	3	4	5	
0						
Sprawy zakończone na posiedzeniach wykonawczych (w. 2 do 4)	01	646.574	78.574	530.090	9.760	28.150
nieletnich	02	117.716	20.555	89.315	1.716	6.130
małoletnich	03	268.120	29.450	224.638	3.421	10.611
dorosłych	04	260.738	28.569	216.137	4.623	11.409
Liczba posiedzeń	05	63.499	37.570			

Źródło: Druk statystyczny MS-S16.

Rysunek 6. Objasnienia do Formularza MS-S16/18

Dział 1.1.9.

Na posiedzenia wykonawcze powinny być kierowane dwie kategorie spraw. Pierwsza, to sprawy kierowane na posiedzenia wykonawcze z urzędu lub na wniosek po wydaniu orzeczenia merytorycznego w postępowaniu rozpoznawczym, które wymagają ingerencji lub zajęcia przez sąd stanowiska w formie decyzji procesowej (wydanie postanowienia). Sprawy z tej kategorii powinny być wykazywane w rubryce „2”. Drugą kategorią spraw kierowanych na posiedzenia wykonawcze, powinny być sprawy dotyczące wykonywanych przez kuratorów sądowych nadzorów (zapoznanie się ze sprawozdaniami w celu podjęcia decyzji np. o wszczęciu postępowania o zmianę środka stosowanego wobec nieletniego) lub innych czynności np. zapoznanie się z opinią o nieletnim nadesłaną przez szkołę lub placówkę. Mają one charakter kontrolny i z reguły wydawane na nich decyzje przybierają formę zarządzeń. Sprawy z tej kategorii wpisywane powinny być w rubryce „3”.

W rubryce 4 wykazuje się podjęte czynności lub działania poza sądem np. udział sędziego rodzinnego w okresowych spotkaniach w placówkach opiekuńczych dotyczących zasadności dalszego pobytu w nim wychowanków, kontrole sędziów rodzinnych w ośrodkach kuratorskich, domach pomocy społecznej itp.

Posiedzenia podczas których dokonywane są czynności z udziałem nieletnich (spotkania takie służą z jednej strony dyscyplinowaniu nieletnich, ale i udzielaniu im wsparcia) powinny być wykazywane w rubryce „5”.

Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości.

Brak przepisów określających czynności sądu opiekuńczego na etapie postępowania wykonawczego skutkuje niestety niejednolitą praktyką w tym zakresie. Stąd szczególnie ważna wydaje się wykładnia językowa, celowościowa i systemowa przepisu art. 579¹ § 3 k.p.c. Po pierwsze, należy podkreślić, że to sąd dokonuje oceny sytuacji dziecka, bazując na dokumentach i informacjach uzyskanych z własnej inicjatywy lub nadesłanych przez inne podmioty. Zatem sąd ma aktywność i inicjatywę w tym zakresie, która nie ogranicza się jedynie do zatwierdzenia opinii organizatora rodzinnej pieczy zastępczej co do zasadności dalszego pobytu dziecka w pieczy (art. 131 ust. 2 u.w.r.) lub wniosku zespołu powołanego przez dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej do dokonania okresowej oceny sytuacji dziecka (art. 138 ust. 2 u.w.r.). Po drugie, niezwykle ważny jest cel prowadzonego postępowania wykonawczego wyrażony w art. 579¹ § 3 k.p.c., czyli sprawdzenie, czy są możliwości powrotu dziecka do rodziny biologicznej. Sąd dokonując oceny sytuacji dziecka przebywającego w pieczy zastępczej winien mieć również na uwadze dyspozycje art. 47 ust. 7 u.w.r. i 100 ust. 4a u.w.r., które wskazują okres maksimum 18 miesięcy od dnia umieszczenia dziecka w pieczy jako wystarczająco długi dla rodziców dziecka na przekonanie sądu, że spełniają oni warunki umożliwiające powrót dziecka do rodziny.

Zgodnie z intencją ustawodawcy wyrażoną w art. 112 § 1a k.r.o., jeżeli mimo udzielonej pomocy rodzicom dziecka (np. poprzez umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej czy podjęcie z rodzicami pracy przez asystenta rodziny) nie ustały przyczyny zastosowania art. 109 § 2 pkt 5, sąd winien rozważyć możliwość pozbawienia tych rodziców władzy rodzicielskiej.

III.2. Działania jednostek organizacyjnych wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej na rzecz realizacji zasady tymczasowości pieczy zastępczej

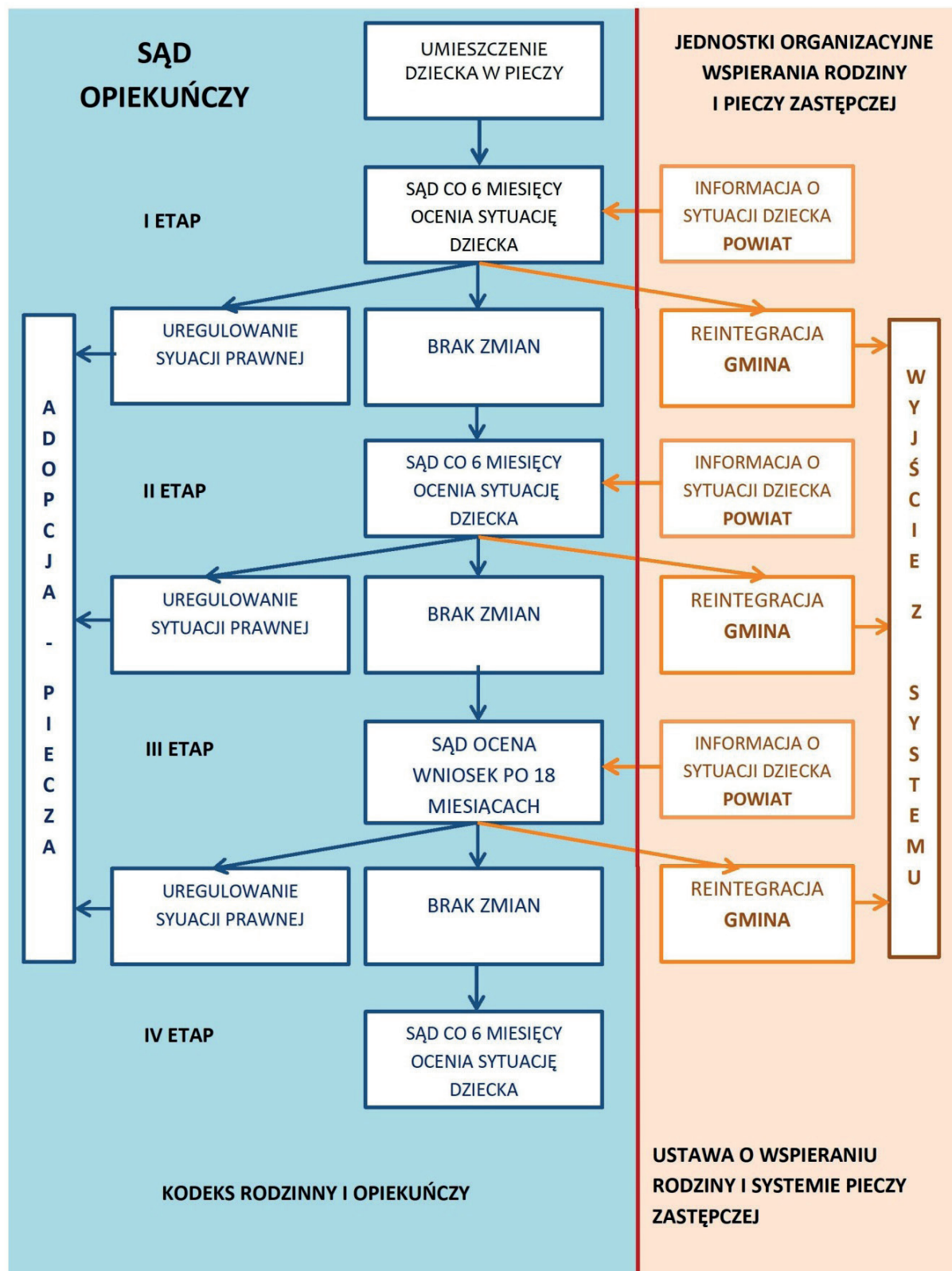
Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej w art. 2 ust. 3 wymienia następujące jednostki organizacyjne wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej:

- jednostki organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego wykonujące zadania w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, np. ośrodki pomocy społecznej (gmina), powiatowe centra pomocy rodzinie (powiat),
- placówki wsparcia dziennego (gmina),
- organizatorzy rodzinnej pieczy zastępczej (powiat),
- placówki opiekuńczo-wychowawcze (powiat),
- regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne (samorząd województwa),
- interwencyjne ośrodki preadopcyjne (samorząd województwa),
- ośrodki adopcyjne (samorząd województwa),
- podmioty, którym zlecono realizację zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

Za organizację i wspieranie rodzinnych form pieczy zastępczej odpowiada organizator rodzinnej pieczy zastępczej, a swoje działania realizuje przez zatrudnianych koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej i osoby prowadzące rodzinne formy pieczy zastępczej (rodziny zastępcze różnego typu i rodzinne domy dziecka). Za organizację i wspieranie instytucjonalnych form pieczy odpowiada jednostka organizacyjna powiatu – zwykle powiatowe centrum pomocy rodzinie, natomiast zadania w zakresie realizacji zasady tymczasowości realizuje placówka opiekuńczo-wychowawcza kierowana przez dyrektora.

Ustawodawca w art. 33 pkt 1 u.w.r. podkreśla, że „[p]ieczą zastępczą zapewnia pracę z rodziną umożliwiającą powrót dziecka do rodziny lub gdy jest to niemożliwe – dążenie do przysposobienia dziecka, a w przypadku braku możliwości przysposobienia dziecka – opiekę i wychowanie w środowisku zastępczym”. Zatem przywołany przepis podaje nam pewien **algorytm działań** podmiotów odpowiedzialnych za organizację i wspieranie pieczy zastępczej po umieszczeniu dziecka poza rodziną: **(I etap) praca na rzecz reintegracji rodziny** → decyzja o możliwości powrotu dziecka do rodziny (wtedy wyjście dziecka z systemu pieczy) lub braku takiej możliwości → gdy brak jest możliwości powrotu dziecka do rodziny **wniosek do sądu o uregulowanie sytuacji prawnej dziecka** → **(II etap) uregulowanie sytuacji prawnej dziecka** → **zgłoszenie dziecka do procedury adopcyjnej** → decyzja o zakwalifikowaniu dziecka do adopcji, **poszukiwanie kandydatów** → **(III etap) przysposobienie** (wyjście dziecka z systemu pieczy) lub brak możliwości przysposobienia → **(IV etap) piecza długoterminowa** (rysunek 7.).

Rysunek 7. Algorytm działań sądu i podmiotów odpowiedzialnych za organizację i wspieranie pieczy zastępczej po umieszczeniu dziecka poza rodziną



Źródło: opracowanie własne.

Algorytm zakłada przejście przez każdy etap pomocy dziecku i rodzinie dziecka oraz podjęcie decyzji co do dalszych działań na rzecz pomocy dziecku umieszczonemu w pieczy zastępczej. Proces decyzyjny w zamyśle ustawodawcy jest procesem zespołowym, który odbywa się regularnie co 3 lub 6 miesięcy¹²⁹ podczas dokonywania oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej. Organizator rodzinnej pieczy lub dyrektor placówki opiekuńczo-wychowawczej po dokonaniu oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy przesyła do sądu odpowiednie dokumenty (tabela 5.).

TABELA 5. DOKUMENTY DOTYCZĄCE DZIECKA UMIESZCZONEGO W PIELĘGNI PRZESYŁANE OBLIGATORYJNIE DO SĄDU				
Terminy	Dzieci umieszczone w formach:			
	rodziny		instytucjonalnych	
	Rodzaj dokumentu	Kto składa	Rodzaj dokumentu	Kto składa
Co 6 miesięcy	Informacja o całokształcie sytuacji osobistej dziecka oraz o sytuacji rodziny dziecka (art. 47 ust. 5 u.w.r.)	organizator rodzinnej pieczy zastępczej	—	—
Co 3 lub 6 miesięcy ocena sytuacji dziecka	opinia dotycząca zasadności dalszego pobytu dziecka w pieczy (art. 131 ust. 2 u.w.r.)	organizator rodzinnej pieczy zastępczej	wniosek dotyczący zasadności dalszego pobytu dziecka w pieczy (art. 138 ust. 2 u.w.r.)	zespół ds. okresowej oceny sytuacji dziecka
Po upływie 18 miesięcy od umieszczenia dziecka w pieczy	wniosek wraz z uzasadnieniem i opinią gminy o wszczęcie z urzędu postępowania o wydanie zarządzeń wobec dziecka celem uregulowania jego sytuacji prawnej (art. 47 ust. 7 u.w.r.)	organizator rodzinnej pieczy zastępczej	wniosek wraz z uzasadnieniem i opinią gminy o wszczęcie z urzędu postępowania o wydanie zarządzeń wobec dziecka celem zbadania zaistnienia warunków umożliwiających jego powrót do rodziny albo umieszczenia go w rodzinie przysposabiającej (art. 100 ust. 4a u.w.r.)	dyrektor placówki
Gdy ustaną powody umieszczenia w pieczy	informację o możliwości powrotu dziecka do rodziny, gdy ustaną przyczyny umieszczenia dziecka w pieczy (art. 47 ust. 6 u.w.r.)	organizator rodzinnej pieczy zastępczej		

Źródło: opracowanie własne.

W zamyśle ustawodawcy wyżej wymienione dokumenty sygnalizują sądowi prowadzącemu postępowanie wykonawcze potrzebę wszczęcia z urzędu kolejnego postępowania, np. w kierunku zmiany wydanych zarządzeń opiekuńczych i powierzenia pieczy nad dzieckiem jego rodzicowi lub pozbawienia rodzica władzy rodzicielskiej i tym samym przejścia na

¹²⁹ W przypadku dziecka do 3 r.ż. ocena sytuacji dziecka ma być dokonywana nie rzadziej niż co 3 miesiące, a w przypadku dzieci starszych nie rzadziej niż co 6 miesięcy (art. 131 ust. 1 u.w.r. – rodzinne formy, art. 138 ust.1 u.w.r. – instytucjonalne formy).

kolejny etap pracy z dzieckiem umieszczonym w pieczy służący przygotowaniu dziecka do procedury adopcyjnej.

Działania na rzecz stabilizacji sytuacji dziecka, które przebywa w pieczy zastępczej, za które odpowiada organizator pieczy zastępczej lub dyrektor placówki opiekuńczo-wychowawczej, są nierozzerwalnie skojarzone z działaniami sądu opiekuńczego prowadzącego postępowanie wykonawcze i zależne od nich w tym zakresie, że brak odpowiedniej decyzji sądu np. o reintegracji lub o pozbawieniu rodziców władzy rodzicielskiej, uniemożliwia przejście realizatorom pracy z dzieckiem i jego rodzicami do kolejnego etapu działań.

IV. Metodologia badań

Badanie „*Praktyka sądowa w zakresie realizacji zasady tymczasowości pieczy*” zostało zaplanowane w paradygmacie ilościowo-jakościowym, gdyż uznano, że dane pozyskane wyłącznie z analizy akt sądowych mogą być niewystarczające do rzetelnego opisu praktyki sądowej oraz zaproponowania konstruktywnych rozwiązań odnośnie ewentualnych zmian¹³⁰.

Materiał badawczy pozyskano przy wykorzystaniu następujących technik badawczych: analizy dokumentów z akt sądowych, dwóch badań sondażowych i czterech wywiadów fokusowych.

IV.1. Analiza dokumentów z akt sądowych

W badaniu wykorzystano 201 sądowych akt wykonawczych „Opm” z 28 sądów rejonowych z całej Polski. W odezwie do prezesów sądów proszono o nadesłanie akt wykonawczych dotyczących dzieci, wobec których w 2015 roku zapadło orzeczenie sądu o umieszczeniu w pieczy zastępczej w formie rodzinnej lub instytucjonalnej. Próba badawcza została dobrana losowo z wykorzystaniem danych statystycznych ze wszystkich sądów rejonowych z druku statystycznego MS-S16 za rok 2015. Badanie aktowe przeprowadzono w okresie od 1 kwietnia do 31 lipca 2018 r.

Analizy akt dokonano w oparciu o skonstruowany na potrzeby tego badania kwestionariusz. Kwestionariusz powstał w oparciu o dogłębną analizę przepisów prawa (materiałnego, procesowego i ustawy o *wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*), dostępnej literatury tematu oraz własną praktykę sądową. W kwestionariuszu znalazły się pytania dotyczące:

- **podstawowych danych sprawy** – sygnatura akt, nazwa sądu, właściwy dla miejsca sprawowanej pieczy powiat;
- **danych socjodemograficznych** – dane dotyczące dzieci objętych orzeczeniem; dane dotyczące rodziców dzieci; dane dotyczące rodziny – w tym sytuacji majątkowej rodziny

¹³⁰ Jak twierdzi Earl Babbie, „zazwyczaj najlepsze są schematy badawcze, które wykorzystują więcej niż jedną metodę i odnoszą korzyści z ich różnych zalet” (E. Babbie, *Badania społeczne w praktyce*, Warszawa 2005, s. 131.). Takie podejście umożliwia przetestowanie tej samej hipotezy w ramach tego samego planu badawczego czyli **triangulację** (przyp. autorki).

w chwili wydawania orzeczenia, zidentyfikowanych problemów w funkcjonowaniu rodziny, wcześniejszych ingerencji sądu we władzę rodzicielską; bezpośrednich powodów umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej;

- **orzeczenia sądu o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej** – daty wykonalności (w tym informacji czy było to orzeczenie kończące postępowanie, czy zarządzenie tymczasowe), sposobu ingerencji we władzę rodzicielską, formy pieczy zastępczej (w tym miejsca sprawowania pieczy, informacji o ewentualnym rozdzieleniu rodzeństwa), wskazania w orzeczeniu/zarządzeniu częstotliwości składania przez jednostkę organizacyjną wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej sprawozdań;
- **czynności sądu przed wydaniem orzeczenia o umieszczeniu w pieczy zastępczej** np. zwrócenie się do organizatora rodzinnej pieczy o wskazanie rodziny zastępczej (art. 570¹ § 3 k.p.c.); powiadomienie gminy o potrzebie udzielenia rodzinie pomocy (art. 100 § 2 k.r.o.); zobowiązanie rodziców do pracy z asystentem (art. 109 § 2 pkt. 1 k.r.o.); skierowanie dziecka do placówki wsparcia dziennego (art. 109 § 2 pkt. 1 k.r.o.); ustanowienie w zabezpieczeniu nadzoru kuratora sądowego (art. 109 § 2 pkt. 3 k.r.o.); umieszczenie dziecka na czas toczącego się postępowania w pieczy zastępczej (art. 109 § 5 k.r.o.);
- **czynności sądu w toku prowadzonego postępowania wykonawczego** – data skierowania wykonalnego orzeczenia do jednostki organizacyjnej wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej odpowiedzialnej za miejsca w pieczy zastępczej i za pracę z rodziną (art. 109 § 4 k.r.o.); częstotliwość wyznaczania sesji (kalendarzy) wykonawczych; częstotliwość wyznaczania posiedzeń wykonawczych z udziałem osób objętych orzeczeniem; podejmowanie w toku postępowania wykonawczego innych czynności przez sąd opiekuńczy; oceny aktywności sądu opiekuńczego na etapie postępowania wykonawczego w zakresie „aktywnie” lub „rutynowo”;
- **kolejnych postępowań dotyczących dziecka i jego rodziny prowadzonych w toku postępowania wykonawczego Opm** – np. o zmianę zarządzeń opiekuńczych, o pozbawienie władzy rodziców dziecka, o ustanowienie opieki prawnej, o rozwód, o zobowiązanie rodzica lub opiekuna dziecka do leczenia odwykowego, o demoralizację dziecka itp.;
- **czynności jednostek organizacyjnych wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej w toku postępowania wykonawczego w sądzie** – np. częstotliwość przysyłania z własnej inicjatywy informacji o całokształcie sytuacji osobistej dziecka (art. 47 ust. 5 u.w.r. lub art. 131 ust. 2 u.w.r.); złożenie wniosku o uregulowanie sytuacji prawnej dziecka przed upływem 18 miesięcy od daty umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej (art. 47 ust. 6 u.w.r. lub art. 93 u.w.r.) i po upływie tego terminu (art. 47 ust. 7 u.w.r. lub art. 100 ust. 4a u.w.r.); kontakty osobiste lub telefoniczne przedstawiciela jednostki powiatu z sędzią referentem; zapraszanie przedstawiciela sądu do udziału

w posiedzeniach w sprawie oceny zasadności pobytu dziecka w pieczy zastępczej (art. 130 ust. 2 u.w.r. lub art. 137 ust. 2 u.w.r); udział asystenta rodziny/pracownika socjalnego w posiedzeniach w sprawie oceny zasadności dalszego pobytu dziecka w pieczy (art. 130 ust. 1 u.w.r. lub art. 137 ust. 1 u.w.r);

- **powodu zwolnienia dziecka z pieczy zastępczej lub zakończenia postępowania wykonawczego;**
- **oceny współpracy sądu opiekuńczego z jednostką wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej w skali od 1 do 4.**

Dane (ilościowe) z ankiety zostały wprowadzone do bazy i opracowane statystycznie przy pomocy programu *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS) w wersji 22.0.

IV.2. Badania sondażowe online

W ramach badania zostały zaplanowane i przeprowadzone w okresie od 1 maja do 30 września 2018 roku dwa sondaże w wersji online przy wykorzystaniu interaktywnego kwestionariusza ankiety na stronie internetowej Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości. Jeden sondaż był skierowany do wszystkich powiatowych centrów pomocy rodzinie w Polsce¹³¹, drugi do sędziów orzekających w wydziałach rodzinnych we wszystkich sądach rejonowych w Polsce.

Badania sondażowe wykonywane online w ostatnim czasie zyskują na popularności i są obecnie chyba najtańszą i najbardziej skuteczną techniką pozyskiwania danych ilościowych. Sondaże online „zapewniają respondentom wysoki poziom anonimowości. Jest to szczególnie ważne w przypadku pytań dotyczących drażliwych tematów. Respondenci mają czas, aby zastanowić się nad odpowiedzią i odwołać do innych źródeł”¹³². Dodatkowo sondaże online eliminują w istotnym stopniu możliwość popełnienia błędu przy rejestrowaniu odpowiedzi respondenta i niezamierzony wpływ ankietera na respondenta w czasie przeprowadzania sondażu¹³³.

Kwestionariusze sondażu dla przedstawicieli jednostek powiatu odpowiedzialnych za miejsca w pieczy zastępczej i sondażu dla sędziów zostały skonstruowane po gruntownej analizie literatury tematu, przepisów prawa oraz w wyniku refleksji badaczki po lekturze akt sądowych nadesłanych do badania.

Kwestionariusze składały się z pytań zamkniętych (np. S 1¹³⁴, P 3¹³⁵), półotwartych (np. S 6), otwartych (np. S 5, P 7) i warunkowych (np. S 3, P 3). Pytania zamknięte miały format

¹³¹ Znaczącej pomocy w przesłaniu zaproszenia do wypełnienia przez PCPR ankiety udzieliło badaczce Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, które przesłało pismo dyrektora IWS do wszystkich wojewodów (przyp. autorki).

¹³² Ch. Frankfort-Nachmias, D. Nachmias, *Metody badawcze w naukach społecznych*, Poznań, s. 243.

¹³³ M. Szpunar, *Internet w procesie realizacji badań*, Toruń 2010, s. 78–79.

¹³⁴ Litera „S” odnosi się do ankiety dla sędziów.

¹³⁵ Litera „P” odnosi się do ankiety dla przedstawicieli jednostek powiatu.

wyczerpujących rozłącznych kafeterii odpowiedzi lub zawierały skalę szacunkową z użyciem kwantyfikatorów (np. S 7 do S 18, P 9)¹³⁶. W kwestionariuszach zastosowano również pytania otwarte, by poznać punkt widzenia respondentów na kluczowe z punktu widzenia celu badania kwestie, np. rozumienie pojęcia „tymczasowość pieczy zastępczej” lub identyfikowanie barier we współpracy sądu z PCPR i odwrotnie.

Kwestionariusz ankiety do powiatowych centrów pomocy rodzinie był dostępny dla respondentów posiadających odpowiedni token na stronie internetowej IWS i składał się z pytań dotyczących:

- **nazwa powiatu** (P 1),
- **zasobów danego powiatu w zakresie pieczy zastępczej** – pytano o to, jakie w danym powiecie funkcjonują formy pieczy rodzinnej i instytucjonalnej, ile jest podmiotów rodzinnej i instytucjonalnej pieczy zastępczej, ilu koordynatorów zatrudnia PCPR i ile jest rodzin pomocowych (P 2 i 3),
- **liczby dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej i oczekujących na umieszczenie w pieczy zastępczej** (P 4 i 5),
- **liczby dzieci i powodów opuszczenia pieczy przez dzieci w 2017 roku** (P 6),
- **rozumienia pojęcia „tymczasowość pieczy zastępczej”** (P 7),
- **form współpracy PCPR z sądem opiekuńczym w zakresie umieszczania dziecka w pieczy i po umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej oraz oceny tej współpracy przez PCPR w skali od 1 do 4** (P 8 i 9),
- **form współpracy PCPR z gminą po umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej oraz oceny tej współpracy w skali od 1 do 4** (P 10 i 11),
- **zaproponowania rozwiązań, które wpłynęłyby na skrócenie czasu pobytu dziecka w pieczy zastępczej** (P 12),
- **uwag na temat barier w realizacji zadań związanych z tymczasowością pieczy lub podzielenia się dobrą praktyką** (P 13).

Po wypełnieniu ankiety online system zapisywał wyniki w bazie danych. Analiza statystyczna uzyskanych danych (ilościowych) została wykonana w oparciu o program SPSS w wersji 22.0.

Kwestionariusz ankiety dla sędziów był dostępny dla respondentów posiadających odpowiedni token na stronie internetowej IWS i składał się z pytań dotyczących:

- **zasobów powiatu w zakresie miejsc w pieczy zastępczej** (S 1) i **oceny dostępności miejsc w pieczy** (S 2, 3 i 4),
- **rozumienia pojęcia „tymczasowość pieczy” przez sędziów rodzinnych** (S 5),

¹³⁶ Porównaj: Ch. Frankfort-Nachmias, D. Nachmias, *Metody badawcze...*, Poznań, s. 270–274; E. Babbie, *Badania społeczne...*, s. 276–280.

- **praktyki sądowej w zakresie współpracy sądu z jednostkami organizacyjnymi** wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej w zakresie umieszczania dzieci w pieczy (S 6, 7, 8, 9 i 19),
- **praktyki sądowej w zakresie orzekania i czynności sądu podejmowanych w toku postępowania wykonawczego** w sprawach dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej (S 10 do S 18),
- **oceny współpracy sądu z jednostkami powiatu odpowiedzialnymi za miejsca w pieczy zastępczej** (S 20),
- **oceny udziału jednostek gminy w działaniach na rzecz pomocy rodzicom dziecka** umieszczonego w pieczy (S 21),
- **zaproponowania zmian/dobrych praktyk** w zakresie skrócenia pobytu dziecka w pieczy zastępczej (S 22), współpracy z jednostkami organizacyjnymi wspierania rodziny odpowiedzialnymi za tworzenie miejsc i organizację pieczy zastępczej (S 23) i wskazanie barier w realizacji czynności sądu w postępowaniu wykonawczym (S 24),
- **danych metryczkowych** dotyczących respondentów (płeć, staż orzekania, nazwa sądu).

IV.3. Wywiady fokusowe

W toku badań w maju i czerwcu 2018 roku zaplanowano dwa wywiady fokusowe z udziałem sędziów rodzinnych i dwa z udziałem przedstawicieli powiatowych centrów pomocy rodzinie i organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej. Wywiady odbywały się w oparciu o przygotowany zestaw pytań. Zarówno w odniesieniu do wywiadów z udziałem przedstawicieli jednostek organizacyjnych wspierania rodziny, jak i z udziałem sędziów rodzinnych dyskusja toczyła się wokół kluczowych dla niniejszego badania kwestii – rozumienia pojęcia „tymczasowość pieczy zastępczej”, sposobu wykonywania czynności po umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej oraz współpracy sądu z jednostkami odpowiedzialnymi za organizację pieczy zastępczej i współpracę gminy z jednostkami odpowiedzialnymi za miejsca w pieczy zastępczej w zakresie pracy z rodziną. Każdy z wywiadów za zgodą uczestników został nagrany i transkrybowany.

Za Rosaline Barbour przyjęto, że „jako narzędzie badawcze grupy fokusowe prowadzą do uzyskania wieloaspektowych wyjaśnień (...)”¹³⁷, które następnie zostaną wykorzystane do lepszego opisanie czy zrozumienia danych uzyskanych przy użyciu technik ilościowych (analiza dokumentów, sondaż). Jak zauważa R. Barbour, „grupy fokusowe wiążą się często z dogłębnym rozważaniem pytań otwartych (...), potrafią odzwierciedlać kwestie i problemy, które są istotne dla

¹³⁷ R. Barbour, *Badania fokusowe*, Warszawa 2011, s. 22.

*uczestników, lecz niekoniecznie zgodne z programem badacza. Oznacza to, że zgromadzone dane mogą być zaskakujące*¹³⁸. Z drugiej strony założono, że pozyskanie danych empirycznych przy użyciu technik ilościowych i jakościowych będzie pełnić funkcję kontrolną wyników (triangulacja)¹³⁹.

¹³⁸ R. Barbour, *Badania fokusowe...*, s. 68.

¹³⁹ U. Flick, *Projektowanie badania jakościowego*, Warszawa 2012, s. 30–34.

V. Analiza uzyskanych danych ilościowych i jakościowych

V.1. Respondenci badania ankietowego i uczestnicy wywiadów fokusowych

V.1.1. Ankieta dla sędziów

Ankieta online zamieszczoną na stronie internetowej Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości kierowaną do sędziów rodzinnych orzekających we wszystkich sądach rejonowych w Polsce **wypełniło 169 sędziów rodzinnych** – 130 kobiet (76,9% ogółu) i 37 mężczyzn (33,1% ogółu). Ponad połowa sędziów, którzy wypełnili ankietę, posiadała ponad piętnastoletni staż pracy w zawodzie, a kolejnych 43 sędziów orzekało ponad 10 lat (tabela 6.). Zatem można przyjąć, że w badaniu wzięli udział doświadczeni i zaangażowani sędziowie rodinni.

TABELA 6. STAŻ W ORZEKANIU SĘDZIÓW KTÓRZY WYPEŁNILI ANKIETĘ			
Staż orzekania w latach	Liczba sędziów	% (100%=169)	% skumulowany
Do 5 lat	20	11,8	11,8
5 do 10 lat	14	8,3	20,1
10 do 15 lat	43	25,4	45,5
Powyżej 15 lat	92	54,4	100,0
Ogółem	169	99,9	

Źródło: opracowanie własne.

V.1.2. Ankieta dla powiatowych centrów pomocy rodzinie

Ankieta online zamieszczoną na stronie internetowej Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości kierowaną do jednostek organizacyjnych powiatu odpowiedzialnych za organizację i wsparcie pieczy zastępczej wypełniły **294 powiaty**¹⁴⁰ (77,4% ogółu powiatów w Polsce), w tym 59 z 66 miast na prawach powiatu i 236 z 314 powiatów. Zaproszenie do wypełnienia ankiety

¹⁴⁰ Według danych GUS na dzień 1.01.2018 r. w Polsce jest 314 powiatów i 66 miast na prawach powiatu, czyli łącznie 380 powiatów (przyp. autorki).

zostało wysłane za pośrednictwem Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej do wszystkich starostów w Polsce.

Pozyskane w toku badań ankietowych dane ilościowe wzbogaciły dane empiryczne z badań aktowych i posłużyły do bardziej wnikliwego opisu, eksploracji i analizy tematu badania.

V.1.3. Uczestnicy wywiadów fokusowych

W maju i czerwcu 2018 r. w siedzibie Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości odbyły się cztery wywiady fokusowe – dwa z udziałem sędziów rodzinnych i dwa z udziałem przedstawicieli powiatowych centrów pomocy rodzinie i organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej. W dniu 19 czerwca 2018 r. w wywiadzie fokusowym uczestniczyło sześciu sędziów rodzinnych z sądów rejonowych w: Otwocku, Piasecznie, Siemianowicach Śląskich, Szczytnie oraz dla Warszawy-Pragi Północ. W dniu 20 czerwca 2018 r. w wywiadzie fokusowym z udziałem sędziów rodzinnych uczestniczyło czterech sędziów rodzinnych z sądów rejonowych w Ostrołęce i Grodzisku Wielkopolskim oraz z Sądu Okręgowego w Warszawie i Sądu Okręgowego Warszawa-Praga.

W dniu 29 maja 2018 r. w wywiadzie fokusowym z udziałem przedstawicieli jednostek organizacyjnych pieczy zastępczej wzięło udział pięciu przedstawicieli: Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Gostyninie i Nowym Dworze Mazowieckim, Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Łodzi i Toruniu oraz organizator rodzinnej pieczy zastępczej w powiecie częstochowskim. Natomiast w dniu 5 czerwca 2018 r. w wywiadzie fokusowym z udziałem przedstawicieli jednostek organizacyjnych pieczy zastępczej wzięło udział osiem osób, z Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Legionowie, Sochaczewie, Wejherowie, Wołominie, Wyszakowie i Warszawie oraz z Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Jaworznie.

Wszystkie wywiady za zgodą uczestników zostały nagrane, a następnie transkrybowane. Dane jakościowe uzyskane w trakcie fokusów posłużyły do bardziej wnikliwej analizy danych ilościowych i opisu badanej rzeczywistości.

V.2. Analiza danych z badań aktowych, ankiet online i wywiadów fokusowych

Analizą dokumentów zawartych w aktach sądowych objęto próbę 201 losowo¹⁴¹ dobranych **spraw opiekuńczych** z 27 sądów rejonowych¹⁴². W wystąpieniu do prezesów sądów rejonowych zwracano się o nadesłanie wskazanej liczby akt spraw Nsm, w których sąd w 2015 roku zdecydował o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej wraz z aktami wykonawczymi Opm.

Porównując uzyskane w toku badań dane z danymi ogólnopolskimi wykorzystano przede wszystkim dane za rok 2015 i 2017, gdyż odnosiły się one do okresu (2015) gdy sąd umieszczał dzieci z próby badawczej w pieczy i gdy (2017) upływało 18 miesięcy od dnia umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej.

V.2.1. Podstawowe dane o osobach objętych orzeczeniem sądu i powodach ingerencji sądu opiekuńczego

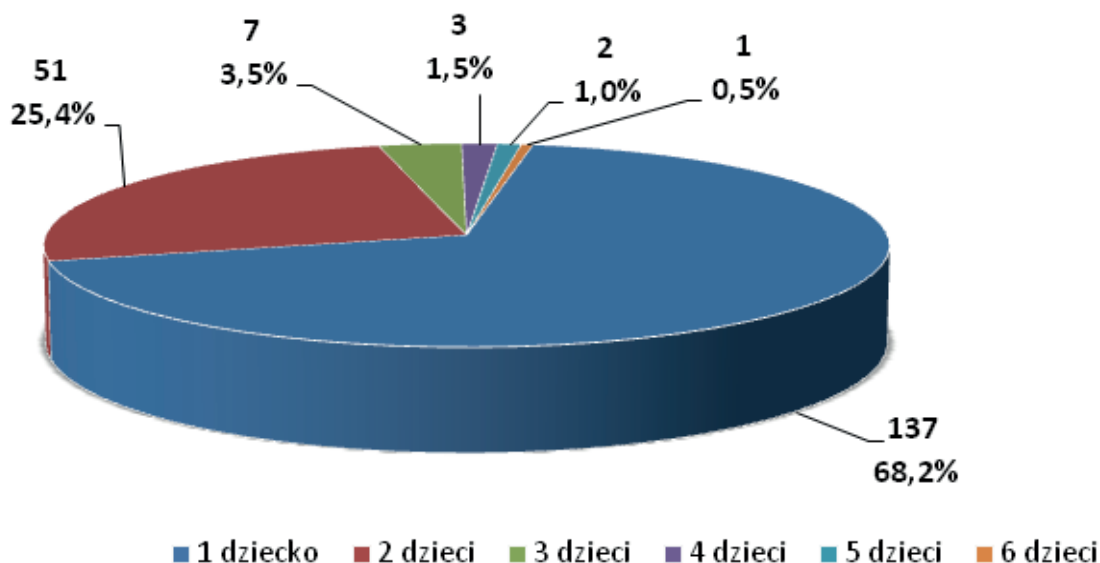
V.2.1.1. Dzieci

Zbadane sprawy dotyczyły łącznie **285 małoletnich dzieci**, w tym 143 dziewczynek i 142 chłopców. Najczęściej orzeczenie sądu dotyczyło jednego dziecka (137 spraw /68,2% ogółu). W pozostałych sprawach w pieczy zastępczej umieszczane były rodzeństwa składające się z: dwojga dzieci – 51 spraw (25,4% ogółu); trojga dzieci – 7 spraw (3,5% ogółu); czworga dzieci – 3 sprawy (1,5% ogółu); pięciorga dzieci – 2 sprawy (1% ogółu) i sześciorga dzieci – 1 sprawa (0,5% ogółu). Przedstawione zależności ilustruje rysunek 8.

¹⁴¹ Doboru spraw do badania dokonano na podstawie danych ze sprawozdawczości statystycznej w sprawach rodzinnych ze wszystkich sądów rejonowych za rok 2015 (druk statystyczny MS-S16r). Dla każdego sądu rejonowego ustalono liczbę kart Opm dotyczących dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej (Dział 7 i 8). Założono próbę badawczą 250 akt. Ze względów praktycznych, nie uwzględniono w doborze próby 47 sądów, które w rozpatrywanym roku wykazały mniej niż 5 tego rodzaju spraw i wobec których można było spodziewać się, że nie będą mogły przesłać wymaganej liczby akt. Z pozostałych 267 wylosowano 30 sądów (losowanie proste w programie SPSS). Dla każdego z wylosowanych sądów ustalono liczbę spraw w próbie proporcjonalną do udziału w ogólnej liczbie tego rodzaju spraw. Trzy wylosowane sądy (Sąd Rejonowy w Sochaczewie, Sąd Rejonowy w Stalowej Woli i Sąd Rejonowy we Włodawie) nie nadesłały akt do badań.

¹⁴² W badaniu wykorzystano akta z sądów rejonowych w: Bełchatowie, Białymstoku, Brodnicy, Brzesku, Cieszynie, Chełmie, Głogowie, Janowie Lubelskim, Jędrzejowie, Katowicach (Katowice-Zachód), Krakowie (dla Krakowa-Podgórze), Lipsku, Lubinie, Łodzi (dla Łodzi-Widzewa), Międzyrzeczu, Miliczu, Mławie, Olecku, Opatowie, Pisz, Sanoku, Skarżysku-Kamiennie, Skierniewicach, Szubinie, Środzie Wielkopolskiej, Wejherowie, Wrocławiu (dla Wrocławia-Krzyków).

Rysunek 8. Dzieci i rodzeństwa objęte orzeczeniem



Źródło: opracowanie własne.

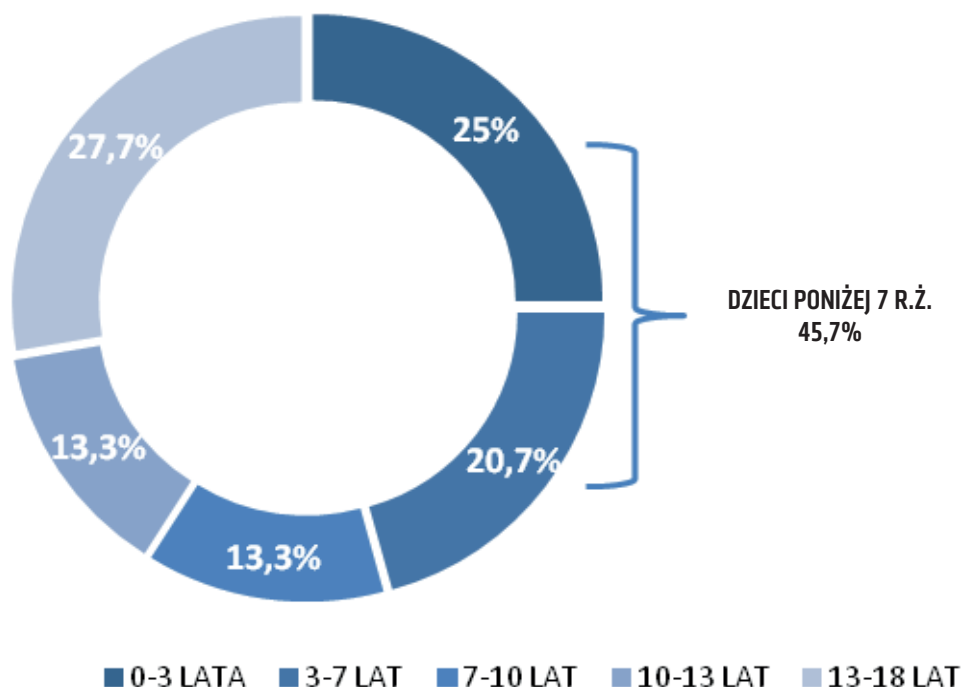
Najmłodsze dziecko w chwili umieszczenia w pieczy zastępczej miało 2 dni¹⁴³, a najstarsze niemal 18 lat. Analizując wiek dziecka w chwili umieszczenia w pieczy zastępczej można stwierdzić, że w badanej próbie akt najczęściej do pieczy trafiały małe dzieci w wieku 0–3 lata (24,9% ogółu) lub 3–7 lat (20,7% ogółu). Rozkład liczby dzieci umieszczanych w pieczy według kategorii wiekowych przedstawia tabela 7. I rysunek 9.

TABELA 7. LICZBA DZIECI WEDŁUG KATEGORII WIEKOWYCH			
Wiek w latach	Liczba dzieci	% (100%=285)	% skumulowany
0–2,99	71	24,9	24,9
3–6,99	59	20,7	45,6
7–9,99	38	13,3	58,9
10–12,99	38	13,3	72,2
13–18	79	27,7	100
Ogółem:	285	99,9	

Źródło; opracowanie własne.

¹⁴³ Np. Sąd Rejonowy dla Łodzi-Widzewa, V Opm 60/15, V Opm 102/15 lub Sąd Rejonowy w Białymstoku V Opm 124/15.

Rysunek 9. Liczba dzieci według kategorii wiekowych



Źródło: opracowanie własne.

V.2.1.2. Matki i ojcowie

W 162 spośród 201 zbadanych spraw, czyli w 80,6% ogółu, w chwili umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej matka dziecka żyła. Najmłodsza matka w chwili umieszczenia swego dziecka w pieczy miała niespełna 17 lat¹⁴⁴, a najstarsza nieco ponad 55 lat¹⁴⁵. Średni wiek matek w chwili umieszczania dziecka w pieczy zastępczej wynosił 32,88 roku. Warto zauważyć, że w badanej próbie akt zidentyfikowano 25 małoletnich matek (12,4% ogółu matek).

Najczęściej matki dzieci posiadały wykształcenie podstawowe (65/32,3%) lub zawodowe (42/20,9%) (tabela 8.). Najwięcej, bo 76 matek (46,9% ogółu), nie pracowało, 31 (19,1% ogółu) spośród 162 było zatrudnionych, a 22 (13,6% ogółu) było niezdolnych do pracy lub uzyskało świadczenie z tytułu opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem.

W trakcie analizy akt ustalono, że w odniesieniu do 112 matek (55,7%) sąd opiekuńczy przed podjęciem decyzji o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej wydawał wcześniej inne zarządzenia w trybie art. 109 k.r.o.¹⁴⁶ lub orzekał o zobowiązaniu matki do podjęcia leczenia odwykowego. Najczęściej nad wykonywaniem przez matkę dziecka władzy rodzicielskiej

¹⁴⁴ Sąd Rejonowy dla Wrocławia-Krzyków, III Opm 202/15.

¹⁴⁵ Sąd Rejonowy w Głogowie, III Opm 81/15.

¹⁴⁶ W toku badania odnotowywano również orzeczenia sądu okręgowego prowadzącego postępowanie rozwodowe w zakresie władzy rodzicielskiej.

był ustanawiany stały nadzór kuratora sądowego (64 matki) lub władza rodzicielska była regulowana w postępowaniu rozwodowym w sądzie okręgowym (26 matek) (tabela 9.).

W analizowanych sprawach 137 ojców żyło (68,2% ogółu), w 31 sprawach (15,4% ogółu) ojcostwo dziecka nie zostało ustalone, a w 33 sprawach (16,4% ogółu) ojciec dziecka w chwili umieszczania w pieczy zastępczej nie żył. Najmłodszy ojciec w chwili umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej miał nieco ponad 16 lat¹⁴⁷, a najstarszy 83,5 roku. Średnio wiek ojców w chwili umieszczania dziecka w pieczy zastępczej wynosił 39,7 roku. Ojcowie dzieci najczęściej posiadali wykształcenie zawodowe (46 ojców/22,9% ogółu) oraz podstawowe (26 ojców/12,9%). W odniesieniu do 54 ojców w aktach nie odnaleziono informacji o ich aktywności na rynku pracy. Natomiast 44 ojców (32,1%) w czasie orzekania o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej pracowało zarobkowo, a 8 (5,8%) było niezdolnych do pracy. Sąd przed umieszczeniem dziecka w pieczy zastępczej ingerował w sferę władzy rodzicielskiej 91 ojców (45,3% ogółu).

TABELA 8. WYKSZTAŁCENIE RODZICÓW DZIECI

Rodzaj wykształcenia	matki		ojcowie	
	liczba	%	liczba	%
bez wykształcenia	2	1	1	0,5
podstawowe	65	32,3	26	12,9
zasadnicze	42	20,9	46	22,9
średnie	21	10,4	8	4,0
wyższe	0	0	2	1,0
brak danych	32	15,9	54	26,7
rodzic nie żyje lub ojcostwo nie ustalone	39	19,4	64	31,8
Ogółem	201	100	201	99,8

Źródło: opracowanie własne.

TABELA 9. AKTYWNOŚĆ RODZICÓW NA RYNKU PRACY

Aktywność na rynku pracy	matki		ojcowie	
	liczba	% (100%=162)	liczba	% (100%=137)
zatrudniony	31	19,1	44	32,1
bezrobotny	76	46,9	26	19
niezdolny do pracy (świadczenie)	22	13,6	8	5,8
brak danych	33	20,4	59	43,1
Ogółem	201-39=162	100	201-64=137	100

Źródło: opracowanie własne.

¹⁴⁷ Sąd Rejonowy dla Wrocławia-Krzyków, III Opm 189/12.

TABELA 10. WCZEŚNIEJSZE INGERENCJE SĄDU WE WŁADZĘ RODZICÓW

Rodzaj ingerencji	matka (100%=162)		ojciec (100%=137)	
	liczba	%	liczba	%
stały nadzór kuratora	64	39,5	38	27,7
zobowiązanie do podjęcia określonych działań	20	12,3	9	6,6
umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej	11	6,8	9	6,6
pozbawienie władzy rodzicielskiej	8	4,9	17	12,4
zawieszenie władzy rodzicielskiej	1	0,6	2	1,5
rozwód	26	16,0	24	17,5
zobowiązanie do leczenia odwykowego (Alk)	7	4,3	3	2,2
inne ¹⁴⁸	22	13,6	21	15,3

Źródło: opracowanie własne.

V.2.1.3. Rodzina

W chwili orzekania o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej w 145 rodzinach (72,1% ogółu) bezpośrednią pieczę nad dzieckiem/-ćmi sprawował tylko jeden rodzic, najczęściej matka. Większość rodzin (125 czyli 62,2% ogółu) znajdowała się w trudnej sytuacji materialnej i jedynym źródłem jej utrzymania były świadczenia uzyskiwane od państwa na wychowanie i utrzymanie dzieci np. świadczenie 500+, zasiłki rodzinne, świadczenie alimentacyjne. Jedynie 30 rodzin (14,9% ogółu) posiadało własne źródła dochodu, a na dzieci uzyskiwało tylko te świadczenia, które nie zależały od średniego dochodu na członka rodziny np. 500+ na drugie i kolejne dziecko. Natomiast 11 rodzin miało dobrą, a 3 bardzo dobrą sytuację materialną i w ogóle nie korzystało ze świadczeń wypłacanych przez państwo na wychowanie dziecka. W odniesieniu do 32 rodzin (15,9% ogółu) w aktach sprawy nie odnaleziono informacji o sytuacji materialnej rodziny dziecka.

Wśród najczęstszych problemów w funkcjonowaniu rodziny i czynników ryzyka¹⁴⁹ występujących w rodzinie przed umieszczeniem dziecka należy wymienić **samotne rodzicielstwo** (145 spraw/72,1% ogółu), **nadużywanie alkoholu** (92 spraw/45,8% ogółu) i **niskie kompetencje rodzicielskie** (63 sprawy/31,3% ogółu) (rysunek 10.). Należy podkreślić, że w badanych sprawach w rodzinie występowała kumulacja problemów lub czynników ryzyka czyli można

¹⁴⁸ Np. ustanowienie opieki prawnej, sądowe ustalenie ojcostwa, zaprzeczenie ojcostwa, ubezwłasnowolnienie, ingerencja w władzę rodzicielską wobec starszych dzieci.

¹⁴⁹ W pytaniu 8 identyfikowano **dysfunkcje rodziny** np. nadużywanie alkoholu lub innych substancji psychoaktywnych, przestępczość, przemoc w rodzinie, demoralizacja dziecka, długotrwałe bezrobocie oraz **czynniki ryzyka** np. samotne rodzicielstwo, trudna sytuacja finansowa rodziny, złe warunki mieszkaniowe, bezradność w prowadzeniu gospodarstwa domowego, upośledzenie intelektualne rodzica, przewlekła choroba rodzica, niskie kompetencje rodzicielskie, wielodzietność, przewlekła choroba dziecka.

przyjąć, że ingerencja sądu odnosiła się do rodziny wieloproblemowej¹⁵⁰. Ponadto, w 64 sprawach (31,8% ogółu) umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej było **kolejną**, po nadzorze kuratora sądowego, **ingerencją sądu opiekuńczego** w sferę władzy rodzicielskiej (tabela 10).

Uzyskane w toku badań wyniki zestawiono z rezultatami badań Anny Majchrowskiej-Kielak z 2012 roku¹⁵¹ w zakresie przyczyn odbierania dzieci z rodziny. Zdaniem Majchrowskiej-Kielak „najczęstszym powodem odebrania dzieci był alkoholizm w rodzinie (80,2%). Problem uzależnienia od alkoholu pociąga za sobą następstwa destrukcyjne dla rodziny. Jednym z nich jest pozostawianie dzieci bez opieki, a więc zaniedbywanie (44,9%). (...) Stosunkowo często przyczynami odebrania dziecka były: znęcanie się (28%), libacje, awantury i interwencje policji (23,7%), głodzenie lub po prostu niepodawanie dziecku jedzenia (13,5%) oraz choroba psychiczna rodzica (11,1%)”¹⁵². Podobnie jak w badaniach Majchrowskiej-Kielak¹⁵³ ustalono, że odebranie dziecka z rodziny następowało w sytuacji wystąpienia bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia dziecka (tabela 9.) i było poprzedzone współwystępowaniem wieku dysfunkcji i czynników ryzyka w rodzinie (tabela 8.).

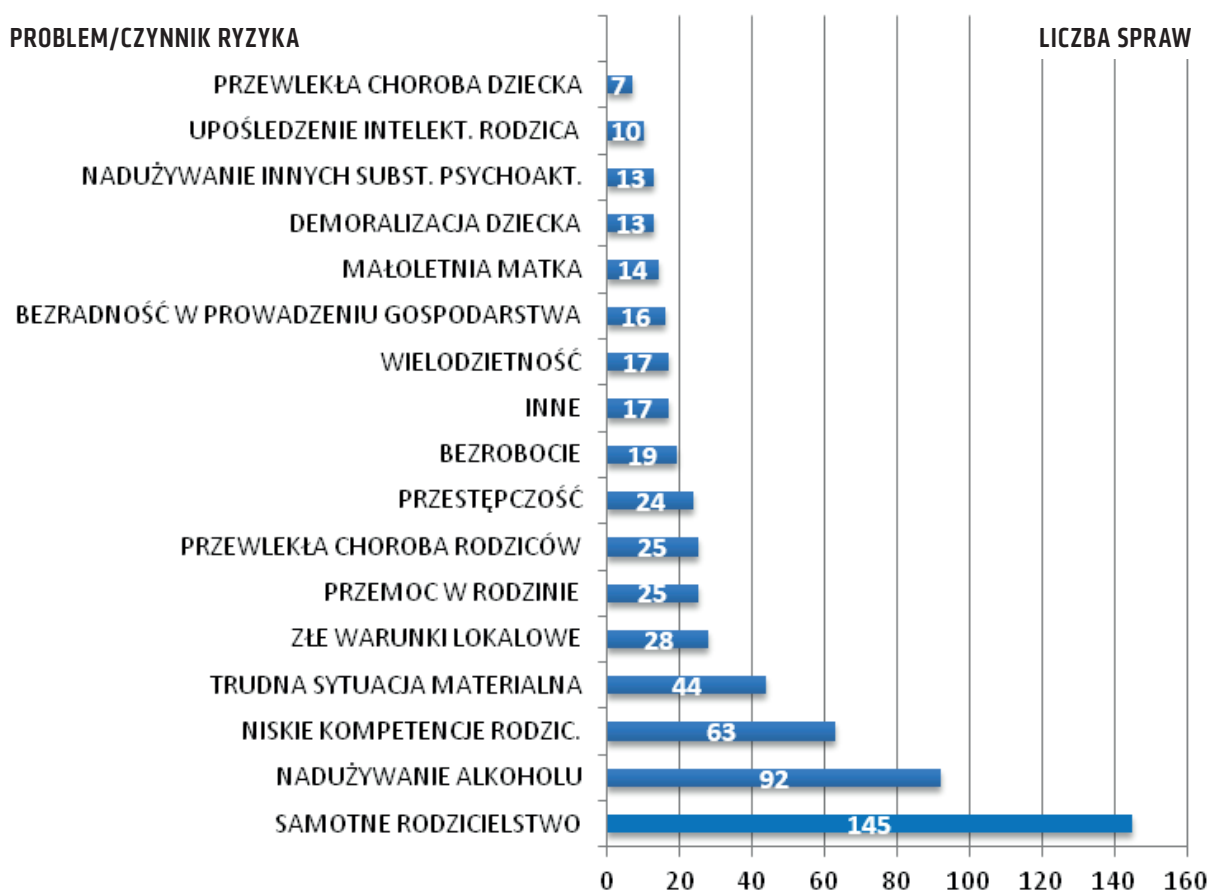
¹⁵⁰ Pojęcie „rodzina wieloproblemowa” wprowadziła Dobroniega Trawkowska. Rodzina wieloproblemowa, to rodzina niewydolna pod względem licznych funkcji. Trawkowska uważa, że pojęcie „rodzina wieloproblemowa” dobrze oddaje skalę problemów z jakimi boryka się rodzina korzystająca z publicznego i niepublicznego wsparcia. Wielość problemów z jakimi boryka się rodzina wskazuje z kolei na złożoność procesu diagnozowania, interweniowania i planowania pomocy. Pokazuje też złożony charakter uwarunkowań skłaniających rodzinę do korzystania ze świadczeń pomocy społecznej i umożliwiających jej korzystanie z tych świadczeń przez wiele lat, a nawet pokoleń (D. Trawkowska, *Dokąd zmierzamy? Socjologiczna analiza działań podejmowanych wobec rodzin wieloproblemowych przez pomoc społeczną*, „Teologia i moralność”, 2010, tom 7, s. 33–44).

¹⁵¹ A. Majchrowska-Kielak, *Przyczyny odbierania dziecka rodzicom. Sytuacja materialna i elementy kontekstu rodzinnego* [w:] „Probacja”, 2015, nr IV.

¹⁵² A. Majchrowska-Kielak, *Przyczyny...*, s. 11.

¹⁵³ A. Majchrowska-Kielak, *Przyczyny...*, s. 11.

Rysunek 10. Problemy/czynniki ryzyka w funkcjonowaniu rodziny przed umieszczeniem dziecka w pieczy zastępczej



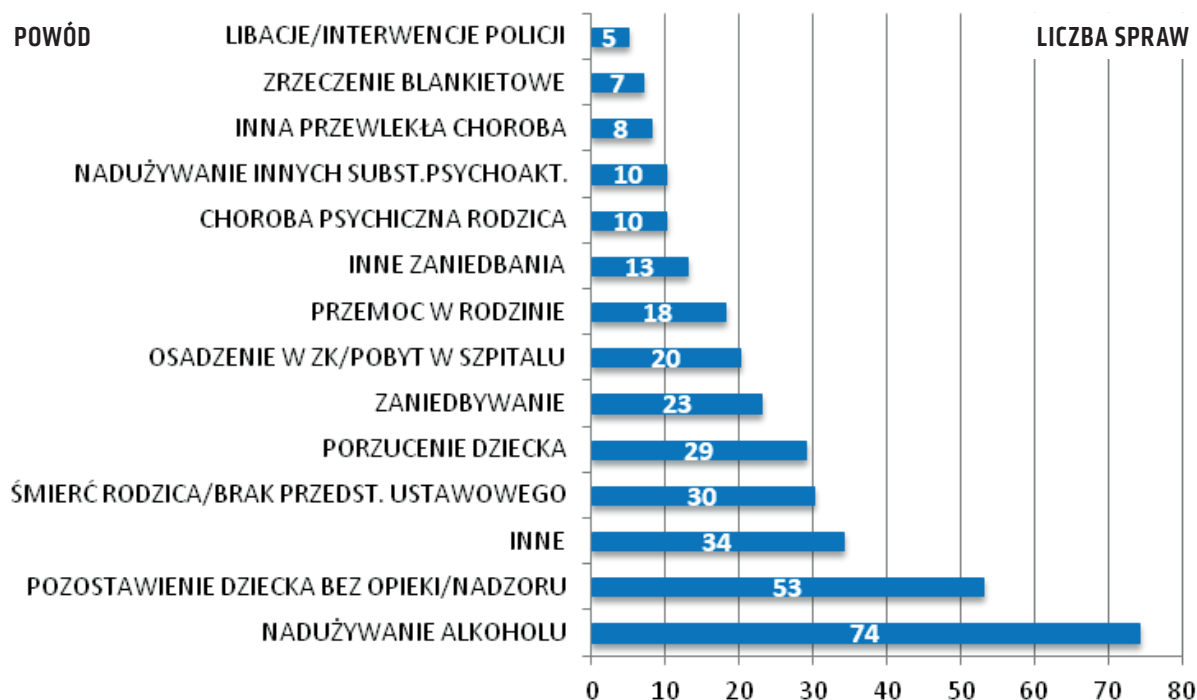
Źródło: opracowanie własne.

Jeśli chodzi o odnotowane na podstawie analizy akt sądowych bezpośrednie powody umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej, to w zasadzie można je podzielić na dwie kategorie (rysunek 11.):

- **zawinione naganne funkcjonowanie rodziców dziecka** np. nadużywanie alkoholu (74 sprawy), pozostawienie dziecka bez nadzoru i opieki (53 sprawy), porzucenie dziecka (29 spraw), zaniedbywanie dziecka (23 sprawy) i przemoc w rodzinie (18 spraw),
- **sytuacje losowe** np. śmierć rodzica (30 spraw), choroba psychiczna rodzica (10 spraw), inna przewlekła choroba uniemożliwiająca sprawowanie pieczy nad dzieckiem (8 spraw), zrzeczenie blankietowe (7 spraw).

W kategorii „inne powody” umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej najczęściej pojawiały się przypadki poważnej choroby dziecka (6 spraw), demoralizacji dziecka (4 sprawy), odrzucenie fizyczne/emocjonalne dziecka przez matkę (4 sprawy), realne ryzyko osadzenia rodzica w zakładzie karnym i wynikająca z tego potrzeba zabezpieczenia dziecka (4 sprawy) oraz 2 przypadki trudnej sytuacji lokalowej rodziny.

Rysunek 11. Bezpośrednie powody umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej



Źródło: opracowanie własne.

Biorąc pod uwagę zapisy art. 112³ k.r.o. i art. 100 § 2 k.r.o., w trakcie analizy dokumentów z akt sądowych rejestrowano czynności sądu opiekuńczego poprzedzające decyzję o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej zmierzające do udzielenia rodzinie dziecka pomocy. W 84 sprawach (41,8% ogółu) doszło wcześniej do ingerencji sądu w sferę władzy rodzicielskiej poprzez ograniczenie, pozbawienie lub zawieszenie władzy rodzicielskiej (porównaj tabela 10. „Wcześniejsze ingerencje sądu...”). Niestety, poza tymi sprawami, sąd prowadzący postępowanie rozpoznawcze w sprawie umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej rzadko sięgał po środki pomocy rodzinie dziecka określone w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym czy ustawie o *wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*. W siedmiu sprawach (3,5% ogółu) sąd zdecydował się poddać, na czas toczącego się postępowania, wykonywanie władzy rodzicielskiej przez rodziców dziecka nadzorowi kuratora, a w jednej sprawie (0,5% ogółu) sąd powiadomił jednostkę organizacyjną gminy odpowiedzialną za pracę z rodziną o potrzebie udzielenia rodzinie dziecka pomocy. Za to w 83 sprawach (41,3% ogółu) sąd umieścił dziecko na czas toczącego się postępowania w pieczy zastępczej.

V.2.2. Orzeczenie sądu o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej

W badanej próbie sąd prowadząc postępowanie rozpoznawcze w sprawie o umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej w 119 sprawach (59,2% ogółu) wydał postanowienia

zabezpieczające, w tym 83 (41,3% ogółu) w zakresie umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej na czas toczącego się postępowania.

Sąd, korzystając z dyspozycji art. 112⁵ § 2 k.r.o., na czas toczącego się postępowania powierzał na okres 6 miesięcy pełnienie funkcji rodziny zastępczej osobom, które nie ukończyły szkolenia dla kandydatów na rodziców zastępczych, o którym mowa w art. 44 ust. 1 u.w.r. Niestety, w kilku badanych sprawach¹⁵⁴ sąd musiał kilkakrotnie wydawać podobne postanowienia, gdyż niespokrewnieni z dzieckiem kandydaci na rodzinę zastępczą nie mogli przejść wymaganego przepisami ustawy szkolenia, ponieważ właściwy organizator rodzinnej pieczy zastępczej nie realizował takiego szkolenia w terminie, jaki sąd wskazał kandydatom na uzupełnienie ustawowego wymogu. Do tej sytuacji odnosili się w trakcie wywiadów fokusowych sędziowie:

[FS8] „Znów praktyka sądowa nie poszła zgodnie z zapisami ustawy. Bo jakieś założenia były, ale brak tych szkoleń uniemożliwia tym kandydatom realizację tego. Nie ma jednolitej praktyki w tym przypadku. Niektórzy sędziowie w zabezpieczeniu ich ustanawiają na 6 miesięcy i czekają z rozstrzygnięciem końcowym zanim oni skończą szkolenie – chociaż jest wątpliwość, czy można tak co pół roku wydawać kolejne zabezpieczenie. A jak już nic nie pomoże, to mamy orzeczenie Sądu Najwyższego¹⁵⁵, o tym że dobro dziecka jest wyższym dobrem niż przepisy więc, możemy ustanowić rodzinę zastępczą w osobach kandydatów, którzy nie spełniają wszystkich wymagań. A pamiętajmy, że są takie powiaty, które nie mają kandydatów zawodowych czy niezawodowych. Więc jeżeli tutaj bylibyśmy przeformalizowani, to te dzieci byłyby w instytucjonalnej pieczy zamiast gdzieś tam w domu. Czas pokazał, że ta ustawa nie jest doskonała i nie da się jej zrealizować w tym założeniu i zasadach, które z niej wynikają”.

W innych 10 sprawach (5% ogółu) postanowienie tymczasowe dotyczyło „powierzenia pieczy nad dzieckiem” osobom, które wnioskowały o ustanowienie ich spokrewnioną rodziną zastępczą. Ta kwestia była dyskutowana w trakcie wywiadów fokusowych – zarówno przez sędziów, jak i przedstawicieli jednostek powiatu realizujących zadania z obszaru pieczy zastępczej:

[FP11] „My mieliśmy takie postanowienie i w związku z nim powstał problem, gdyż my wypłaciliśmy świadczenie rodzinie, a powiat, z którym mieliśmy podpisane na to dziecko porozumienie, nie uznał tej decyzji”.

¹⁵⁴ Np. Sąd Rejonowy w Głogowie, III Opm 71/15 – dotyczy PCPR w Głogowie; Sąd Rejonowy dla Łodzi-Widzewa, V Opm 38/15 – dotyczy MOPS w Łodzi; Sąd Rejonowy w Brodnicy, III Opm 1/16 – dotyczy PCPR w Brodnicy.

¹⁵⁵ Mowa o postanowieniu SN z dnia 24 listopada 2016 r. (II CA 1/16, OSNC 2017, nr 7–8, poz. 90), w którym uznano za dopuszczalne ustanowienie niezawodową rodziną zastępczą osoby niespełniającej wymagań określonych w art. 42 u.w.r. do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, wskazując w uzasadnieniu, że „[w] doktrynie wyrażony został pogląd, że dopuszczalne jest oparcie się na wykładni funkcjonalnej, która pozostaje w sprzeczności z wykładnią gramatyczną i systemową w wyjątkowych, szczególnie uzasadnionych przypadkach, gdyby wyniki tych wykładni miały doprowadzić do niedorzecznych rezultatów społecznych lub aksjologicznej niespójności systemu prawnego, burzących założenia o racjonalności ustawodawcy”. W ocenie SN „[z]a koniecznością odstąpienia od wykładni gramatycznej art. 42 ust. 1 u.w.r. na rzecz wykładni funkcjonalnej i systemowej przemawiają istotne względy”. Według SN w badanej sprawie „[z]aistniały szczególne okoliczności przemawiające za odstąpieniem od zasady powierzenia pieczy jedynie osobie, która dopełnia tych warunków i porzestaniu na wykładni językowej art. 42 ust. 1 u.w.r.”.

[FP10] „Mieliśmy przypadek powierzenia pieczy rodzinie, która nie uzyskała od nas pozytywnej opinii i wówczas sąd powierzył pieczę nad dzieckiem tym osobom argumentując, że nie uzyskali pozytywnej opinii”.

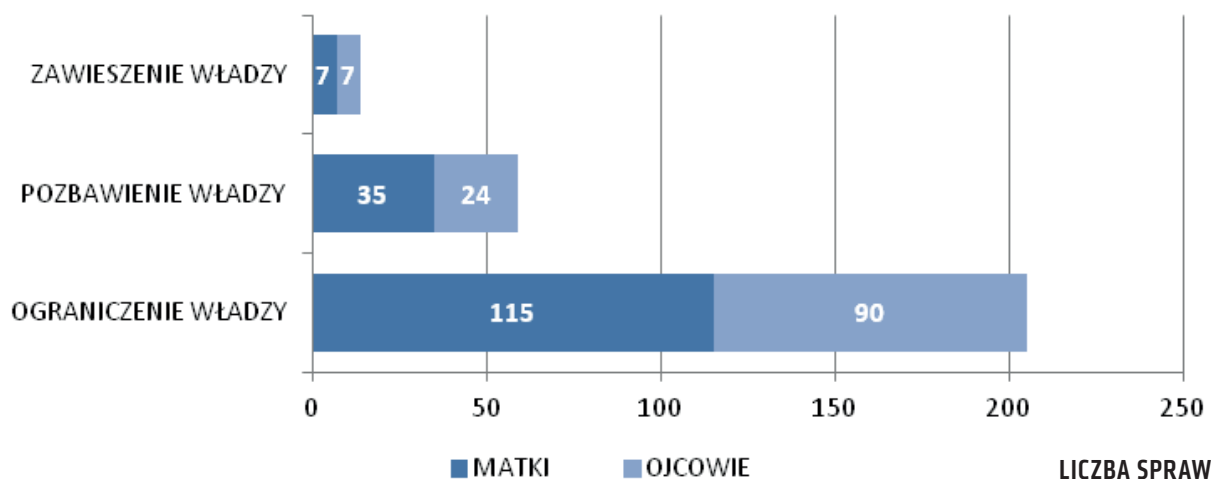
[FS10] „Ja myślę, że sąd nie chce wydać zabezpieczenia o rodzinie zastępczej, gdyż ma wątpliwości co do kandydatów, albo sytuacja finansowa rodziny [kandydatów, dziecka – A.P.-M.] nie wymaga wsparcia poprzez uprawnienie do świadczeń dla rodziny zastępczej np. rodzic mieszka z dziadkami i trzeba uregulować kwestię miejsca pobytu dziecka i np. uprawnić dziadków tym samym do pobierania świadczeń i podejmowania decyzji w sprawach szkolnych. Co nie oznacza, że w dalszym czasie ja nie ustanowię rodziny zastępczej w osobach wnioskodawców”.

[FS] „W rozwodach to jest posługiwanie się pojęciem kodeksowym (art.756¹ k.p.c.). Natomiast rejonowe sądy, jeżeli tak robią, to muszą mieć motywację, o której mówi pani sędzia [FS10]”.

Postanowienia tymczasowe obowiązywały od 14¹⁵⁶ do 769 dni¹⁵⁷, średnio 197 dni (czyli 6,5 miesiąca). W 24 zbadanych sprawach sąd wydawał dwukrotnie postanowienia zabezpieczające, a w 4 sprawach¹⁵⁸ trzykrotnie.

Najczęściej sąd w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie o umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej ograniczał rodzicom władzę rodzicielską (115 matkom i 90 ojcom). Sąd w orzeczeniu końcowym pozbawił władzy 35 matek i 24 ojców oraz zawiesił władzę rodzicielską 7 matkom i ojcom (rysunek 12.).

Rysunek 12. Zakres ingerencji sądu w władzę rodzicielską w orzeczeniu końcowym



Źródło: opracowanie własne.

Sąd opiekuńczy w 70 przypadkach (38,4% ogółu) w orzeczeniu końcowym lub wydanym do niego zarządzeniu zgodnie z art. 109 § 4 k.r.o. określał częstotliwość przesyłania przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej lub dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej

¹⁵⁶ Sąd Rejonowy w Miliczu, III Opm 131/13.

¹⁵⁷ Sąd Rejonowy dla Łodzi-Widzewa, V Opm 554/17.

¹⁵⁸ Sąd Rejonowy w Głogowie, III Opm 71/15 i III Opm 159/15; Sąd Rejonowy w Białymstoku, V Opm 99/15; Sąd Rejonowy w Jędrzejowie, III OPm 21/15.

sprawozdań dotyczących sytuacji rodziny i udzielanej pomocy, w tym prowadzonej pracy z rodziną. We wszystkich tych sprawach sąd wskazywał jednostkom organizacyjnym odpowiedzialnym za organizację systemu pieczy zastępczej częstotliwość „co 6 miesięcy”.

W badanej próbie sąd pierwszorzadowo umieszczał dziecko **najczęściej w spokrewnionej rodzinie zastępczej** (85 spraw/42,3% ogółu) tworzonej przez: **babcię/dziadka/dziadków macierzystych** (52 sprawy), **babcię/dziadka/dziadków ojczystych** (22 sprawy) lub **dorośle rodzeństwo** (8 spraw) dziecka. W zawodowych formach rodzinnych (zawodowa rodzina zastępcza lub rodzinny dom dziecka) sąd umieścił dzieci w 22 sprawach (11% ogółu), a o umieszczeniu w instytucjonalnej pieczy sąd orzekł w 59 sprawach (29,4% ogółu), przy czym w dwóch przypadkach (1% ogółu) były to placówki opiekuńczo-wychowawcze typu rodzinnego. Rodzaj formy pieczy, w której pierwszorzadowo zostało umieszczone dziecko, ilustruje tabela 11.

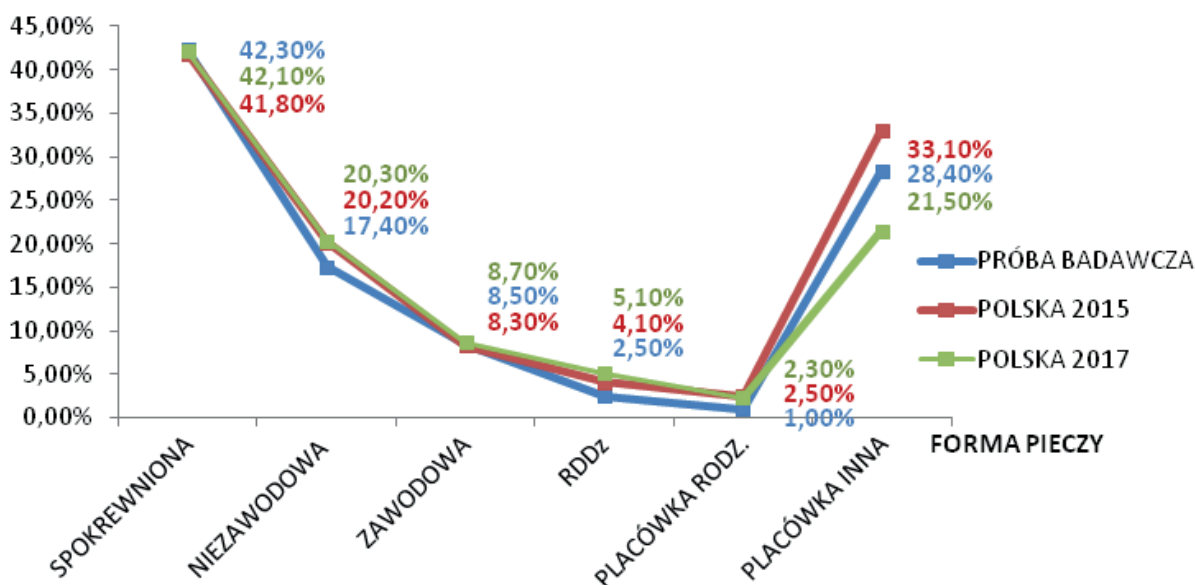
TABELA 11. FORMY PIECZY W KTÓRYCH SĄD UMIEŚCIŁ DZIECI			
Forma pieczy zastępczej	Liczba spraw	% (100%=201)	% skumulowany
spokrewniona rodzina zastępcza	85	42,3	42,3
niezawodowa rodzina zastępcza	35	17,4	59,7
zawodowa rodzina zastępcza	17	8,5	68,2
rodzinny dom dziecka	5	2,5	70,6
placówka op.-wychowawcza typu rodzinnego	2	1,0	71,6
placówka op.-wychowawcza innego typu	57	28,4	100
Ogółem	201	100,1	

Źródło: opracowanie własne. Uzyskane w badaniach aktowych dane odnośnie form pieczy zastępczej, w jakich były umieszczane dzieci, porównano z danymi ogólnopolskimi za rok 2015 i 2017 (tabela 12. i rysunek 13.). Różnice między próbą badawczą, a danymi ogólnopolskimi za rok 2015 wahały się między - 4,7% w przypadku umieszczeń w instytucjonalnej pieczy, a + 0,5% w przypadku umieszczeń w spokrewnionych rodzinach zastępczych. Zatem próba badawcza w zakresie rozkładu rodzaju form pieczy zastępczej odzwierciedlała tendencje ogólnopolskie za 2015 rok.

TABELA 12. DZIECI WEDŁUG FORMY PIECZY – PORÓWNANIE PRÓBY AKTOWEJ I OGÓLNOPOLSKIEJ				
Forma pieczy zastępczej	(A) Próba badawcza (100%=201)	(A-B)	(B) Polska 2015 (100%=76503)	(C) Polska 2017 (100%=73129)
spokrewniona rodzina zastępcza	42,3%	+ 0,5%	41,8%	42,1%
niezawodowa rodzina zastępcza	17,4%	- 2,8%	20,2%	20,3%
zawodowa rodzina zastępcza	8,5%	+ 0,2%	8,3%	8,7%
rodzinny dom dziecka	2,5%	- 1,6%	4,1%	5,1%
placówka opiekuńczo-wychowawcza typu rodzinnego	1,0%	- 1,5%	2,5%	2,3%
placówka opiekuńczo-wychowawcza innego typu	28,4%	-4,7%	33,1%	21,5%

Źródło: opracowanie własne na podstawie Informacji Rady Ministrów z realizacji ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej za rok 2015 i 2017.

Rysunek 13. Dzieci według formy pieczy – porównanie próby aktowej i ogólnopolskiej



Źródło: opracowanie własne na podstawie Informacji Rady Ministrów z realizacji ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej za rok 2015 i 2017.

Analiza danych zgromadzonych w badaniach aktowych pokazała, że mimo wskazanych w u.w.r. limitów wiekowych¹⁵⁹ obowiązujących przy umieszczaniu dzieci w instytucjonalnej pieczy zastępczej sądy w 2015 roku nadal orzekały o umieszczeniu dzieci w **wieku poniżej 7 lat** w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. W badanej próbie odnotowano 17 przypadków¹⁶⁰ umieszczenia dzieci poniżej 7 roku życia w placówce opiekuńczo-wychowawczej oraz dziewięć spraw¹⁶¹, w których sąd umieścił w placówce rodzeństwa składające się z co najmniej jednego dziecka w wieku poniżej 7 lat w chwili umieszczania.

Jak wynika z akt sądowych, dzieci co do zasady były umieszczane na terenie powiatu, z którego pochodziły – taki stan odnotowano w 183 sprawach (91% ogółu). Jedynie w 15 sprawach (7,5% ogółu) dzieci zostały umieszczane w pieczy zastępczej na terenie innego powiatu. Wydaje się, że powodem decyzji o umieszczeniu dziecka poza powiatem pochodzenia

¹⁵⁹ Art. 95 ust. 1 u.w.r. stanowi, że w placówce opiekuńczo-wychowawczej umieszcza się dzieci powyżej 10 roku życia. Natomiast przepisy przejściowe (art. 231 i 232 ust. 1 u.w.r.) stanowią, że w okresie od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 31 grudnia 2019 r. w placówkach opiekuńczo-wychowawczych mogą przebywać dzieci powyżej 7 r.ż. Zatem co do zasady dzieci poniżej 7 r.ż. nie mogą przebywać w instytucjonalnej pieczy, a od 1 stycznia 2020 r. w instytucjonalnej pieczy nie będą mogły przebywać dzieci poniżej 10 r.ż., poza wyjątkami wskazanymi w art. 95 ust. 2 u.w.r. (gdy w placówce jest matka lub ojciec dziecka lub ze względów zdrowotnych lub gdy w placówce jest rodzeństwo dziecka).

¹⁶⁰ Sąd Rejonowy w Białymstoku, V Opm 124/15, V Opm 71/15, V Opm 72/15, V Opm 76/15 (2 dzieci), V Opm 86/15, V Opm 99/15; Sąd Rejonowy w Chełmie, III Opm 30/14; Sąd Rejonowy w Lubinie, III Opm 131/11, III Opm 147/14; Sąd Rejonowy w Jędrzejowie, III Opm 16/15; Sąd Rejonowy Katowice-Zachód, V Opm 64/15; Sąd Rejonowy dla Łodzi-Widzewa, V Opm 60/15, V Opm 102/15, V Opm 87/15 (3 dzieci), V Opm 135/05 (2 dzieci); Sąd Rejonowy w Olecku, III Opm 49/15; Sąd Rejonowy dla Wrocławia-Krzyków, III Opm 174/15.

¹⁶¹ Np. Sąd Rejonowy w Miliczu, III Opm 120/15 (4 dzieci poniżej 7 r.ż. i jedno powyżej 7 r.ż.); Sąd Rejonowy w Olecku, III Opm 5/15 (2 dzieci poniżej 7 r.ż.+1 powyżej 7 r.ż.); Sąd Rejonowy w Lubinie, III Opm 85/15 (3 dzieci poniżej 7 r.ż.); Sąd Rejonowy w Opatowie, III Opm 193/15 (3 dzieci poniżej 7 r.ż.).

był przede wszystkim brak dostatecznej liczby miejsc w różnorodnych formach pieczy zastępczej na terenie powiatu pochodzenia dziecka. Poniżej przytoczono kilka wypowiedzi z fokusów z udziałem sędziów i przedstawicieli jednostek powiatu odnoszących się do tej kwestii:

[FS3] „(...) bardzo ważne jest, aby to dziecko w pieczy zastępczej co do zasady umieścić w miejscowości miejsca zamieszkania rodziny tego dziecka, aby przykładowo matka czy ojciec mogli regularnie odwiedzać to dziecko i utrzymywać z nim więź”.

[FP5] „Natomiast co do umieszczania dzieci poza powiatem, to myślę, że to jest sprawa indywidualna. (...) W tej chwili bardzo się staramy przy decyzji co do miejsca umieszczenia brać pod uwagę wszystkie te okoliczności i staramy się umieszczać poza powiatem te dzieci, z którymi rodzice nie utrzymują kontaktu, a ich sytuacja jest uregulowana. Takie rozwiązanie rodzi pewne trudności dla koordynatorów pieczy związane z dojazdem do tych miejsc pieczy – odległość, czas”.

[FP11] „Dlaczego ja dziś mam problem z umieszczeniem 4–5 dzieci [rodzeństwa – A.P.-M.] w rodzinie zastępczej? Bo po pierwsze jest pytanie, która rodzina zastępcza przyjmie taką ilość dzieci? Taka co ma dzieci to nie, a ta, która nie ma dzieci, to nie przyjmie, bo nie ma doświadczenia. Ja nie mam możliwości umieszczenia tylu dzieci u siebie. Ja szukam możliwości umieszczenia poza powiatem, często są to odległe powiaty”.

Podobne zależności potwierdzają dane z Ankiety dla sędziów – 20 spośród 169 sędziów, czyli 18,3% ogółu, na pytanie 4. „Czy dzieci umieszczane przez Państwa w pieczy zastępczej co do zasady trafiają do miejsc pieczy na terenie powiatu z którego pochodzą?” odpowiedziało „nie”. Ci sami sędziowie zapytani o powody umieszczania dzieci poza powiatem zgodnie odpowiadali, że jedynym powodem jest brak odpowiedniej do potrzeb liczby miejsc w formach rodzinnych i instytucjonalnych na terenie danego powiatu.

Również sędziowie zapytani w Ankiecie o stan zasobów powiatu, z którym współpracują w zakresie różnych form pieczy zastępczej (tabela 13.), zdecydowanie wskazywali na braki, szczególnie w odniesieniu do zawodowych rodzin zastępczych (83,4% ogółu) i rodzinnych domów dziecka (70,4% ogółu). Najmniejsza liczba wskazań dotyczyła miejsc w placówkach opiekuńczo-wychowawczych (34,9%).

TABELA 13. OPINIA SĘDZIÓW NA TEMAT NIEWYSTARCZAJĄCEJ LICZBY MIEJSC W POSZCZEGÓLNYCH FORMACH PIECZY		
Forma pieczy	Liczba sędziów	% (100%=169)
niezawodowe rodziny zastępcze	109	64,5
zawodowe rodziny zastępcze	141	83,4
rodzinne domy dziecka	119	70,4
placówki opiekuńczo-wychowawcze	59	34,9
w tym placówki typu rodzinnego	93	55,0

Źródło: opracowanie własne.

Z kolei dane pozyskane z Ankiety kierowanej do PCPR-ów pokazują, że 9 165 dzieci spośród 61 731, czyli 14,8% ogółu, przebywających w 2017 roku w pieczy zastępczej było umieszczonych na terenie innego powiatu niż powiat pochodzenia dziecka.

Skutkiem braku odpowiedniej do potrzeb danego powiatu liczby miejsc w pieczy zastępczej jest nie tylko umieszczanie małych dzieci w instytucjonalnych formach i umieszczanie dzieci poza powiatem pochodzenia, ale także oczekiwanie dzieci na umieszczenie w pieczy zastępczej¹⁶². Reprezentanci powiatów zapytani w Ankiecie o liczbę dzieci oczekujących na umieszczenie w pieczy zastępczej wykazały 194 dzieci (0,3% ogółu) oczekujących na umieszczenie w 57 powiatach (15% ogółu). Natomiast sędziowie zapytani w Ankiecie „Czy aktualnie w Państwa sądzie są dzieci, wobec których zostało wydane orzeczenie o umieszczeniu w pieczy zastępczej oczekujące na jego wykonanie przez organizatora rodzinnej pieczy/PCPR?” w 59 przypadkach (34,9% ogółu) odpowiedzieli twierdząco, przy czym 25 sędziów (14,8% ogółu) twierdziło, że jest to częsta praktyka, a 34 (20,1% ogółu) uważało, że zdarza się to sporadycznie.

[FS1] „Jeśli chodzi o O. to mamy 3 domy dla dzieci i ostatnio umieszczaliśmy czwórkę rodzeństwa. Nie było miejsc, była prośba żeby wstrzymać się z umieszczeniem. Natomiast wczoraj umieszczałam dziewczynkę i wywieźli [PCPR-A.P.-M.] ją do Łaskarzewa powiat garwoliński, bo tam znaleziono miejsce”.

Brak odpowiedniej liczby miejsc w pieczy zastępczej zmusza czasami do podjęcia niełatwej decyzji o rozdzieleniu rodzeństwa. W 27 badanych sprawach (czyli 42,2% spraw dotyczących umieszczenia rodzeństwa w pieczy zastępczej) doszło do rozdzielenia rodzeństwa podczas umieszczania, co należy ocenić jako naganną praktykę.

Ponadto w trakcie analizy akt sądowych odnotowano niepokojące zjawisko wielokrotnego zmieniania miejsca sprawowania pieczy zastępczej i przemieszczania dzieci między rodzinnymi i instytucjonalnymi formami pieczy zastępczej (migracje między formami). Do zmiany miejsca sprawowania pieczy zastępczej doszło w 48 sprawach (23,9% ogółu). Rodzaje i liczbę migracji ilustruje tabela 14. i 15.

TABELA 14. ZMIANA MIEJSCA SPRAWOWANIA PIECZY ZASTĘPCZEJ		
Rodzaj migracji	Liczba	% (100%=201)
z rodzinnej do instytucjonalnej formy	8	4
z instytucjonalnej do rodzinnej formy	20	10
zmiany w ramach tej samej formy	20	10
Ogółem	48	24

Źródło: opracowanie własne.

¹⁶² Np. w aktach Sąd Rejonowy dla Łodzi-Widzewa, V Opm 492/17 znajduje się pismo Pogotowia Opiekuńczego nr 1 w Łodzi z dnia 2.09.2015 r. (K-97) zawiadamiające sąd, że „Zespół ds. Kierowania informuje, że na chwilę obecną nie ma możliwości kierowania chłopców do placówki docelowej. (...) Jednocześnie pragniemy poinformować, że na realizację postanowień dotyczących umieszczeń w placówkach opiekuńczo-wychowawczych oczekuje 72 dzieci – stan na 31.08.2015 r.”.

TABELA 15. LICZBA ZMIAN MIEJSC PIECZY ZASTĘPCZEJ		
Liczba zmian miejsc pieczy	Liczba spraw	% (100%=201)
0	152	75,6
1	31	15,4
2	1	0,5
3	12	6,0
4	4	2,0
5	1	0,5
Ogółem	201	100

Źródło: opracowanie własne.

Należy przypomnieć, że Komitet Praw Dziecka w Komentarzu Ogólnym Nr 14(2013) w pkt. 72 stwierdza, że „opieka emocjonalna stanowi podstawową potrzebę dzieci; jeżeli rodzice lub główni opiekunowie dziecka nie spełniają jego potrzeb emocjonalnych, należy podjąć działania mające na celu zabezpieczenie rozwoju poczucia przywiązania. Musi ono zostać nawiązane z opiekunem w bardzo wczesnym wieku i jeżeli ma być odpowiednie, musi być utrzymane w czasie, tak aby zapewnić dziecku stabilne środowisko”¹⁶³. Stanowisko Komitetu Praw Dziecka opiera się na ustaleniach Johna Bowlby i Mary Aisworth, którzy zajmowali się analizą teoretyczną (J. Bowlby) i empiryczną (M. Aisworth) skutków separacji dziecka od matki. Zdaniem Tomasza Czuba „podkreślenie przez Bowlby’ego roli stałości i wrażliwej reaktywności opiekuna, jako kluczowych elementów prawidłowego środowiska rozwoju zapewniającego dziecku poczucie bezpieczeństwa, wraz z opisaniem negatywnych skutków ograniczonej wrażliwości opiekuna oraz skutków zerwania więzi, w istotny sposób wpłynęło na ukształtowanie społecznych wyobrażeń i standardów prawidłowej opieki nad dzieckiem”¹⁶⁴.

Już wcześniej na problem stałości środowiska, w którym wychowuje się dziecko, zwracał uwagę w swych Wystąpieniach Generalnych Rzecznik Praw Dziecka¹⁶⁵ oraz NIK¹⁶⁶. Temat zmian miejsc pieczy pojawił się również w trakcie wywiadów fokusowych:

[FP2] „Najgorsza w tej całej sprawie jest sprawa dotycząca zmiany miejsc pieczy zastępczej. Ja stoję na stanowisku, że maksymalnie jedna zmiana i ewentualnie później adopcja, a nie przerzucanie ze środowiska do środowiska – to na prawdę nic nie daje”.

¹⁶³ P. Jaros, M. Michalak, *Prawa dziecka. Dokumenty Organizacji Narodów Zjednoczonych*, Biuro Rzecznika Praw Dziecka, Warszawa 2015, s. 699.

¹⁶⁴ T. Czub, *Przedmowa do wydania polskiego*, [w:] J. Bowlby, *Przywiązanie...*, s. 11.

¹⁶⁵ „Z punktu widzenia małoletniego, każdy dzień oczekiwania na wydanie orzeczenia trwale stabilizującego jego sytuację opiekuńczo-wychowawczą, jest pozbawianiem dziecka możliwości wychowania w środowisku rodzinnym, w atmosferze szczęścia, miłości i zrozumienia, co stanowi największą wartość” (Wystąpienie generalne Rzecznika Praw Dziecka z dnia 25 maja 2015 r. do Ministra Sprawiedliwości, ZSR.422.7.2015.KT).

¹⁶⁶ W 2016 r. kontrolerzy NIK ustalili, że ok. 14% dzieci z rodzinnych form pieczy i ok. 9% dzieci z instytucjonalnych form w badanych jednostkach było przeniesionych do innych miejsc pieczy (Informacja o wynikach kontroli „Funkcjonowanie placówek wsparcia dziennego...”, s. 13).

- Podsumowując wątek odpowiedniego doboru do wieku i potrzeb dziecka formy pieczy zastępczej, należy stwierdzić, że w aktach sądowych odnotowano następujące trudności:
- umieszczanie i pobyt w instytucjonalnej pieczy dzieci w wieku poniżej 7 r.ż.;
- brak miejsc w formie pieczy wskazanej w orzeczeniu sądu (rodzinnej lub instytucjonalnej) – propozycja ze strony PCPR umieszczenia w innej formie¹⁶⁷;
- brak miejsc dla rodzeństw w rodzinnej lub instytucjonalnej formie – poszukiwanie przez PCPR miejsca poza powiatem i brak propozycji ze strony PCPR co do możliwości umieszczenia np. w rodzinnych formach¹⁶⁸;
- brak miejsc w pieczy zastępczej dla dzieci ze specjalnymi potrzebami (np. przewlekłe choroby)¹⁶⁹.

Należy zwrócić uwagę, że sąd, wydając w 2015 roku postanowienie o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej, w 17 sprawach (8,5% ogółu) ustanowił nad rodziną zastępczą nadzór kuratora sądowego¹⁷⁰. We wszystkich tych sprawach dziecko zostało umieszczone w spokrewnionej rodzinie zastępczej w osobie babci/dziadka/dziadków lub dorosłego rodzeństwa dziecka. Z akt sprawy wynika, że sąd miał pewne wątpliwości co do kwalifikacji i kompetencji kandydata/-ów na spokrewnioną rodzinę zastępczą i z tego powodu zdecydował o wzmocnieniu swego nadzoru nad ustanowioną rodziną poprzez nadzór kuratora sądowego. Jednakże rodzi się pytanie, dlaczego sąd, mając pewne wątpliwości, nie podjął ścisłej współpracy z organizatorem rodzinnej pieczy zastępczej np. poprzez wskazanie organizatorowi rodzinnej pieczy zastępczej potrzeby objęcia danej rodziny wsparciem koordynatora lub odbycia przez rodzinę zastępczą dodatkowych szkoleń. Podobny pogląd prezentuje sędzia Elżbieta Schubert, która ustanawianie nadzoru kuratora nad rodziną zastępczą uważa „za zbędne dublowanie zadań instytucji pomocy społecznej i wyraz braku zaufania do niej”¹⁷¹.

Zdaniem E. Schubert „trudno się oprzeć wrażeniu, że w pojedynczych sprawach nadzór ten przypomina nadzór nad wykonywaniem władzy rodzicielskiej. Jest więc świadectwem braku zaufania do samej rodziny zastępczej, poddaniem jej próbie”¹⁷². Kuratorzy sądowi pełniący nadzór w tych sprawach nie podjęli również takiej współpracy z organizatorem rodzinnej pieczy. Kuratorzy, pełniąc nadzór, wspierali rodzinę w podobnym zakresie jak koordynator, ale

¹⁶⁷ Np. Sąd Rejonowy dla Wrocławia-Krzyków, III Opm 88/14; Sąd Rejonowy w Międzyzrzeczach, III Opm 11/15.

¹⁶⁸ Np. Sąd Rejonowy w Brodnicy, III Opm 13/00; Sąd Rejonowy dla Łodzi-Widzewa, V Opm 492/17.

¹⁶⁹ Np. Sąd Rejonowy w Chełmie, III Opm 30/14; Sąd Rejonowy w Wejherowie, III Opm 30/15; Sąd Rejonowy w Głogowie, III Opm 111/15; Sąd Rejonowy w Białymstoku, V Opm 72/15.

¹⁷⁰ Sąd Rejonowy w Bełchatowie, III Opm 32/15, III Opm 51/15; Sąd Rejonowy Katowice-Zachód, V Opm 49/15; Sąd Rejonowy dla Krakowa-Podgórze, III Opm 326/15, III Opm 302/15, III Opm 8/13; Sąd Rejonowy w Lubinie, III Opm 67/15, III Opm 35/15; Sąd Rejonowy dla Łodzi-Widzewa, V Opm 513/17, V Opm 524/17; Sąd Rejonowy w Miliczu, III Opm 65/15; Sąd Rejonowy w Skierniewicach, III Opm 54/15; Sąd Rejonowy w Wejherowie, III Opm 11/15; Sąd Rejonowy dla Wrocławia-Krzyków, III Opm 48/09, III Opm 23/14, III Opm 42/15, III Opm 145/14.

¹⁷¹ E. Schubert, *Analiza orzecznictwa sądów rodzinnych*, [w:] M. Raćław-Markowska, S. Legat (red.), *Opieka zastępcza nad dzieckiem i młodzieżą...*, s. 73.

¹⁷² E. Schubert, *Analiza orzecznictwa sądów...*, s. 73.

bez odpowiedniego zaplecza jakim dysponuje koordynator i zatrudniający go organizator rodzinnej pieczy zastępczej. Uczestnicy wywiadów fokusowych tak skomentowali fakt ustanawiania nadzoru nad spokrewnioną rodziną zastępczą:

[FS4] „Myśmy kiedyś ustanawiali nadzory w rodzinach zastępczych spokrewnionych, kiedy to nie do końca byliśmy przekonani. Pamiętam, była w tym zakresie polemika z wizytatorem Sądu Okręgowego, który uważał, że rodzina zastępcza powinna być poza wszelkimi podejrzeniami. Natomiast myśmy uważali, że może cokolwiek podejrzenia budzić, bo dziecko jest związane i jest to kwestia dobra dziecka i dawaliśmy te nadzory w wyjątkowych przypadkach. Bo uważaliśmy, że dla dobra dziecka lepiej, żeby była «trochę kulawa» rodzina zastępcza, ale w miarę dobrze funkcjonująca z nadzorem kuratora. Natomiast teraz nie dajemy, bo uważamy, że to zostało sprecyzowane w przepisach ustawy o wspieraniu rodziny – tam są bardzo szeroko zapisane zadania organizatora (...)”.

[FS8] „Taka decyzja zdarza się rzadko, ale zdarza się. Z reguły wobec rodziny spokrewnionej, gdy sąd nie ma pełnego zaufania do rodziny. Motywacja jest taka, ale nie ma za bardzo podstawy do tego.(...) Ale trzeba się zastanowić, czy w tą rolę nie może wejść koordynator”.

V.2.3. Czynności sądu w postępowaniu wykonawczym

V.2.3.1. Czynności po stwierdzeniu prawomocności orzeczenia końcowego

W toku badań aktowych ustalono, że przesłanie orzeczenia o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej do organizatora rodzinnej pieczy zastępczej lub PCPR zgodnie z art. 109 § 4 k.r.o. co do zasady następowało w dniu stwierdzenia prawomocności lub wykonalności tego orzeczenia.

Natomiast jedynie w 15 sprawach¹⁷³ (7,5% ogółu) sąd, stwierdzając prawomocność orzeczenia o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej, jednocześnie informował o tym jednostkę organizacyjną gminy odpowiedzialną za pracę z rodziną. Sąd w ten sposób sygnalizował gminie potrzebę udzielenia rodzicom dziecka pomocy, o której mowa w art.100 § 2 k.r.o. Sędziowie biorący udział w wywiadzie fokusowym tak wypowiadali się w tej kwestii:

[FS4] „(...) nie powiadamy gminy w takich wypadkach. Natomiast wiemy, że gminy są z PCPR-ami w więzi dużej. Czasami zdarza się, że gmina nas prosi o dosłanie postanowienia o ustanowieniu rodziny zastępczej – wtedy wysyłamy im postanowienie”.

[FS10] „My, umieszczając dziecko w pieczy, powiadamy OPS i zakreślamy im termin do składania informacji co oni robią z rodziną naturalną, żeby do niej powróciło. I najczęściej jest tak, że przysyłają informację, że rodzina współpracuje, albo odmówiła asystenta, w ogóle nie korzysta

¹⁷³ Sąd Rejonowy w Cieszynie, III Opm 60/11; Sąd Rejonowy w Lipsku, III Opm 32/15; Sąd Rejonowy w Lubinie, III Opm 154/07, III Opm 147/14, III Opm 95/15; Sąd Rejonowy w Międzyrzeczu, III Opm 11/15, III Opm 35/15, III Opm 39/15, III Opm 41/15, III Opm 48/15, III Opm 18/16; Sąd Rejonowy w Środzie Wlkp., III Opm 36/15; Sąd Rejonowy w Wejherowie, III Opm 11/15, III Opm 15/15, III Opm 26/15.

z pomocy. Mam też takie sprawy, gdzie mama i tata powędrowali w świat, no i słuch o nich zaginął i nie mam z kim współpracować”.

[FS6] *„Ja wprowadziłam w moim wydziale taką zasadę, odkąd weszło świadczenie 500+, że kiedy dziecko jest umieszczane w trybie natychmiastowym lub gdy orzeczenie jest już prawomocne – jest zarządzenie sędziego o tym, żeby powiadomić dzielnicę o tym, że rodzic nie sprawuje bieżącej pieczy. Jednocześnie odebranie świadczenia zmusza rodzica do podejmowania działań”.*

[FS4] *„Brakuje przepisu, że sąd po umieszczeniu dziecka w pieczy zawiadamia również gminę”.*

[FS8] *„Mnie się wydaje, że coraz więcej sądów zawiadamia ostatnio OPS w takiej sytuacji [gdy umieszcza dziecko w pieczy zastępczej – A.P.-M.], chociaż z przepisów jednoznacznie nie wynika, ale zalecenia z lustracji już były takie, żeby również sądy zawiadamiały właściwy OPS”.*

Natomiast przedstawiciele jednostek organizacyjnych powiatu uczestniczący w wywiadach fokusowych przedstawili swoje doświadczenia z praktyki sądowej w tym zakresie:

[FP13] *„Nas sąd w tym samym piśmie, gdzie informuje nas o umieszczeniu dziecka w pieczy, prosi o podjęcie pracy z rodziną biologiczną tego dziecka. Ale my jesteśmy dwa w jednym [miasto na prawach powiatu, czyli zadania gminy i powiatu – A.P.-M.]”.*

[FP1] *„My kiedy dostajemy postanowienie o umieszczeniu dziecka, formalnie występujemy – wnioskujemy do gminy o to, żeby gmina objęła asystę rodzinę dziecka, które jest umieszczone. Albo wtedy nie ma odzewu, albo uzyskujemy informację, że gmina nie ma asystenta, albo że z taką rodziną pracuje pracownik socjalny i kontaktujemy się z pracownikiem socjalnym”.*

[FP3] *„Jeśli dziecko trafia do pieczy, a w tej rodzinie nie było asystenta rodziny, to my jako organizator zawiadamiamy MOPS i rozpoczynamy tę pracę i nie ma w tym obszarze żadnych dyskusji z MOPS”.*

[FP5] *„Natomiast nagminną praktyką było zabieranie z rodziny asystenta w momencie, kiedy dzieci trafiły do pieczy, ponieważ sprawa jest zakończona. Trzy wydziały [pracy środowiskowej w MOPS – A.P.-M.] to trzy różne sposoby działania. Staramy się motywować nasze zasoby, żeby asystenci trafiali do rodzin, gdzie dzieci trafiły do pieczy”.*

V.2.3.2. Posiedzenia wykonawcze

Analiza akt sądowych pokazuje, że sąd opiekuńczy, prowadząc postępowanie wykonawcze w sprawach, w których umieszczono dziecko w pieczy zastępczej, w większości (152 sprawy/75,6% ogółu) wyznacza posiedzenia¹⁷⁴ wykonawcze i zapoznaje się z dokumentacją zgromadzoną w aktach Opm z częstotliwością zgodną z art. 579¹ § 3 k.p.c., czyli nie rzadziej niż co 6 miesięcy (tabela 16.). W pozostałych 49 sprawach (24,4% ogółu) sąd nie wyznaczał posiedzeń wykonawczych, a jedynie zapoznawał się z treścią wpływających do akt dokumentów.

¹⁷⁴ W praktyce sądowej funkcjonuje również określenie „kalendarze wykonawcze” (przyp. autorki).

TABELA 16. POSIEDZENIA WYKONAWCZE				
Wyznaczanie kalendarzy/sesji wykonawczych i ich częstotliwość		Liczba spraw	% (100%=201)	% skumulowany
NIE		49	24,4	24,4
TAK		152	75,6	100
w tym:	częściej niż co 6 miesięcy	37	18,4	18,4
	raz na 6 miesięcy	102	50,7	69,1
	rzadziej niż co 6 miesięcy	13	6,5	75,6

Źródło: opracowanie własne.

[FS4] „My nie podejmujemy żadnych szczegółowych czynności, gdyż z ustawy wynika, że PCPR raz na 3 lub 6 miesięcy przesyła szczegółowe informacje i my to sprawdzamy. PCPR przesyła ocenę zasadności pobytu dziecka w pieczy, a w ogóle jest to sprawozdanie z funkcjonowania rodziny zastępczej. Tę ocenę czytamy wnikliwie. (...) Mnie wystarczy, że mam okresową ocenę nie rzadziej niż co 6 miesięcy, to jeżeli ja się nad tym pochylę, poczytam wnikliwie, pomyślę, czy czegoś jeszcze z tymi rodzicami nie zrobić, albo nie wszcząć postępowania o pozbawienie władzy – bo oni [ORPZ] tego jeszcze nie piszą, bo np. nie minęło 18 miesięcy, ale piszą, że matka ani razu nie odwiedziła dziecka i wtedy dzwoneczek mi się zapala (...) to wszczynam postępowanie o pozbawienie władzy. Czytamy wnikliwie te sprawozdania i nie widzę powodu, żeby wymyślać sobie jakieś dodatkowe czynności”.

[FS1] „W przypadku PCPR w O. na końcu tej »oceny« jest konkluzja, że »oceniają, że dalszy pobyt dziecka w pieczy jest zasadny«. I ja wtedy piszę »nie wszczynać«. Mam takie zarządzenie na podstawie art. 579¹ k.p.c.: sędzia zapoznał się w dniu takim i takim i nie wszczynać postępowania”.

Jak wynika z analizy czynności sądu opiekuńczego podejmowanych w toku postępowania wykonawczego, jedynie w 44 sprawach¹⁷⁵ sąd wyznaczał posiedzenia wykonawcze z udziałem stron postępowania, przy czym w 20 sprawach odbyło się jedno takie posiedzenie, a w 11 sprawach po dwa posiedzenia (tabela 17.).

TABELA 17. LICZBA POSIEDZEŃ WYKONAWCZYCH Z UDZIAŁEM STRON		
Liczba posiedzeń	Liczba spraw	% (100%=201)
1	20	10
2	11	5,5
3	5	2,5
4	3	1,5
5	1	0,5
6	2	1,0
7	1	0,5
8	1	0,5
Ogółem	44	21,9

Źródło: opracowanie własne.

¹⁷⁵ Sąd Rejonowy w Głogowie w 10 sprawach; Sąd Rejonowy w Skarżysku-Kamiennie w 6 sprawach; Sąd Rejonowy w Miliczu w 5 sprawach; Sąd Rejonowy w Piszku w 5 sprawach; Sąd Rejonowy w Jędrzejowie w 4 sprawach; Sąd Rejonowy w Chełmie w 4 sprawach, Sąd Rejonowy w Brodnicy w 1 sprawie; Sąd Rejonowy w Cieszynie w 2 sprawie; Sąd Rejonowy w Sanoku w 2 sprawach; Sąd Rejonowy w Skierniewicach w 2 sprawach; Sąd Rejonowy w Janowie Lubelskim w 1 sprawie; Sąd Rejonowy w Bełchatowie w 1 sprawie i Sąd Rejonowy dla Wrocławia-Krzyków w 1 sprawie.

W toku wywiadów fokusowych z udziałem sędziów pojawił się ten temat, jednakże zdaniem sędziów brak odpowiedniej jakości działań sędziego rodzinnego w postępowaniu wykonawczym wiąże się głównie z nadmiernym obciążeniem sędziów oraz nie uwzględnianiem w statystykach odnoszących się do wydziałów rodzinnych czynności podejmowanych przez sędziów w postępowaniu wykonawczym w różnych kategoriach spraw (Opm, NW, Alk i Op).

[FS1] „Trzeba mieć też czas żeby wezwać rodziców na rozmowę – myślę o posiedzeniach wykonawczych. Kiedyś miałam na to czas, a teraz jest tyle trudnych przypadków, że nie mam teraz na to czasu”.

V.2.3.3. Zwracanie się do organizatora rodzinnej pieczy lub placówki opiekuńczo-wychowawczej o informację o całokształcie sytuacji osobistej dziecka

W toku badania aktowego sprawdzano w poszczególnych sprawach, czy i jak często sąd zwracał się do organizatora rodzinnej pieczy lub placówki o nadesłanie informacji o całokształcie sytuacji osobistej dziecka. Stwierdzono, że jedynie w 44 sprawach (21,9% ogółu) sąd w toku prowadzonego postępowania wykonawczego zwracał się do organizatora rodzinnej pieczy lub placówki opiekuńczo-wychowawczej, w której przebywało dziecko, o nadesłanie informacji o całokształcie sytuacji dziecka (tabela 18.).

TABELA 18. ILE RAZY SĄD ZWRACAŁ SIĘ O INFORMACJĘ O CAŁOKSZTAŁCIE SYTUACJI OSOBISTEJ DZIECKA		
Ile razy	Liczba spraw	% (100%=201)
1	19	9,5
2	8	4,0
3	8	4,0
4	6	3,0
5	1	0,5
7	1	0,5
8	1	0,5
Ogółem	44	21,9

Źródło: opracowanie własne.

W zasadzie można powiedzieć, że aktywność sądu w tym zakresie była uzależniona od ewentualnej bierności organizatora rodzinnej pieczy zastępczej lub dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej, który przepisami ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej jest zobowiązany przysyłać do sądu informację o całokształcie sytuacji dziecka. Tę tezę potwierdziły wypowiedzi przedstawicieli jednostek powiatu biorących udział w wywiadzie fokusowym:

[FP3] „Nasze oceny wysyłamy do sądu na wezwanie sądu, ale jak nie ma wezwania, to przesyłamy sami z własnej inicjatywy”.

[FP4] „My mamy podobną praktykę z sądami – sądy nie występują do nas o oceny. My sami wysyłamy do sądu co 3 lub 6 miesięcy takie informacje”.

V.2.3.4. Zwracanie się do OPS o informację o sytuacji rodziców dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej

Należy zwrócić uwagę, że jedynie w 5 sprawach (2,5% ogółu) sąd opiekuńczy w toku postępowania wykonawczego, badając sytuację dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej, zwracał się do ośrodka pomocy społecznej o udzielenie informacji o sytuacji w rodzinie biologicznej dziecka – głównie pod kątem możliwości urlopowania dziecka do rodziny (tabela 19.). Biorąc pod uwagę cel postępowania wykonawczego prowadzonego w sprawie dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej wydaje się, że właściwy pod względem miejsca zamieszkania rodziców tego dziecka ośrodek pomocy społecznej jest podstawowym podmiotem, z którym sąd winien współpracować, sprawdzając możliwość reintegracji oraz monitorując sytuację dziecka czasowo urlopowanego z pieczy zastępczej pod opiekę swych rodziców.

TABELA 19. W ILU SPRAWACH SĄD ZWRACAŁ SIĘ DO OPS O INFORMACJĘ O FUNKCJONOWANIU RODZINY BIOLOGICZNEJ DZIECKA		
W ilu sprawach	% (100%=201)	Ile razy sąd się zwracał
2	1,0%	2
1	0,5%	3
1	0,5%	4
1	0,5%	9
5	2,5%	18

Źródło: opracowanie własne.

Badanie aktowe pokazało, że sąd, prowadząc postępowanie wykonawcze, w przypadku konieczności sprawdzenia warunków socjalno-bytowych rodziny czy ustalenia aktualnej sytuacji w rodzinie praktycznie nie korzystał z zasobu, jakim jest ośrodek pomocy społecznej. Sąd znacznie częściej posiłkował się „własnymi” zasobami, czyli zlecał podjęcie określonych czynności kuratorom sądowym.

V.2.3.5. Zlecanie wywiadów środowiskowych kuratorom sądowym

Zdecydowanie częściej sędziowie w toku postępowania wykonawczego w sprawach dotyczących umieszczenia dzieci w pieczy zastępczej korzystali z możliwości zlecania kuratorom sądowym wywiadów środowiskowych. W toku badań aktowych odnotowywano zlecenie

wywiadów w miejscu zamieszkania rodziców biologicznych dziecka umieszczonego w pieczy i w miejscu sprawowania pieczy.

Okazało się, że sąd zlecał kuratorom wywiady w miejscu zamieszkania rodziców biologicznych w 33 sprawach (16,4% ogółu), w większości przypadków wielokrotnie (tabela 20.). Natomiast 77 sędziów (45,6% ogółu) wypełniających Ankietę również potwierdziło, że w toku postępowania wykonawczego zleca kuratorowi sądowemu wywiad środowiskowy w miejscu zamieszkania rodziców dziecka umieszczonego w pieczy. Jak wynika z sondażu z udziałem sędziów, sąd najczęściej w zleceniu wywiadu wskazywał kuratorowi potrzebę zbadania:

- „czy istnieją podstawy do tego, aby dziecko mogło powrócić do rodziców biologicznych” [SS30],
- „czy rodzice podejmują współpracę z opieką, sądem i PCPR, czy są podstawy do powrotu dziecka lub pozbawienia władzy” [SS68],
- „czy rodzice podjęli zobowiązania wskazane przez sąd. Czy spełniają warunki do powrotu dziecka pod ich opiekę” [SS50].

W 10 badanych sprawach impulsem do zlecenia wywiadu kuratorowi w miejscu zamieszkania rodziców był ich wniosek o zgodę sądu na urlopowanie dziecka pod ich opiekę. Warto zauważyć, że w Sądzie Rejonowym w Skarżysku Kamiennej funkcjonuje utrwalona praktyka zlecania wywiadów środowiskowych kuratorowi sądowemu każdorazowo po wpłynięciu wniosku rodziców o urlopowanie (tabela 20.).

TABELA 20. ILE RAZY SĄD ZLECAŁ KURATOROWI WYWIAD ŚRODOWISKOWY W MIEJSCU ZAMIESZKANIA RODZICÓW DZIECKA			
Ile razy	Liczba spraw	% (100%= 201)	Uwagi
1	17	8,5	
2	4	2,0	
3	5	2,5	
4	2	1,0	
6	1	0,5	SR w Skarżysku-Kamiennej III Opm 34/15
9	1	0,5	SR w Skarżysku-Kamiennej III Opm 18/14
10	1	0,5	SR w Skarżysku-Kamiennej III Opm 37/12
11	1	0,5	SR w Skarżysku-Kamiennej III Opm 28/15
21	1	0,5	SR w Skarżysku-Kamiennej III Opm 56/12

Źródło: opracowanie własne

Zdaniem sędziów uczestniczących w wywiadzie fokusowym zlecenie kuratorowi wywiadu w miejscu zamieszkania rodziców dziecka jest zasadne „tam gdzie są znacząco różne informacje o sytuacji dziecka z placówki np. komisja się zebrała i dokonała oceny, a o rodzicach nic nie wiemy”¹⁷⁶.

Jeśli chodzi o zlecenie kuratorom wywiadów w miejscu sprawowania pieczy zastępczej (tabela 21.), to taki fakt odnotowano w 46 sprawach (22,9% ogółu). W 36 sprawach pieczę zastępczą nad dziećmi sprawowały osoby spokrewnione z dzieckiem. W pozostałych 11 dzieci umieszczono w zawodowych rodzinnych formach lub w placówkach. Reakcją sądu po złożeniu przez kuratora sprawozdania była decyzja o stwierdzeniu braku podstaw do zmiany zarządzeń opiekuńczych.

Z kolei 87 sędziów (51,5%) wypełniających Ankietę potwierdziło zlecenie kuratorom wywiadów środowiskowych w miejscu sprawowania pieczy zastępczej. Sędziowie zapytani w Ankiecie na jaką okoliczność zlecają takie wywiady podali np.:

- „aktualna sytuacja opiekuńczo-wychowawcza małoletniego, sposób sprawowania nad nim pieczy przez opiekuna zastępczego oraz czy rodzice biologiczni się z nim kontaktują, interesują” [SS2],
- „czy rodzice kontaktują się z placówką, w jaki sposób uczestniczą w życiu dzieci, czy się nimi interesują, czy dzieci chcą być urlopowane do rodziców” [SS99],
- „czy rodzina zastępcza potrzebuje pomocy w sprawowaniu swej funkcji” [SS63],
- „na okoliczność ustalenia prawidłowości sprawowanej pieczy (tylko w rodzinach niezawodowych)” [SS57].

TABELA 21. ILE RAZY SĄD ZLECAŁ KURATOROWI WYWIAD ŚRODOWISKOWY W MIEJSCU SPRAWOWANIA PIECZY			
Ile razy	Liczba spraw	% (100%=201)	% skumulowany
1	21	10,4	10,4
2	11	5,5	15,9
3	8	4,0	19,9
4	4	2,0	21,9
5	1	0,5	22,4
8	1	0,5	22,9
Ogółem	46	22,9	

Źródło: opracowanie własne.

Jednakże zdaniem sędziów uczestniczących w wywiadach fokusowych „nie ma potrzeby żeby kurator poszedł na wywiad kontrolny w sprawie rodziny zastępczej, która jest monitorowana przez PCPR”¹⁷⁷. Co więcej, podczas fokusów pojawił się również taki głos:

¹⁷⁶ Wypowiedź [FS4].

¹⁷⁷ Wypowiedź [FS6].

[FS8] „Ja odpowiem na Pani pytanie [„do czego sędziom są potrzebni kuratorzy w postępowaniu wykonawczym w odniesieniu do dziecka umieszczonego w pieczy?”- A.P.-M.], bo jak byłam wizytatorem, to pytałam o to. Bo zgadzam się, że piecza zastępcza trochę mi się kłóci z czynnościami kuratora. Bo po to mamy wyspecjalizowane podmioty, które mają się zajmować pomocą rodzinie, żeby już nie angażować kuratora. Otóż dowiedziałam się od sędziów, że do zweryfikowania tego co napisały te wyspecjalizowane podmioty, czy to wszystko co jest napisane, to jest prawda. (...) My musimy zacząć od siebie. Ja muszę odbudować zaufanie do tych instytucji, które zostały powołane do tego, żeby realizować spoczywające na nich zadania i mi jako sądowi przedstawiają sprawozdania. I nie muszę do tego angażować innych podmiotów, do których mam nawet większe zaufanie np. kuratorów, bo mam. Po to mamy i koordynatorów, i asystentów, żeby od nich uzyskać informacje, a jak nam się te informacje nie podobają, to dopytujemy, a nie wysłać strażnika w postaci kuratora. I muszę powiedzieć, że czekam na przepisy wykonawcze, bo jak w nich będzie napisane, że ja mogę się opierać na sprawozdaniach i opiniach OPS i PCPR, a nie kuratora, to nie będę już tego kuratora tam ganiała. A kurator się zawsze obroni i powie »ja tu już nie działał«”.

V.2.3.6. Udział przedstawiciela sądu w posiedzeniach dotyczących oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy

W badanej próbie akt Opm stwierdzono, że jedynie w 12 sprawach (6% ogółu) przedstawiciel sądu brał udział w posiedzeniu dotyczącym oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej. Każdorazowo w tych sprawach w posiedzeniu uczestniczył kurator sądowy, przy czym w sześciu sprawach był to kurator pełniący nadzór nad rodziną zastępczą, który w ramach czynności związanych z pełnieniem nadzoru uczestniczył w posiedzeniach zespołu. W czterech sprawach kurator brał regularnie udział w posiedzeniach zespołu i uczestniczył w nich od 3 do 9 razy. Natomiast w czterech sprawach był to udział jednorazowy kuratora, a w kolejnych czterech dwukrotny.

Pytanie „Czy w posiedzeniach zespołu ds. oceny sytuacji dziecka uczestniczy przedstawiciel sądu?” zadano również w Ankiecie dla sędziów i PCPR-ów. Zdaniem 131 sędziów (77,5% ogółu) i 114 przedstawicieli PCPR-ów (38,8% ogółu) w posiedzeniach oceniających zasadność dalszego pobytu dzieci w pieczy uczestniczy przedstawiciel sądu. Sędziowie zapytani o to, kto reprezentuje sąd na tych posiedzeniach, wskazywali, że przede wszystkim kurator (100 odpowiedzi/59,2% ogółu), następnie sędzia i kurator (20 odpowiedzi/11,8% ogółu), a także sam sędzia (10 odpowiedzi/5,9% ogółu) (tabela 22.).

TABELA 22. PRZEDSTAWICIEL SĄDU W POSIEDZENIACH W SPRAWIE OCENY SYTUACJI DZIECKA		
Kto uczestniczy	Liczba odpowiedzi	% (100%=169)
kurator	100	59,2
sędzia + kurator	20	11,8
sędzia	10	5,9
brak odpowiedzi	39	23,0

Źródło: opracowanie własne.

W aktach odnotowano również praktykę przesyłania przez sąd, w odpowiedzi na zaproszenie do wzięcia udziału przedstawiciela sądu w posiedzeniu zespołu ds. oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy, aktualnego wywiadu kuratora sądowego przeprowadzonego w miejscu zamieszkania rodziców wraz z adnotacją, że w posiedzeniu nie będzie uczestniczył przedstawiciel sądu¹⁷⁸. W toku wywiadów fokusowych sędziowie i przedstawiciele jednostek powiatu prezentowali różne opinie na temat udziału przedstawiciela sądu w posiedzeniach dotyczących oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej:

[FS10] „U nas są szczegółowe informacje z posiedzenia w sprawie oceny zasadności pobytu, w których uczestniczy kurator, asystent, koordynator. Mnie nie zapraszają, bo wiedzą, że nawet gdybym chciała, to nie jestem w stanie uczestniczyć (...)”¹⁷⁹”.

[FS9] „Ja w żadnych z wizytowanych akt nie widziałam, żeby w posiedzeniach brał udział przedstawiciel sądu, nie wiem, czy w ogóle jest taka praktyka. Nawet podejrzewam, że gdyby przedstawiciel sądu był zaproszony, to z uwagi na natłok zajęć nie byłby w stanie brać udziału (...)”.

[FP3] „W naszych posiedzeniach dotyczących oceny bardzo rzadko uczestniczy przedstawiciel sądu – najczęściej są to kuratorzy. Zaproszenia na zespół wysyłamy do Wydziału”.

[FP1] „Jeśli chodzi o udział w zespołach kuratorów i asystenta sędziego to zdarza się, ale nie jest to regułą. Są kuratorzy bardziej zaangażowani, którzy się sami podpytują, dzwonią i są tacy, którym nie zależy za bardzo”.

[FP4] „Na początku jak wchodziła ustawa, to rzeczywiście dwa razy w całej historii pojawił się sędzia na tych pierwszych ocenach, ale później powiedział, że nie będzie się pojawiać, żeby nie oskarżono go o stronniczość. Praktyki z kuratorami – żeby przyjeżdżali na zespoły – nie mamy, ale ich informujemy o zespołach. Chociaż w rozmowach telefonicznych, jak potrzebujemy informacji, to możemy liczyć na kuratorów”.

[FP13] „U nas sędziowie zawsze jeżdżą na zespoły do placówki. Zespoły w placówce są dwa razy do roku. A u nas w dziale [rodzinnej pieczy – A.P.-M.] zespoły odbywają się dwa razy w miesiącu. Być może trzeba jakoś odzwierciedlić tę pracę sędziów poza sądem, np. uwzględnić to w statystyce, żeby sędziowie chcieli chodzić na zespoły”.

Warto zauważyć, że udział sędziego lub kuratora sądowego w posiedzeniach zespołu w sprawie oceny zasadności dalszego pobytu dziecka w pieczy zastępczej jest czynnością, która nie jest objęta sprawozdawczością, odpowiednio w druku statystycznym MS-S16 i MS-S40.

V.2.3.7. Decyzje w sprawie urlopowania dziecka umieszczonego w pieczy

W trakcie analizy akt stwierdzono, że w 28 sprawach (13,9% ogółu) sąd wielokrotnie podejmował decyzje w sprawie wniosków rodziców dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej o wyrażenie zgody na urlopowanie dziecka pod opiekę rodzica/-ów, przy czym w połowie tych spraw sąd po zbadaniu sytuacji socjalno-bytowej wnioskujących nie wyraził zgody na

¹⁷⁸ Np. Sąd Rejonowy w Miliczu, III Opm 130/15, III Opm 131/15.

¹⁷⁹ Sędzia jest jedynym sędzią orzekającym w Wydziale Rodzinnym i Nieletnich.

urlopowanie (tabela 23.). W większości przypadków sąd po wpłynięciu wniosku rodzica o urlopowanie dziecka zlecał kuratorowi sądowemu wywiad w miejscu zamieszkania rodziców dziecka lub zwracał się o opinię (stanowisko) w tej kwestii do placówki opiekuńczo-wychowawczej.

TABELA 23. WNIOSKI O URLOPOWANIE DZIECKA I REAKCJA SĄDU				
Liczba wniosków w sprawie urlopowania	ZGODA SĄDU		BRAK ZGODY SĄDU	
	Liczba spraw	% (100%=201)	Liczba spraw	% (100%=201)
1	8	4,0	12	6,0
2	6	3,0	1	0,5
3	2	1,0	1	0,5
4	1	0,5	–	–
5	5	2,5	–	–
7	1	0,5	–	–
9	1	0,5	–	–
10	1	0,5	–	–
11	1	0,5	–	–
18	1	0,5	–	–
29	1	0,5	–	–
Ogółem	28	13,9	14	7,0

Źródło: opracowanie własne.

Jeśli chodzi o główne powody nie wyrażenia przez sąd opiekuńczy zgody na urlopowanie dziecka pod opiekę rodziców lub innych krewnych, to należy wymienić np.: nadużywanie alkoholu przez rodzica i wynikające z tego interwencje Policji¹⁸⁰, spożywanie alkoholu przez wnioskującą o urlopowanie babcię¹⁸¹, nie podjęcie przez matkę terapii odwykowej zgodnie z zaleceniami sądu¹⁸², złe zachowanie i złe oceny w nauce dziecka oraz brak wpływu babci na zachowanie się wnuczka pod jej opieką¹⁸³ oraz zaburzone zachowanie dziecka umieszczonego w pieczy¹⁸⁴.

¹⁸⁰ Sąd Rejonowy w Skarżysku-Kamiennej, III Opm 18/14; Sąd Rejonowy dla Wrocławia-Krzyków, III Opm 195/15.

¹⁸¹ Sąd Rejonowy w Głogowie, III Opm 111/15.

¹⁸² Sąd Rejonowy dla Wrocławia-Krzyków, III Opm 114/15.

¹⁸³ Sąd Rejonowy w Skarżysku-Kamiennej, III Opm 56/12.

¹⁸⁴ Sąd Rejonowy w Lubinie, III Opm 85/15.

V.2.3.8. Kolejne postępowania dotyczące małoletniego i jego rodziny toczące się w trakcie postępowania wykonawczego

W toku postępowania wykonawczego dotyczącego umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej, w odniesieniu do władzy rodzicielskiej rodziców dziecka lub odnośnie samego dziecka w badanych sprawach toczyło się wiele innych postępowań (tabela 24.).

TABELA 24. INNE POSTĘPOWANIA W TOKU OPM		
Rodzaj postępowania	Liczba spraw	% (100%=201)
Zmiana zarządzeń opiekuńczych	41	20,4
Pozbawienie władzy	59	29,4
Zawieszenie władzy rodzicielskiej	4	2,0
Ustalenie kontaktów	2	1,0
Ustanowienie opieki prawnej	73	36,3
Alimenty	7	3,5
Rozwód	11	5,5
Demoralizacja	17	8,5
w tym:		
umieszczenie w Młodzieżowym Ośrodku Wych.	12	6,0
nadzór kuratora	5	2,5
Inne sprawy np. o wydanie zarządzeń wobec innego dziecka, o rozwiązanie rodziny zastępczej, o zgodę na zabieg, o ustanowienie rodziny zastępczej po 6 miesiącach	46	22,9

Źródło: opracowanie własne.

Sąd prowadził 59 postępowań w zakresie pozbawienia rodzica/-ów władzy rodzicielskiej, a inicjatywa w tym zakresie należała przede wszystkim do organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej i wynikała z obowiązku określonego w art. 47 ust.7 u.w.r. Najwięcej postępowań po umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej dotyczyło ustanowienia dla dziecka pozbawionego przedstawiciela ustawowego opiekuna prawnego (73 sprawy, czyli 36,3% ogółu). Sąd opiekuńczy wydawał zarządzenie o wszczęciu takiego postępowania najczęściej z urzędu po uprawomocnieniu się postanowienia o pozbawieniu rodzica/-ów władzy rodzicielskiej.

Warto zauważyć, że w toku postępowania wykonawczego w sprawie opiekuńczej w 17 sprawach (8,5% ogółu) sąd stosował wobec dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej środki wychowawcze określone w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich¹⁸⁵, w tym w 12 sprawach orzekł o umieszczeniu tego dziecka w Młodzieżowym Ośrodku Wychowawczym (dalej: MOW), a w 5 zastosował nadzór kuratora nad dzieckiem (nieletnim) umieszczonym w pieczy zastępczej. W sprawach, w których sąd zastosował wobec dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej środek wychowawczy w postaci umieszczenia w MOW, dziecko, mimo

¹⁸⁵ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz.U. z 2018 poz. 969).

umieszczenia w MOW, nadal pozostawało „na stanie” rodziny zastępczej lub placówki opiekuńczo-wychowawczej. W opinii sędziów uczestniczących w wywiadzie fokusowym jest to prawidłowa praktyka:

[FS8] „Ministerstwo pisało nam ze dwa lata temu, że absolutnie nie ma podstawy, aby uchylać pieczę zastępczą w sytuacji, kiedy dziecko jest w MOW-ie. Ze względu na to, że inny jest cel zastosowania danego rozstrzygnięcia i charakter tej opieki. To stanowisko nadal obowiązuje”.

Niestety, jedynie w czterech sprawach¹⁸⁶ (2% ogółu) odnotowano zarządzenie sądu wydane na podstawie art. 579¹ § 3 k.p.c. o wszczęciu z urzędu kolejnego postępowania opiekuńczego.

V.2.3.9. Skierowanie orzeczenia sądu do ZKSS

W ośmiu sprawach¹⁸⁷ (4% ogółu) sąd po stwierdzeniu prawomocności orzeczenia o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej wydał na podstawie art. 109 § 4 k.r.o. zarządzenie zlecające kuratorowi sądowemu współpracę z Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie¹⁸⁸ lub zlecał kuratorowi sądowemu cykliczne wywiady kontrolne mające na celu zbadanie warunków życiowych małoletniego w terminach półrocznych¹⁸⁹. Na podstawie akt Opm trudno wnioskować, jak była realizowana przez kuratorów ta współpraca, gdyż nie stwierdzono w aktach Opm dokumentów sporządzanych przez kuratora.

¹⁸⁶ Sąd Rejonowy w Jędrzejowie, III Opm 23 a,b/15; Sąd Rejonowy w Mławie, III Opm 10/15; Sąd Rejonowy Katowice-Zachód, V Opm 81/15 i Sąd Rejonowy w Miliczu, III Opm 120/15.

¹⁸⁷ Sąd Rejonowy w Bełchatowie, III Opm 25/15, III Opm 33/15; Sąd Rejonowy w Chełmie, III Opm 33/15, III Opm 77/15; Sąd Rejonowy w Cieszynie, III Opm 25/02, III Opm 82/11; Sąd Rejonowy w Piszcu, III Opm 149/13; Sąd Rejonowy w Sanoku, III Opm 57/15.

¹⁸⁸ Np. Sąd Rejonowy w Bełchatowie, III Opm 33/15, Sąd Rejonowy w Chełmie, III Opm 77/17.

¹⁸⁹ Np. Sąd Rejonowy w Cieszynie, III Opm 25/02, III Opm 82/11.

Rysunek 14. Druk statystyczny MS-S14 za rok 2014 (Polska)

**Część II. (c.d.)
Dział. 1. Ewidencja wykonywanych zadań (dok.)**

Wyszczególnienie	Lp	Stan w ostatnim dniu poprzedniego roku				Wpłynęło do zespołu w okresie sprawozdawczym		Zakończono postępowanie w okresie sprawozdawczym		Stan w ostatnim dniu	
		wykonywanych przez:		Osób objętych postępowaniem	spraw	w tym przekazanych z innych zespołów	spraw	w tym przez przekazanie do innych zespołów	Spraw (kol. 10+11)	wykonanych	
		Spraw (kol. 2+3)	kuratora zawodowego							kuratora zawodowego	
0		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Inne niż wyżej wymienione zadania kuratorskie											
Razem inne zadania (w. 11+14 do 18)	10	28.696	28.696		33.142	40.731	695	39.818	495	29.609	28.408
razem	11	20.874	20.874		24.069	26.429	402	25.952	290	21.351	20.553
osoby małoletniej	12	3.660	3.660		4.598	3.433	56	3.597	42	3.496	3.237
osoby dorosłej	13	17.214	17.214		19.471	22.996	346	22.355	248	17.855	17.316
Sprawy rodzin zastępczych	14	3.857	3.857		4.655	5.342	96	5.905	61	3.294	3.269
Placówki opiekuńczo-wychowawcze	15	834	834		1.025	2.489	26	2.617	27	706	703
Udział kuratora w kontaktach rodziców z dzieckiem	16	788	788		1.024	1.754	108	1.593	68	949	747

Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości.

Rysunek 15. Objasnienia do druku statystycznego MS-S40 za rok 2014

Część II

Dział 1.

- 1) W nadzorach w sprawach opiekuńczych liczba osób objętych postępowaniem oznacza wszystkie osoby objęte orzeczeniem sądu, tzn. rodziców, którym sąd ograniczył władzę rodzicielską i małoletnie dzieci wymienione w orzeczeniu (lub orzeczeniach - w przypadku kolejnych dzieci w rodzinie obejmowanych postępowaniem opiekuńczym).
- 2) W sprawach o przymusowe odebranie osoby podlegającej władzy rodzicielskiej (w. 17) w kol. 4 i 12 wykazuje się liczbę małoletnich dzieci. W pozostałych sprawach: opieki prawnej (w. 11-13), rodzin zastępczych (w. 14) i placówek opiekuńczo-wychowawczych (w. 15) i w sprawach kontaktów (w. 16) przyjmuje się, że liczba osób jest równa liczbie spraw.
- 3) W sprawach kontroli obowiązków nałożonych na nieletniego i/lub jego rodziców - Nwo (w. 18) w kol. 4 i 12 wykazuje się liczbę osób, na które sąd nałożył obowiązki (jeżeli sąd nałożył obowiązki na nieletniego to należy wykazać wyłącznie nieletniego; jeżeli na nieletniego i jego rodziców - to należy wykazać nieletniego i jego rodziców (1+2, czyli 3 osoby), jeżeli wyłącznie na jednego rodziców to wykazuje się 1 osobą, której zobowiązanie dotyczy (w takim przypadku drugiego rodzica i nieletniego nie wlicza się).
- 4) Jeżeli zarządzeniem sądu zlecono kuratorowi okresowe wykonywanie czynności kontrolnych w sprawach osób poddanych opiece, to czynności kontrolne w tych sprawach wykazuje się w wierszach 11-13. W takim wypadku zadań tych nie wykazuje się w dziale 3.
- 5) W wierszach 14-15 wykazuje się sprawy, w których Sąd lub sędzia wydał kuratorowi zarządzenie o wykonywaniu we współpracy z PCPR zadania związanego z przygotowaniem rodziny biologicznej dziecka, które zostało umieszczone w rodzinie zastępczej lub placówce opiekuńczo-wychowawczej, do podjęcia na powrót funkcji opiekuńczej i wychowawczej względem tego dziecka.
- 6) W kolumnie 6 i 8 wykazuje się odpowiednio wpływ i załatwienie wynikające ze wszystkich przekazanych spraw pomiędzy zespołami (w tym do zespołów w innych sądach) w wyniku zmian organizacyjnych związanych z utworzeniem lub likwidacją zespołu, czy też sądu oraz w wyniku innych zdarzeń powodujących konieczność przekazania spraw do innego zespołu.

Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości.

Przywołane zarządzenia sądu odnoszą się do podstawy materialnej wyrażonej w art. 109 § 4 k.r.o., która została włączona do Kodeksu nowelizacją z 2000 roku¹⁹⁰. „Celem »małej nowelizacji« K.r.o. z 2000 r. było stworzenie prawnej podstawy wspierania rodziny naturalnej dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej albo skierowanego do placówki opiekuńczo-wychowawczej i zwiększenia szansy szybkiego powrotu dziecka do rodziców naturalnych (art. 109 § 4 K.r.o. i art. 579¹ K.p.c.)”¹⁹¹. Przepis art. 109 § 4 k.r.o. w okresie od 1 stycznia 2001 r. do 31 grudnia 2011 r. brzmiał¹⁹²: „W przypadku, o którym mowa w § 2 pkt 5, sąd opiekuńczy zawiadamia [o wydaniu orzeczenia] powiatowe centrum pomocy rodzinie [właściwą jednostkę organizacyjną pomocy społecznej], które [która] udziela rodzinie małoletniego [dziecka] odpowiedniej pomocy i składa sądowi opiekuńczemu sprawozdania dotyczące sytuacji rodziny i udzielanej pomocy, w terminach określonych przez sąd, a także współpracuje z kuratorem sądowym. Sąd opiekuńczy, ze względu na okoliczności uzasadniające umieszczenie małoletniego w rodzinie zastępczej albo placówce opiekuńczo-wychowawczej, rozważa także ustanowienie nadzoru [może także ustanowić nadzór] kuratora sądowego nad sposobem wykonywania władzy rodzicielskiej nad małoletnim”.

Nowelizacja Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego wywołana wejściem w życie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej zmieniła brzmienie art. 109 § 2 pkt 1 k.r.o., dostosowując redakcję przepisu do zmiany nazwy jednostek odpowiedzialnych za organizację pieczy zastępczej po 1 stycznia 2012 r. oraz zmieniła brzmienie art. 109 § 4 k.r.o. przez zmianę redakcji pierwszego zdania i usunięcie drugiego zdania. Zatem w przepisach materialnych mamy od 1 stycznia 2000 r. obowiązek współpracy jednostek odpowiedzialnych za organizację pieczy zastępczej z kuratorami sądowymi¹⁹³.

Z kolei w związku z zmianą brzmienia art. 570¹ k.p.c.¹⁹⁴ od 5 stycznia 2018 r. jest podstawa do zlecenia przez sąd opiekuńczy kuratorom sądowym wywiadów środowiskowych w toku postępowania wykonawczego, co w zbiegu z dyspozycją art. 579¹ § 3 k.p.c. daje sądowi opiekuńczemu możliwość zlecenia kuratorowi czynności (wywiad środowiskowy w postępowaniu wykonawczym) cyklicznych.

Natomiast w § 506 zarządzenia Nr 81/03/DO Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 2003 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej¹⁹⁵ (dalej: Zarządzenie) odnoszącym się do biurowości prowadzonej

¹⁹⁰ Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 122, poz.1322).

¹⁹¹ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw. Druk sejmowy VI kadencji nr 629, s.1.

¹⁹² W nawiasach zaznaczono zmiany w brzmieniu przepisu wywołane ustawą z dnia 6 listopada 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 220, poz.1431).

¹⁹³ Porównaj: H .Haak, *Sądowy kurator rodzinny jako podmiot uczestniczący w udzielaniu ochrony prawnej przez sąd rodzinny*, [w:] K. Stasiak (red.), *Zarys metodyki pracy kuratora sądowego*, Warszawa 2018, s. 669.

¹⁹⁴ Art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 października 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. poz. 2245).

¹⁹⁵ Dz. Urz. MS z 2003 r. Nr 5, poz. 22 ze zm.

w zespołach kuratorskiej służby sądowej wykonujących orzeczenia w sprawach rodzinnych i nieletnich odnajdujemy zapisy określające, jakie wykazy prowadzą te zespoły.

11. W wykazie „K” rejestruje się czynności zlecone do wykonania kuratorom sądowym w sprawach małoletnich umieszczonych w rodzinach zastępczych, placówkach opiekuńczo-wychowawczych, mediacji w sprawach małżeńskich lub rodzinnych, obecności kuratora przy kontaktach osób uprawnionych z małoletnim, odebrania osoby podlegającej władzy rodzicielskiej lub opiece, nazwiska i imiona osób, których dotyczy postępowanie, nazwę sądu orzekającego, sygnaturę akt sprawy, datę wpływu zlecenia czynności do wykonania, datę rozpoczęcia oraz datę i przyczynę zakończenia wykonywanej czynności, oznaczenie kuratora wykonującego czynność („z” - kurator zawodowy, „s” - kurator społeczny), datę i rodzaj wniosku oraz sposób jego załatwienia z oznaczeniem „rozpatrzony”, w tym „uwzględniony”, daty posiedzeń wykonawczych z zaznaczeniem udziału uczestnika postępowania („z udz. uczest.”); w rubryce „Uwagi” zaznacza się imię i nazwisko kuratora zawodowego nadzorującego wykonanie czynności.
12. Z chwilą ustania obowiązku wykonywania zleconych czynności określa się numer porządkowy w wykazie „K”.

Należy zatem przypuszczać, że w zidentyfikowanych ośmiu sprawach, w których sąd prowadzący postępowanie wykonawcze wydał zarządzenie o współpracy kuratora sądowego z PCPR i skierował je do zespołu kuratorskiej służby sądowej, kuratorzy rodzinni, zgodnie z dyspozycją § 506 ust. 1¹ Zarządzenia zarejestrowali orzeczenie sądu w wykazie „K” i podejmowali czynności wskazane w zarządzeniu sądu.

Niestety praktyka w tym zakresie jest zupełnie inna. Od 2015 roku ze sprawozdawczości¹⁹⁶ Zespołów Kuratorskiej Służby Sądowej wykonujących orzeczenia w sprawach rodzinnych zostały usunięte rekordy (MS-S40, Część II, Dział 1, wiersz 14 i 15 – porównaj rysunek 14. i 15.) odnoszące się do czynności kuratora sądowego w sprawach dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej. Stąd nie dziwi niski odsetek spraw w badanej próbie, w których kuratorzy podejmują czynności na rzecz reintegracji rodziny, gdyż z niejasnych powodów ta kategoria spraw nie jest od 2015 r. ujmowana w sprawozdawczości.

Do sposobu wykonywania czynności, których podstawę materialną stanowi przepis art. 109 § 4 k.r.o., a procesową przepis art. 570¹ § 1¹ i 579¹ § 3 k.p.c. nie odnoszą się również autorzy jedynej aktualnie dostępnej publikacji traktującej o metodyce pracy kuratora sądowego¹⁹⁷.

V.2.3.10. Sposób prowadzenia przez sędziego postępowania wykonawczego

Analizując zgromadzone w aktach sprawy dokumenty, odnotowywano, czy i w jaki sposób sąd zapoznaje się z wpływającymi do akt dokumentami oraz czy sąd wykazuje aktywność

¹⁹⁶ Druki statystyczne MS-S40.

¹⁹⁷ K. Stasiak (red.), *Zarys metodyki pracy...*

i inicjatywę w prowadzonym postępowaniu wykonawczym. Dodatkowo sprawdzano czy sąd wyznacza terminy posiedzeń wykonawczych, czy też zapoznaje się jedynie z wpływającą do akt korespondencją.

W siedmiu sprawach (3,5% ogółu) w aktach nie odnaleziono jakichkolwiek przejawów aktywności sądu opiekuńczego prowadzącego postępowanie wykonawcze. W 130 sprawach (64,7% ogółu) sąd podejmował w postępowaniu wykonawczym w sprawach, w których umieszczono dziecko w pieczy zastępczej, jedynie rutynowe działania polegające na zapoznaniu się z wpływającym do akt Opm dokumentem. Natomiast w 64 sprawach (31,8% ogółu) sąd aktywnie prowadził postępowanie wykonawcze – wyznaczał posiedzenia wykonawcze, wydawał zarządzenia, współdziałał z jednostkami organizacyjnymi wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz reagował na informacje o pojawiających się trudnościach czy nieprawidłowościach w trakcie pobytu dziecka w pieczy zastępczej.

[FS8] [na pytanie jak winno wyglądać postępowanie wykonawcze w sprawach, w których dziecko zostało umieszczone w pieczy zastępczej] „Tu nam ustawodawca na to odpowiada, bo mówi nam, że nie rzadziej niż co 6 miesięcy mamy sprawdzić, czy się udało na tyle doprowadzić do naprawienia sytuacji opiekuńczo-wychowawczej tego dziecka, aby mogło powrócić do rodziny biologicznej. Jak nie, to powinniśmy podjąć działania zmierzające do uregulowania sytuacji prawnej dziecka, z pozbawieniem rodziców władzy rodzicielskiej i skierowaniem dziecka do adopcji. Kierunek wyznacza Kodeks i k.p.c.(...) Cały problem polega na tym, że my nie mamy na etapie postępowania wykonawczego procedur i to jest to, co my, »rodzinnicy«, zgłaszamy od lat. Póki nie ma przepisów wykonawczych, nie wiadomo, co i kto na tym etapie ma robić. Bo wiadomo na pewno, że PCPR ma złożyć sprawozdanie”.

V.2.3.11. Opinie przedstawicieli PCPR-ów na temat czynności sądu w postępowaniu wykonawczym w sprawach dotyczących pieczy zastępczej

W ankiecie skierowanej do PCPR-ów pytano¹⁹⁸ o to, jakie działania podejmuje sąd w ramach współpracy w sprawach dotyczących dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej. Przedstawiciele PCPR-ów mieli do wyboru katalog możliwych odpowiedzi określających czynności sądu związane z wykonaniem orzeczenia o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej. Respondenci zostali poproszeni o „zaznaczenie wszystkich odpowiedzi, które (...) odpowiadają pewnej utrwalonej praktyce współdziałania z sądem opiekuńczym”¹⁹⁹. Podobne pytanie zostało zadane sędziom w Ankiecie dla sędziów. Tabela 25. przedstawia zestawienie wybranych odpowiedzi sędziów i przedstawicieli jednostek powiatu.

¹⁹⁸ Pytanie nr 8.

¹⁹⁹ Kwestionariusz ankiety dla PCPR (zobacz: Aneks 3).

TABELA 25. CZYNNOŚCI SĄDU W POSTĘPOWANIU WYKONAWCZYM DOTYCZĄCYM DZIECKA W PIECZY ZASTĘPCZEJ					
Czynność sądu	Liczba odpowiedzi SĄD²⁰⁰	% (100%=169) A	Liczba odpowiedzi PCPR	% (100%=294) B	Zgodność odpowiedzi A-B
Sąd przed umieszczeniem dziecka w pieczy zwraca się do organizatora o wskazanie osób właściwych do zapewnienia mu rodzinnej pieczy	154	91,1	219	74,5	16,6%
Sąd umieszcza dziecko w rodzinnej formie bez wskazania w postanowieniu danych osób tworzących rodzinę zastępczą lub RDDz	79	47,2	87	29,6	17,6%
Sąd umieszcza w instytucjonalnej pieczy dzieci poniżej 7 r.ż.	112	66,3	112	38,1	28,2%
Sąd uwzględnia stanowisko organizatora w sprawie kandydata na rodzinę zastępczą	155	91,7	205	69,7	22%
Sąd niezwłocznie przesyła do organizatora/PCPR wykonalne postanowienie o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej i monitoruje jego wykonanie	164	97	209	71,1	25,9%
Sąd, przysyłając orzeczenie o umieszczeniu dziecka w pieczy, określa częstotliwość przysyłania do sądu informacji o całokształcie sytuacji dziecka	131	77,5	154	52,4	25,1%
Sąd regularnie bada sytuację dziecka umieszczonego w pieczy (np. zwraca się o nadesłanie informacji, wzywa na posiedzenia wykonawcze, wszczyna z własnej inicjatywy kolejne postępowanie)	169	100	121	41,2	58,8%
W sytuacjach kryzysowych przedstawiciel organizatora/PCPR może skontaktować się osobiście lub telefonicznie z sędzią dyżurnym/referentem	162	95,8	236	80,3	15,5%
Przedstawiciel sądu uczestniczy w posiedzeniach zespołu dotyczących oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy	131	77,5	114	38,8	38,7%

Źródło: opracowanie własne.

Analiza danych zawartych w tabeli 25., zwłaszcza kolumny odnoszącej się do zgodności odpowiedzi na temat działań podejmowanych przez sąd udzielanych przez sędziów i przedstawicieli PCPR-ów, pokazuje istotną różnicę opinii w tym zakresie obydwu grup respondentów. Co do zasady sędziowie zawsze częściej wskazywali daną czynność niż przedstawiciele PCPR. Różnice sięgają od 15,5% w przypadku zaznaczenia odpowiedzi „W sytuacjach kryzysowych przedstawiciel organizatora/PCPR, może skontaktować się osobiście lub telefonicznie z sędzią dyżurnym/referentem” do 58,8% w przypadku odpowiedzi „Sąd regularnie bada sytuację dziecka

²⁰⁰ Jako odpowiedź twierdzącą uwzględniano odpowiedzi: „zawsze”, „często” i „rzadko” na odpowiednie pytania z ankiety dla sędziów (przyp. autorki).

umieszczonego w pieczy (np. zwraca się o nadesłanie informacji, wzywa na posiedzenia wykonawcze, wszczyna z własnej inicjatywy kolejne postępowanie”.

V.2.4. Czynności jednostek organizacyjnych wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej w toku postępowania wykonawczego Opm

V.2.4.1. Przesyłanie do sądu przez organizatora rodzinnej pieczy lub placówkę opiekuńczo-wychowawczą z własnej inicjatywy informacji o całokształcie sytuacji osobistej dziecka (art. 47 ust. 5 u.w.r. lub art. 131 ust. 2 u.w.r.)

W badanej próbie akt w 189 sprawach (94% ogółu), odnośnie do dzieci umieszczonych w rodzinnych formach pieczy, organizator rodzinnej pieczy zastępczej z własnej inicjatywy lub w terminach wskazanych przez sąd w zarządzeniu przesyłał do sądu zgodnie z dyspozycją art. 47 ust. 5 u.w.r. „Informację o całokształcie sytuacji osobistej dziecka”. Z uwagi na zapis art. 131 ust. 2 u.w.r. zobowiązujący organizatora do przesłania do sądu, po dokonaniu oceny sytuacji dziecka, opinii dotyczącej zasadności jego dalszego pobytu w pieczy organizator z reguły przesyłał do sądu jeden dokument, który był zarazem „Informacją o całokształcie sytuacji osobistej dziecka” i „Opinią w sprawie zasadności dalszego pobytu dziecka w pieczy”. Dokumenty przesyłane przez organizatorów rodzinnej pieczy były z reguły dość obszerne i zawierały wszelkie informacje, o których mowa w art. 129 u.w.r., czyli:

- ustalenia odnoszące się do aktualnej sytuacji rodzinnej dziecka i stosowanych metod pracy z dzieckiem i rodziną,
- plan pomocy dziecku,
- ocena jego stanu zdrowia i potrzeb,
- informacje o przebiegu procedury adopcyjnej,
- ocena zasadności dalszego pobytu dziecka w pieczy.

Sędziowie biorący udział w fokusie również potwierdzali te informacje:

[FS4] „Ja współpracuję z jednym PCPR-em i uważam, że to co oni nam prezentują to uważam, że jest to pełna informacja o dziecku i jego rodzinie. Wszystko wiem, co tam się dzieje. Czytam i wiem”.

[FS1] „Ja jeśli chodzi o te opinie z PCPR-u to czasami mam niedosyt informacji o tym, co się dzieje w rodzinie biologicznej. Czyli o rodzicach jest niewiele – żyją, nieznane jest miejsce pobytu, np. czasami są takie zdawkowe rzeczy”.

Natomiast, jeśli chodzi o dzieci umieszczone w instytucjonalnej pieczy, to ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nie nakłada na dyrektora placówki obowiązku informowania sądu o całokształcie sytuacji osobistej dziecka. Ustawodawca zobowiązuje w art. 138 ust. 2 u.w.r. zespół powołany do okresowej oceny sytuacji dziecka jedynie do przesłania

do sądu wniosku dotyczącego zasadności dalszego pobytu dziecka w placówce. Stąd w badanych aktach w przypadku dzieci przebywających w placówkach znajdowały się jedynie krótkie pisma dyrektora placówki informujące o decyzji zespołu ds. okresowej oceny sytuacji dziecka²⁰¹. W związku z brakiem wymogu ustawowego placówka opiekuńczo-wychowawcza nie przysyłała do sądu (z własnej inicjatywy) informacji o całokształcie sytuacji osobistej dziecka i jego rodziny. Zatem w przypadku dzieci umieszczonych w instytucjonalnej pieczy inicjatywa w zakresie pozyskiwania aktualnej informacji o sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy i o jego rodzinie należała do sądu prowadzącego postępowanie wykonawcze. Stąd nie dziwią wypowiedzi przedstawicieli PCPR dotyczące oczekiwań sądu prowadzącego postępowanie wykonawcze odnośnie do dziecka umieszczonego w pieczy co do rodzaju dokumentów, jakie jednostka powiatu ma przesłać do akt sprawy:

[FP6] „Do sądu wysyłamy »Informację o całokształcie sytuacji dziecka« wraz z »Oceną zasadności pobytu dziecka w pieczy« w jednym dokumencie”.

[FP8] „Nas sąd prosi jeszcze oprócz »Oceny sytuacji dziecka z wnioskiem co do zasadności dalszego pobytu« o »Sprawozdanie«. Wtedy przekazujemy sprawozdanie koordynatora z pismem przewodnim”.

[FP11] „U nas sąd też czasami prosi poza »Oceną« o »Sprawozdanie«, a czasami jeszcze o »Wywiad środowiskowy“.

Zarówno „Informacja o całokształcie sytuacji osobistej dziecka” wraz z „Opinią w sprawie zasadności dalszego pobytu dziecka w pieczy” w odniesieniu do dzieci przebywających w rodzinnych formach, jak i „Wniosek w sprawie zasadności dalszego pobytu dziecka w instytucjonalnej formie pieczy” muszą być przekazywane do sądu, w zależności od wieku dziecka, co 3 lub 6 miesięcy. Częstotliwość składania wymienionych dokumentów do akt badanych spraw ilustruje (tabela 26).

TABELA 26. PRZESYŁANIE PRZEZ JEDNOSTKĘ POWIATU INFORMACJI O CAŁOKSZTAŁCIE SYTUACJI DZIECKA				
Przesyłanie do sądu informacji o sytuacji dziecka		Liczba spraw	% (100%=201)	% skumulowany
NIE		12	6,0	6,0
TAK		189	94,0	100
w tym z częstotliwością:	1 x 3 miesiące	34	16,9	16,9
	1 x 6 miesięcy	146	72,6	89,5
	raz na rok	3	1,5	91,0
	rzadziej	6	3,0	94,0

Źródło: opracowanie własne. Jak widać, w zaledwie 12 sprawach (6% ogółu) w aktach Opm nie było informacji o sytuacji osobistej dziecka i problem ten dotyczył dzieci umieszczonych w instytucjonalnych formach pieczy zastępczej.

²⁰¹ Np. Sąd Rejonowy w Białymstoku, IV Opm 27/15; Sąd Rejonowy Katowice-Zachód, V Opm 49/15.

V.2.4.2. Przesłanie przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej lub dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej wniosku o uregulowanie sytuacji prawnej dziecka

Mając na uwadze główne założenia systemu wspierania rodziny i organizacji pieczy zastępczej wprowadzonego przez ustawę o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, organizator rodzinnej pieczy zastępczej lub dyrektor placówki opiekuńczo-wychowawczej ma obowiązek informować sąd opiekuńczy o ustaniu przyczyny umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej (art. 47 ust. 6 u.w.r. i art. 93 ust. 4 pkt 4 u.w.r.) i możliwości powrotu dziecka do rodziny biologicznej. Jeżeli od umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej upłynęło 18 miesięcy, a do sądu nie wpłynął wniosek o powrót dziecka do rodziny, organizator rodzinnej pieczy ma obowiązek złożyć do sądu wniosek o uregulowanie sytuacji prawnej dziecka. Do wniosku musi dołączyć opinię gminy i koordynatora rodzinnej pieczy (art. 47 ust. 7 u.w.r.). Podobny obowiązek ciąży na dyrektorze placówki opiekuńczo-wychowawczej, w której przebywa dziecko. Zgodnie z brzmieniem art. 100 ust. 4a u.w.r. dyrektor placówki po upływie 18 miesięcy od umieszczenia dziecka poza rodziną musi złożyć do sądu wniosek o wszczęcie z urzędu postępowania o wydanie zarządzeń opiekuńczych, celem zbadania zaistnienia warunków umożliwiających jego powrót do rodziny albo przysposobienia. Podobnie jak organizator dyrektor do swego wniosku dołącza opinię gminy lub podmiotu prowadzącego pracę z rodziną biologiczną.

W badanej próbie akt jedynie w 10 sprawach (5% ogółu) PCPR lub placówka złożyły wniosek o uregulowanie sytuacji prawnej dziecka przed upływem 18 miesięcy od chwili umieszczenia dziecka w pieczy. Natomiast w 58 sprawach²⁰² (28,9% ogółu) podobny wniosek wpłynął do sądu po upływie 18 miesięcy. Na podstawie analizy akt oraz informacji przekazywanych przez przedstawicieli PCPR w trakcie fokusów można stwierdzić, że istnieje różna praktyka w zakresie reakcji sądu na taki wniosek.

[FS4] „Mamy bardzo dużo tych spraw i ja ostatnio zlecam kuratorowi w postępowaniu wykonawczym wywiad i w zależności od ustaleń, gdy nie ma przesłanek, to nawet nie wszczynam nowego postępowania, tylko informuję PCPR o nie wszczęciu”.

[FS3] „U nas są też kierowane takie wnioski i podobna jest praktyka. Najczęściej sędziowie zlecają wywiad kuratorowi i po wpłynięciu wywiadu decydują o wszczęciu lub nie nowego postępowania”.

W kilku sprawach²⁰³ wniosek PCPR pozostał bez reakcji sądu lub sąd bez podjęcia innych czynności zdecydował, że brak jest podstaw do wszczęcia z urzędu postępowania o pozbawie-

²⁰² Trzeba mieć na uwadze, że w próbie badawczej w 30 sprawach dzieci w chwili umieszczania w pieczy nie posiadały przedstawiciela ustawowego i sąd ustanowił opiekę prawną przed umieszczeniem dziecka w pieczy lub w tym samym orzeczeniu. Ponadto dane obejmują jedynie wnioski załączone do akt Opm (przyp. autorki).

²⁰³ np. Sąd Rejonowy w Cieszynie, III Opm 82/11, III Opm 44/15; Sąd Rejonowy Katowice-Zachód, V Opm 224/18, V Opm 294/18, V Opm 456/18; Sąd Rejonowy w Lubinie, III Opm 68/15; Sąd Rejonowy dla Wrocławia-Krzyków, III Opm 23/11.

nie władzy rodzicielskiej. W sytuacji, gdy brak jest przepisów regulujących czynności sądu w postępowaniu wykonawczym, nie ma też w tym zakresie w zasadzie żadnych wytycznych, pozostaje się odnieść do ogólnie przyjętych zasad i praktyki w tym zakresie. W takim duchu w dniu 14 lipca 2015 r. odpowiedziało na wystąpienie Rzecznika Praw Dziecka z dnia 25 maja 2015 r.²⁰⁴ Ministerstwo Sprawiedliwości²⁰⁵:

„Odnosząc się do tezy o braku reakcji sądów na wnioski wynikające z okresowej oceny sytuacji dziecka, należy wskazać, że zgodnie z przepisem art. 570 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (...) sąd opiekuńczy może wszcząć postępowanie z urzędu. Wszczęcie postępowania w trybie powołanego przepisu, nie jest dowolne, ale jest obowiązkiem sądu opiekuńczego w każdym przypadku, gdy ten sąd poweźmie informacje o okolicznościach uzasadniających taką czynność. Sąd decydując o wszczęciu postępowania z urzędu dokonuje swobodnej oceny przesłanek mających uzasadniać tego rodzaju decyzję. Swoboda w tym zakresie nie jest nieograniczona, gdyż determinuje ją fakt istnienia konkretnych okoliczności, jak również cel działania. Sąd nie powinien podejmować decyzji o wszczęciu postępowania z urzędu pochopnie, bez uprzedniego rozważenia wszelkich możliwych do zastosowania w danym przypadku środków innych niż droga postępowania sądowego. Ingerencja sądowa winna być podjęta w razie braku innych rozwiązań”.

W toku wywiadów fokusowych sędziowie sami przyznawali, że od długiego czasu postulują i oczekują na przepisy regulujące postępowanie wykonawcze w sprawach opiekuńczych.

[FS7] „Żeby przynajmniej była krótka część przepisów o postępowaniu wykonawczym, tak jak na przykład w UPN. Aktualnie nie mamy nic, jest praktycznie jeden przepis – wszcząć niezwłocznie po uprawomocnieniu”.

[FS10] „Tak chociażby po to, żeby ujednolicić wykonawstwo”.

Z drugiej strony sędziowie podnoszą, że czynności podejmowane przez sędziego w postępowaniu wykonawczym nie są brane pod uwagę:

[FS1] „W moim wydziale jest 900 spraw wykonawczych i nie ma tyle czasu, by dobrze to postępowanie prowadzić, może można by wprowadzić taką sekcję wykonawczą, jak jest w wydziałach karnych? (...) W statystykach te sprawy [wykonawstwo – A.P.-M.] też są pomijane, mówi się »a co tam sprawy wykonawcze« – one sobie leżą. A mnie się wydaje, że one powinny być uwzględniane i liczone, a może za tym powinny iść dodatkowe etaty. Że obciążenie sędziego rodzinnego to obciążenie rozpoznawcze i wykonawcze. Powinien być też jakiś limit”.

[FS4] „My mamy od wielu lat trudności kadrowe i jak pokazała ostatnia wizytacja w odniesieniu do średniookresowej mamy największy wpływ, największą ilość »załatwień« i największą »pozostałość«. Więc mimo tego, że pracujemy więcej niż średnia, nie jesteśmy w stanie poradzić sobie z opanowaniem wpływu”.

²⁰⁴ Wystąpienie generalne Rzecznika Praw Dziecka z dnia 25 maja 2015 r. ZSR.422.7.2015.KT <https://brpd.gov.pl/aktualnosci-wystapienia-generalne/w-sprawie-sytuacji-dzieci-przebywajacych-w-instytucjonalnej-pieczce> [dostęp: 17.10.2018 r.]

²⁰⁵ Pismo Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości z dnia 14 lipca 2015 r. DSO-I-072-8/15 <https://brpd.gov.pl/aktualnosci-wystapienia-generalne/w-sprawie-sytuacji-dzieci-przebywajacych-w-instytucjonalnej-pieczce> [dostęp: 17.10.2018 r.]

V.2.4.3. Kontakty osobiste lub telefoniczne przedstawiciela organizatora rodzinnej pieczy zastępczej lub PCPR lub placówek z sędzią referentem w nagłych sytuacjach

Badanie aktowe nie dostarczyło dowodów²⁰⁶ na to, że sędzia rodzinny jest dostępny dla profesjonalistów nie tylko w godzinach urzędowania sądu. Ta kwestia dla badacza była ważna, gdyż we wcześniejszych badaniach²⁰⁷ dotyczących współpracy jednostek powiatu odpowiedzialnych za organizację i wspieranie pieczy zastępczej z sądami rodzinnymi podnoszono trudności w kontaktach z sędziami po godzinach urzędowania sądu. W efekcie wdrożenia zgłaszanych w tym zakresie postulatów służb społecznych w Regulaminie urzędowania sądów powszechnych obowiązującym od 8 lipca 2015 r.²⁰⁸ pojawił się zapis § 197 zobowiązujący przewodniczącego wydziału rodzinnego i nieletnich do przesyłania informacji „o służbowych numerach telefonów kontaktowych sędziów dyżurujących do wiadomości: (...) właściwemu ośrodkowi pomocy społecznej; właściwemu powiatowemu centrum pomocy rodzinie; właściwemu organizatorowi rodzinnej pieczy zastępczej; (...) placówkom opiekuńczo-wychowawczym, regionalnym placówkom opiekuńczo-terapeutycznym i interwencyjnym ośrodkom preadopcyjnym z obszaru właściwości danego sądu”. Aktualnie jest to przepis § 218 Regulaminu urzędowania sądów powszechnych²⁰⁹ obowiązującego od dnia 1 stycznia 2016 r.

Za to w ankietach kierowanych do sędziów, jak i do PCPR-ów oraz w trakcie wywiadów fokusowych wielokrotnie pojawiał się wątek „dostępności” sędziów rodzinnych.

[FS5] „My jako sędziowie mamy takie dyżury po godzinach pracy, każdy sędzia przez tydzień np. gdy chodzi o umieszczenie natychmiastowe, czy podpowiadamy Policji co możemy zrobić w danej sytuacji”.

[FP3] „W mojej ocenie ta współpraca z sądem gdybym powiedziała, że jest wzorowa, to bym skłamała. Ona jest niezła, jest dobra. Rozmawiamy ze sobą – w czwartki to jest taki dzień, kiedy możemy sobie iść i porozmawiać z przewodniczącą jedną czy drugą wydziału rodzinnego. Czasami idą z nami też rodziny, czasami jak mamy jakieś sprawy i nie chcemy, żeby one przeleżały się, to mamy w ręku pismo i dyskutujemy, rozmawiamy. (...) Sędziowie telefonicznie też się nie uchylają od jakiś rozmów – one nie są takie bez przerwy, ale raz na jakiś czas sobie na taki telefon pozwalamy”.

[FP2] „(...) mam trochę inne zdanie na temat współpracy z sędziami. Od 1999 roku wypracowałem sobie partnerskie stosunki z sędziami. Na czym to polega? Polega to na tym, że z każdym sędzią spotykam się co najmniej dwa razy do roku (...). Więc te rozmowy są nam potrzebne – zarówno jednej jak i drugiej stronie. Ja praktycznie mam numery sędziów i mogę o każdej porze i odwrotnie zadzwonić i nie ma tutaj żadnych problemów. Jedna i druga strona kolosalnie na tym korzysta. Każde zajście, które następuje w rodzinie zastępczej, to praktycznie sędzia jest natychmiast przeze mnie powiadomiony”.

²⁰⁶ Np. w postaci notatki urzędowej (przyp. autorki).

²⁰⁷ Por. J. Hryniewicz, *Odrzuceni. Analiza procesu...*; M. Raclaw-Markowska, S. Legat (red), *Opieka zastępcza...*; J. Luberańska-Gruca (red.), *Raport z oceny realizacji Ustawy w wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Wyniki analiz i badań jakościowych i ilościowych*, Koalicja na rzecz Rodzinnej Opieki Zastępczej, 2015.

²⁰⁸ Dz.U. z 2015 r. poz. 925.

²⁰⁹ Dz.U. z 2015 poz. 2316.

Przypomnijmy, że 162 sędziów (95,8% ogółu) wypełniających ankietę potwierdziło, że w sytuacjach kryzysowych są dostępni osobiście lub telefonicznie dla przedstawicieli organizatora rodzinnej pieczy lub PCPR. Natomiast w ankiecie dla PCPR-ów ten fakt potwierdziło 236 powiatów (80,3% ogółu) (porównaj tabela 25.).

V.2.4.4. Zapraszanie przedstawiciela sądu do udziału w posiedzeniach w sprawie oceny zasadności pobytu dziecka w pieczy zastępczej

Podczas analizy akt sądowych zwracano uwagę, czy organizator rodzinnej pieczy zastępczej lub dyrektor placówki opiekuńczo-wychowawczej informuje sąd o terminie posiedzenia zespołu oceniającego sytuację dziecka umieszczonego w pieczy i zaprasza przedstawiciela sądu do udziału w tym posiedzeniu. W 37 sprawach (18,4% ogółu) w aktach Opm znajdowały się pisemne informacje o planowanym posiedzeniu zespołu wraz z zaproszeniem do udziału. W większości przypadków przesłanie przez PCPR czy placówkę takiej informacji do sądu nie wywołało żadnej reakcji ze strony sędziego prowadzącego postępowanie wykonawcze. W nielicznych przypadkach sąd przekazywał informację o planowanym posiedzeniu do Zespołu Kuratorskiej Służby Sądowej. Z niektórych „*Informacji o całokształcie sytuacji dziecka*” sporządzanych po posiedzeniu zespołu dało się ustalić, czy w posiedzeniu zespołu uczestniczył przedstawiciel sądu i kto był tym przedstawicielem. Najczęściej w posiedzeniach zespołu, mimo przesłanego wcześniej zaproszenia, nie uczestniczył nikt ze strony sądu rodzinnego. Jeżeli już zdarzyło się, że w posiedzeniu zespołu uczestniczył przedstawiciel sądu, to był nim kurator sądowy, z reguły pełniący nadzór nad rodziną zastępczą.

V.2.4.5. Udział asystenta rodziny/pracownika socjalnego w posiedzeniach w sprawie oceny zasadności dalszego pobytu dziecka w pieczy zastępczej

Mając na uwadze zapisy ustawy o *wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*, o pomocniczej roli państwa oraz o respektowaniu prawa dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej do powrotu do rodziny biologicznej, w trakcie przeglądania akt wykonawczych sprawdzano, czy w posiedzeniach zespołu dokonującego oceny sytuacji dziecka uczestniczy asystent rodziny lub pracownik socjalny z ośrodka pomocy społecznej właściwego dla miejsca zamieszkania rodziców dziecka. Źródłem informacji w tym zakresie były protokoły z posiedzenia zespołu lub nadesłane po posiedzeniu zespołu „*Informacje o całokształcie sytuacji dziecka*”. Niestety dokumenty przesyłane do sądu przez organizatora rodzinnej pieczy lub dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej nie mają jednolitej struktury – stąd tylko w niektórych (23 sprawy) była adnotacja o obecności asystenta rodziny lub pracownika socjalnego.

W trakcie wywiadu fokusowego z udziałem przedstawicieli PCPR-ów uczestnicy, omawiając swe doświadczenia ze współpracy z gminami na rzecz powrotu dziecka do rodziny, sami poruszyli ten wątek:

[FP1] „Często jest tak, że dyrektorzy OPS-ów nie dają delegacji asystentom – asystent chciałby przyjechać, a nie może, bo to są jakieś dodatkowe koszty. (...) Myślę, że w 10% posiedzeń uczestniczy w nich asystent lub pracownik socjalny. Ale asystent lub pracownik socjalny jest zawsze zapraszany na posiedzenie”.

[FP4] „U nas nie wszystkie gminy w naszym powiecie mają asystenturę, więc w części spraw współpracujemy z pracownikami socjalnymi. Jeśli są zapraszani na okresowe oceny sytuacji dziecka, starają się być, jak nie mogą, to przesyłają informację pisemną o rodzinie. (...) Często mamy trudność, żeby skomunikować się z asystentem – w naszych gminach nie są to osoby na etatach tylko zatrudnione gdzieś indziej, a w gminie na umowę-zlecenie, więc swoją pracę świadczą gdzieś przez 8 godzin, a tylko tak dorywczo są zatrudnione jako asystenci”.

V.2.5. Powód zakończenia postępowania wykonawczego

- W toku badania aktowego ustalono, że w 68 (33,8% ogółu) spośród 201 badanych spraw zakończono postępowanie wykonawcze. Głównymi powodami zakończenia postępowania było:
- uzyskanie przez dziecko pełnoletności (31 spraw/15,4% ogółu),
- przysposobienie dziecka (20 spraw/10%),
- reintegracja (15 spraw/7,5%),
- umieszczenie dziecka w domu pomocy społecznej lub zakładzie opiekuńczo-leczniczym (2 sprawy/1,0%).

Uzyskane dane porównano z danymi ogólnopolskimi za 2017 rok i danymi z badań ankietowych dla PCPR w tym zakresie (tabela 27.). Analiza danych zestawionych w tabeli 27. nasuwa wniosek, że w badaniu aktowym w podzbiorze spraw zakończonych uzyskano wyższe wyniki (nadreprezentacja) niż w próbie ogólnopolskiej, szczególnie w kategorii „przysposobienie” i „pełnoletność”.

TABELA 27. SPOSÓB OPUSZCZENIA PIECZY ZASTĘPCZEJ – PORÓWNANIE PRÓBY BADAWCZEJ I DANYCH OGÓLNOPOLSKICH

Odsetek dzieci, które opuściły pieczę zastępczą poprzez:	Badanie aktowe	Ankieta PCPR	Dane ogólnopolskie za 2017
powrót do rodziny biologicznej	7,5%	4,6%	5,5%
przysposobienie	10%	2,0%	3,9%
pełnoletność	15,4%	7,9%	8,8%
z innych powodów (np. DPS, ZOL, śmierć)	1,0%	1,2%	brak danych

Źródło: opracowanie własne.

Czas pobytu dziecka w pieczy zastępczej i jego wiek w chwili umieszczenia w badanej próbie przedstawia tabela 28. Wydaje się, że istotne znaczenie dla praktyki sądowej w zakresie prowadzenia postępowania wykonawczego w sprawach dotyczących umieszczenia dziecka poza rodziną mają dane dotyczące wieku i czasu pobytu w pieczy dzieci, które zostały przysposobione lub wróciły do swoich rodziców. Uzyskane w toku badania aktowego dane świadczą o tym, że największe szanse na adopcję mają dzieci najmłodsze – średni wiek dziecka przysposobionego w badanej próbie wyniósł 14,8 miesiąca. Natomiast średni czas pobytu w pieczy dzieci, które wróciły z pieczy do swych rodzin wyniósł 20,6 miesiąca – zatem średnio statystycznie od chwili umieszczenia dziecka w pieczy do reintegracji nie minęły 2 lata.

TABELA 28. WIEK DZIECKA W CHWILI UMIESZCZENIA I CZAS POBYTU W PIECZY		
W odniesieniu do:	Czas pobytu dziecka w pieczy zastępczej (w miesiącach/latach) do dnia 31.07.2018 r.	Średni wiek dziecka w chwili umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej (m-ce/lata)
całej próby	45,24 miesięcy/3,77 lat	108,07 miesięcy/9,00 lat
dzieci przebywających nadal w pieczy	47,45 miesiąca/3,95 lat	106,41 miesięcy/8,87 lat
dzieci przysposobionych	33,03 miesięcy/2,77 lat	14,78 miesięcy/1,23 lat
dzieci, które wróciły do rodziny biologicznej	20,63 miesięcy/1,71 lat	91,14 miesięcy/7,59 lat
dzieci, które uzyskały pełnoletność	56,12 miesięcy/4,67 lat	180,44 miesięcy/15,03 lat
dzieci, które opuściły pieczę z innych powodów	36,48 miesięcy/3,04 lat	109,12 miesięcy/9,09 lat

Źródło: opracowanie własne.

Te dane wydają się potwierdzać tezę wypowiedianą przez uczestników wywiadów fukusowych, że reintegracja jest możliwa, jeżeli rodzice (sami lub przy wsparciu służb społecznych) podejmują działania naprawcze bezpośrednio po umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej.

[FP12] „U nas specjaliści od razu wchodzą do tych rodzin i próbują je motywować, pracować. I te rodziny zaczynają pracę od razu, i to widać, i jest efekt. Natomiast jeśli w ciągu roku to się nie zamknie, to później tracimy ten czas, o który się wydłuża pobyt w pieczy zastępczej”.

[FP5] „3 miesiące powinny nam starczyć w większości sytuacji na wstępne stwierdzenie, czy jest szansa na powrót, czy nie, nie 18 miesięcy a 3. Natomiast jeśli rodzice w sposób jasny nie rokują, że będą chcieli starać się o powrót dziecka, przedłużanie jego pobytu w jakiegokolwiek formie pieczy zastępczej, nawet rodzinnej, w mojej ocenie nie ma sensu i należałoby ten okres możliwie skracać”.

[FP3] „Wydaje mi się, że dajemy bardzo dużo szans dorosłym, czyli rodzicom, a trochę mniej jednak tych szans dzieciom”.

V.2.6. Ocena współpracy sądu z jednostkami organizacyjnymi wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej w toku prowadzonego przez sąd postępowania wykonawczego

V.2.6.1. Współpraca sądu z organizatorem rodzinnej pieczy lub PCPR

Mając na uwadze krytyczne uwagi kierowane pod adresem sądu rodzinnego odnoszące się do współpracy sądu z jednostkami organizacyjnymi samorządu powiatowego odpowiedzialnymi za tworzenie miejsc w pieczy zastępczej, istotnym elementem badania był pomiar jakości tej współpracy. W badaniu aktowym ocena jakości współpracy na skali szacunkowej od „brak współpracy” poprzez „współpraca sporadyczna”, „współpraca zgodna z k.p.c. i u.w.r.” do wskazania „ściśła współpraca” była przypisywana po analizie dokumentów zgromadzonych w aktach Opm, w trakcie której oceniano systematyczność, responsywność i zaangażowanie sądu w przebieg postępowania wykonawczego.

TABELA 29. POWÓD ZAKOŃCZENIA POSTĘPOWANIA WYKONAWCZEGO A OCENA WSPÓŁPRACY SĄDU Z ORGANIZATOREM/PLACÓWKĄ (BADANIE AKTOWE)						
Ocena współpracy w %	Powód zakończenia postępowania (100%=68)					Cała próba (100%=201)
	reintegracja	adopcja	pełnoletność	inne powody	ogółem dla zakończonych	
brak współpracy	2,9%	4,4%	4,4%	0	11,8%	10,4%
współpraca sporadyczna	7,3%	11,8%	10,3%	1,5%	30,9%	33,3%
współpraca zgodna z k.p.c. i u.w.r.	11,8%	11,8%	29,4%	1,5%	54,4%	50,2%
ściśła współpraca	0	1,5%	1,5%	0	2,9%	6,0%

Źródło: opracowanie własne.

Uzyskane w badaniu aktowym wyniki dla całej próby zestawiono z oceną współpracy dla podzbioru spraw, w których dziecko opuściło pieczę zastępczą, w podziale na poszczególne powody (tabela 29.). Porównanie uzyskanych wyników skłania do refleksji, że oceniana w toku badania aktowego jakość współpracy sądu z jednostkami samorządu powiatu nie miała tak istotnego wpływu na trajektorię losów dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej, jak pierwotnie zakładano.

Jakość wzajemnej współpracy sądu i jednostek powiatu była również przedmiotem badania sondażowego dla obydwu respondentów. Jakość współpracy w ankietach oceniano przy wykorzystaniu skali szacunkowej: „bardzo dobra – przebiega bez żadnych zakłóceń”, „dobra – zdarzają się sporadycznie jakieś zakłócenia”, „słaba – jest wiele kwestii, które wymagają poprawy” i „zła – trudno znaleźć obszar, w którym występuje współdziałania” (tabela 30.).

TABELA 30. OCENA JAKOŚCI WZAJEMNEJ WSPÓŁPRACY (SONDAŻ)				
Ocena	Ocena PCPR		Ocena sędziów	
	Liczba respondentów	% (100%=294)	Liczba respondentów	% (100%=169)
bardzo dobra	53	18,0	65	38,5
dobra	173	58,8	88	52,1
słaba	57	19,4	10	5,9
zła	3	1,0	0	0
brak danych	8	2,7	6	3,6

Źródło: opracowanie własne.

Analiza uzyskanych wyników w badaniu ankietowym pokazuje, że 76,8% ogółu badanych PCPR-ów ocenia swą współpracę z sądem opiekuńczym dobrze (58,8%) i bardzo dobrze (18,0%). Biorąc pod uwagę, że w badaniu ankietowym wzięło udział 77,4% powiatów w Polsce, uzyskany wynik świadczy o pozytywnej zmianie, jaka wystąpiła we wzajemnej relacji sądów i PCPR-ów. Przypomnijmy, że w badaniach prowadzonych w 2003 roku przez zespół Instytutu Spraw Publicznych²¹⁰ 62,7% kierowników PCPR-ów jako „zdecydowanie dobrą” i „raczej dobrą” oceniło swą współpracę z sądami rodzinnymi. Natomiast w toku badań realizowanych w 2015 roku przez Koalicję na rzecz Rodzinnej Opieki Zastępczej jako „raczej dobrą” (30,3% ogółu), „dobrą” (34,9% ogółu) i „bardzo dobrą” (14,4% ogółu) współpracę z sądem rodzinnym oceniło łącznie 79,6% z 195 powiatów biorących udział w badaniu²¹¹.

Oczywiście pozytywnie należy odnieść się do faktu, że w badaniu sondażowym jedynie trzy powiaty (1% ogółu) spośród 274 oceniły współpracę z sądem opiekuńczym jako „złą”, a 75 powiatów (19,4% ogółu) jako słabą. Dla porównania, w badaniach Koalicji na rzecz Rodzinnej Opieki Zastępczej w roku 2015 na „bardzo złą” (0,5% ogółu), „złą” (6,2% ogółu) i „raczej złą” (13,8%) współpracę z sądem wskazywało łącznie 20,5% ogółu z 195 powiatów uczestniczących w badaniach.

Podobne opinie pojawiały się w wywiadach fokusowych z udziałem przedstawicieli jednostek powiatu:

[FP3] „Więc dla mnie ta współpraca z sądem od wejścia w życie ustawy do teraz zmieniła się i jest coraz bardziej pozytywna. Bardzo podoba mi się, że w tych postanowieniach są zapisy o tym, że współpraca z asystentem, że rodzic ma pozwolić na pracę z dzieckiem w placówce wsparcia dziennego – to mi się podoba, tego nam brakowało”.

[FP1] „Co do zasady też nie będę krytyczny. Według mnie to [współpraca – A.P.-M.] wygląda dobrze(...) Ja mam doświadczenie współpracy z dwoma sądami. W sądach są również zmiany personalne, więc w pewnym okresie współpraca z określonym sędzią była dobra, a jak nastąpiły zmiany, współpraca się zmieniła. Więc dużo łatwiej jest, jak ta współpraca jest uregulowana z góry, w przepisach – a tego nie ma”.

²¹⁰ E. Giermanowska, M. Raćław-Markowska, *Instytucjonalne i rodzinne formy opieki zastępczej nad dziećmi i młodzieżą* [w:] M. Raćław-Markowska, S. Legat (red.), *Opieka zastępcza...*, s.109.

²¹¹ J. Lubradzka-Gruca J.(red.), *Raport z oceny realizacji Ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej...*, s. 25.

V.2.6.2. Współpraca sądu i organizatora rodzinnej pieczy/PCPR z jednostką gminy odpowiedzialną za udzielenie rodzicom wsparcia

W toku badania aktowego, w ankietach kierowanych do sędziów i PCPR-ów oraz w trakcie wywiadów fokusowych poruszany był również wątek współpracy sądu i PCPR-ów z gminą w zakresie pracy z rodziną biologiczną dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej, która ma zweryfikować możliwość powrotu dziecka pod opiekę rodziców. Z punktu widzenia celu interwencji sądu opiekuńczego polegającej na zabranii dziecka z rodziny i umieszczeniu w pieczy zastępczej wyrażonego w art. 112⁴ k.r.o. wydaje się, że współpraca sądu prowadzącego postępowanie wykonawcze i sprawdzającego regularnie, czy ustały przesłanki powodujące umieszczenie dziecka poza rodziną, jak i podmiotów odpowiedzialnych za organizację i wspieranie pieczy zastępczej z podmiotem odpowiedzialnym w gminie za pracę z rodziną, jest kwestią kluczową dla realizacji zasady pomocniczości i prawa dziecka do wychowania w rodzinie. Niestety analiza dokumentów z akt sądowych dowodzi, że po umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej gmina jest niejako pomijana w działaniach prowadzonych przez sąd – przypomnijmy, że tylko w 15 sprawach (7,5% ogółu) sąd po uprawomocnieniu się orzeczenia o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej przesłał informację o potrzebie podjęcia pracy z rodzicami tego dziecka do właściwej gminy, a jedynie w pięciu sprawach (2,5% ogółu) sąd zwracał się do ośrodka pomocy społecznej o udzielenie informacji o sytuacji w rodzinie biologicznej pod kątem możliwości udzielenia rodzicom zgody na urlopowanie dziecka²¹² lub stwierdzenia możliwości powrotu dziecka pod opiekę rodziców²¹³. Wątek współpracy sądu z jednostkami gminy odpowiedzialnymi za pracę z rodziną był poruszany również w trakcie wywiadów fokusowych.

[FS1] „Czasami zobowiązuję rodzinę [po umieszczeniu dziecka w pieczy – A.P.-M.] do współpracy z asystentem – ci asystenci się zmieniają, czasami było tak, że asystent był przez pół roku, były narzekania na tego asystenta. Kuratora znam, wiem że jest dobry i niczego nie mogę mu zarzucić”.

[FS3] „Mnie dyrektor MOPS-u tłumaczył (...), że jednak ci asystenci rodziny mają mniejsze doświadczenie i mniejszy staż pracy niż kuratorzy. Kuratorzy są lepiej przygotowani merytorycznie, w związku z tym kuratorzy w sposób bardziej właściwy potrafią nie tylko skontrolować dla sądu, podać informacje, ale też lepiej współpracować i pomóc niż asystent, który *de facto* powinien to na siebie przyjąć”.

[FS6] „Mnie się wydaje, że kurator po prostu jest na tym terenie od dawna, zna świetnie rodziny – rodzina zna kuratora, bo był drzwiami wcześniej u sąsiadów. Natomiast co do asystentów – jest duża rotacja, czy oni są mniej, czy bardziej przygotowani to trudno mi powiedzieć, natomiast ta rotacja stanowi zasadniczy problem. Chyba każdy woli współpracować z kimś kogo zna, niż zaczynać z kimś nowym i tłumaczyć mu od nowa i opowiadać o wszystkim po raz kolejny”.

²¹² Sąd Rejonowy w Lubinie, III Opm 85/15; Sąd Rejonowy w Skarżysku-Kamiennie, III Opm 37/12.

²¹³ Sąd Rejonowy dla Łodzi-Widzewa, V Opm 492/17; Sąd Rejonowy w Wejherowie, III Opm 15/15; Sąd Rejonowy Katowice-Zachód, V Opm 97/14.

Wydaje się, że udział asystenta rodziny lub pracownika socjalnego z ośrodka pomocy społecznej w pracy na rzecz pomocy dziecku umieszczonemu w pieczy zastępczej i reintegracji rodziny, za którą odpowiada organizator rodzinnej pieczy zastępczej lub dyrektor placówki opiekuńczo-wychowawczej²¹⁴ jest również niewystarczający. Mogą o tym świadczyć informacje zawarte w opiniach zespołu dokonującego oceny zasadności dalszego pobytu dziecka umieszczonego w rodzinnych formach oraz wypowiedzi sędziów rodzinnych i przedstawicieli PCPR-ów z badania ankietowego i wywiadów fokusowych. Z dokumentów przesyłanych do sądu przez organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej i dyrektorów placówek opiekuńczo-wychowawczych znajdujących się w badanych aktach wynika, że jedynie w 23 sprawach (11,4% ogółu)²¹⁵ w posiedzeniach zespołu oceniającego sytuację dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej uczestniczył asystent rodziny lub pracownik socjalny.

[FS1] „Jeśli chodzi o te opinie z PCPR, to czasami mam niedosyt informacji o tym, co się dzieje w rodzinie biologicznej. Czyli o rodzicach jest niewiele – żyją, nieznane jest miejsce pobytu na przykład, czasami są takie zdawkowe rzeczy. Zdarzyło mi się, że pisałam do PCPR o jakieś dodatkowe informacje co do rodziny biologicznej”.

W trakcie wywiadów fokusowych z udziałem PCPR-ów ich uczestnicy sami zwrócili uwagę na różnicę w jakości współpracy w zakresie podejmowania działań na rzecz powrotu dziecka do rodziny biologicznej w przypadku powiatów grodzkich (gdy zadania pomocy społecznej z poziomu gminy i powiatu są realizowane przez jeden podmiot – miejski ośrodek pomocy rodzinie) i ziemskich (gdy zadania w zakresie pracy z rodziną realizują ośrodki pomocy społecznej w poszczególnych gminach należących do danego powiatu).

[FP1] „Rzeczywiście dużo trudniej jest współpracować powiat z gminą, niż jak w przypadku miasta na prawach powiatu, gdy w jednym miejscu są zasoby, zadania powiatu i gminy. Według mnie wprowadzenie partycypacji gmin w kosztach utrzymanie dziecka w pieczy nic nie zmieniło – po prostu gminy pogodziły się, że muszą płacić powiatowi ze pobyt dzieci. Gminy na terenie powiatu N. mają bardzo ubogie zasoby asystentów. W praktyce oprócz dużego miasta N. i drugiego w kolejności N. to w praktyce tych asystentów nie ma”.

[FP2] „Ja uważam, że ten model, żeby PCPR-y miały też asystentów jest dobry. (...) I ten model, który funkcjonuje na terenie miast grodzkich to przeniesienie go na PCPR-y moim zdaniem jest słuszny”.

Jeśli chodzi o informację o zakresie współpracy sądu rodzinnego lub PCPR z gminą po umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej, to 50 sędziów (29,6% ogółu) w Ankiecie dla sędziów potwierdzało, że obejmowanie rodziców dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej pracą z asystentem rodziny lub pracownikiem socjalnym jest standardową usługą świadczoną przez gminę, a 34 (20,1% ogółu) przyznawało, że jest to praktyka odnosząca się tylko do niektórych gmin (tabela 31.).

²¹⁴ Art. 33 pkt 1 u.w.r.

²¹⁵ Należy zastrzec, że nie we wszystkich dokumentach zespołu oceniającego sytuację dziecka umieszczonego w pieczy znajdowała się adnotacja o składzie osobowym zespołu (przyp. autorki).

TABELA 31. OCENA WSPÓŁPRACY SĄDU Z OPS (ANKIETA)		
Ocena	Liczba respondentów	% (100%=169)
„Jest to standardowa praktyka w większości gmin”	50	29,6
„Jest to praktyka tylko w niektórych gminach”	34	20,1
„Sporadycznie zdarza się taka praktyka”	37	21,9
„Nie mam wiedzy na ten temat”	40	23,7
brak danych	8	4,7

Źródło: opracowanie własne.

Natomiast jako „dobrą” lub „bardzo dobrą” współpracę z jednostką gminy odpowiedzialną za pracę z rodziną oceniało odpowiednio 180 (61,2% ogółu) i 50 (17,0%) powiatów wypełniających Ankietę dla PCPR (tabela 32.).

[FP8] „Natomiast ja muszę powiedzieć, że u nas są gminy i gminy decydują i są odpowiedzialne za pracę z rodziną. (...) uderza mnie to, że my realizujemy wprost ustawę o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, staramy się wywiązywać ze wszystkich zadań odpowiedzialnie, natomiast ośrodek pomocy społecznej ze względu na dociążenie różnymi ustawami traktuje tę ustawę jako drugorzędną, i to widać. Ponieważ tych powrotów do rodzin biologicznych jest mało (...). Nie wszędzie jest zatrudniony asystent – mamy dwie gminy, które nie zatrudniają asystentów – więc z kim tworzyć plan pomocy dziecku i rodzinie?”

[FP6] „OPS-y mają różne rozumienie powrotów [dzieci z pieczy pod opiekę rodziców – A.P.-M.] – niektóre uważają, że najlepszy jest pobyt dziecka w pieczy a nie rozważanie i praca z rodzicami. Wolą płacić, niż dać drugą szansę”.

[FP9] „Ja oceniam negatywnie [współpracę PCPR-u z gminą – A.P.-M.], bo moim zdaniem po umieszczeniu dziecka w pieczy pracy z rodziną biologiczną nie ma w ogóle. Nawet jeśli piszemy do gminy jakieś pisma, to oni odpowiadają, że klient nie jest znany OPS-owi, w związku z powyższym ich to nie interesuje. Ja mam za sobą dyskusję z jedną z gmin, tam jest wybitnie niekompetentna kierowniczka ośrodka, na jakiej podstawie ją ja wzywam do tworzenia planu pomocy rodzinie czy do współpracy z koordynatorem, czy zapraszam na zespoły – według niej nie ma takich przepisów”.

Te wyniki można porównać z wynikami, jakie uzyskał w roku 2003 zespół badaczy z Instytutu Spraw Publicznych oraz wynikami badań przeprowadzonych w roku 2015 przez Koalicję na Rzecz Rodzinnej Opieki Zastępczej²¹⁶. W 2003 r. 85% kierowników PCPR-ów oceniało jako „dobrą” swą współpracę z ośrodkiem pomocy społecznej²¹⁷. Natomiast w 2015 r. w badaniach przeprowadzonych przez Koalicję jako „raczej dobrą” (36,2% ogółu), „dobrą” (36,2% ogółu) lub „bardzo dobrą” (12,8% ogółu) oceniało łącznie 85,2% spośród 196 badanych PCPR.

²¹⁶ J. Luberańska-Gruca J. (red.), Raport z oceny realizacji Ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej...

²¹⁷ E. Giermanowska, M. Raćław-Markowska, Instytucjonalne i rodzinne formy opieki zastępczej nad dziećmi i młodzieżą [w] M. Raćław-Markowska, S. Legat, Opieka zastępcza..., s. 109.

TABELA 32. OCENA WSPÓŁPRACY PCPR Z OPS (ANKIETA)		
Ocena	Liczba respondentów	% (100%=294)
„bardzo dobra – przebiega bez żadnych zakłóceń”	50	17,0
„dobra – sporadycznie zdarzają się jakieś zakłócenia”	180	61,2
„słaba – jest wiele kwestii, które wymagają poprawy”	48	16,3
„zła – trudno znaleźć obszar, w którym występuje współdziałanie”	4	1,4
brak danych	12	4,1

Źródło: opracowanie własne.

Wśród przeszkód na drodze do poprawy współpracy jednostek powiatu z gminą w zakresie udzielania rodzicom dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej odpowiedniej pomocy i wsparcia respondenci w badaniu przeprowadzonym przez Koalicję na rzecz Rodzinnej Opieki Zastępczej wskazywali:

- „brak asystentów rodziny, z którymi mogliby współpracować koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej”²¹⁸,
- „OPS-y powinny więcej pracy prowadzić z rodzicami biologicznymi na rzecz powrotu dzieci do domu”²¹⁹,
- „asystent rodziny nie jest przydzielany każdej rodzinie, której dziecko zostało zabrane”²²⁰.

Zdaniem autorów raportu z badań przeprowadzonych przez Koalicję „ośrodki pomocy społecznej traktują pieczę zastępczą jako trwałe środowisko wychowawcze, a nie jako formę przejściową i tymczasową”²²¹.

Należy pamiętać, że dane uzyskane w toku badań aktowych, to potwierdzenie wystąpienia pewnych faktów, a dane pozyskane w toku badania ankietowego, to z reguły opinie lub postawy respondentów, które nie muszą mieć potwierdzenia w rzeczywistości, do której się odnoszą²²².

V.2.7. Rozumienie pojęcia „tymczasowość pieczy zastępczej”

Respondentom uczestniczącym w badaniu ankietowym i wywiadzie fokusowym zadano pytanie „Jak rozumie Pani/Pan pojęcie »tymczasowość pieczy zastępczej« w ujęciu k.r.o. i ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej?”²²³.

²¹⁸ J. Luberadзка-Gruca, *Raport z oceny...*, s. 29.

²¹⁹ J. Luberadзка-Gruca, *Raport z oceny...*, s. 29.

²²⁰ J. Luberadзка-Gruca, *Raport z oceny...*, s. 29.

²²¹ J. Luberadзка-Gruca, *Raport z oceny...*, s. 29.

²²² E. Babbie, *Badania społeczne...*, s. 268–269.

²²³ Pytanie nr 5 w Ankiecie dla sędziów i pytanie nr 7 w Ankiecie dla PCPR (przyp. autorki).

Wszyscy przedstawiciele PCPR-ów wypełniając Ankietę udzielili na to pytanie odpowiedzi. Z reguły odpowiedzi były dość obszerne i uwzględniały podstawowe zasady udzielania pomocy rodzicom przeżywającym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych poprzez zapewnienie ich dzieciom pieczy zastępczej (np. pomocniczość organów państwa, prymat rodziców w opiece nad dziećmi, respektowanie praw dziecka, współpraca podmiotów zaangażowanych w pomoc rodzinie, etapowość działań) oraz podkreślały ograniczenie w czasie tego rozwiązania. Poniżej przywołamy kilka z nich:

[SP186] „Tymczasowość pieczy zastępczej oznacza, że dzieci zostają umieszczone w pieczy zastępczej na pewien »skończony« okres czasu, tj. do momentu kiedy rodzice biologiczni będą gotowi przejąć nad nimi opiekę lub będą mogli zostać przysposobione. Na chwilę obecną tymczasowość pieczy zastępczej obowiązuje w bardzo wąskim zakresie, zazwyczaj dzieci umieszczone w pieczy zastępczej pozostają w niej do czasu osiągnięcia pełnoletności. Ważnym jest aby okres, który rodzice dostają od Sądu na dopełnienie formalności związanych z poprawą swojej aktualnej sytuacji był wiążący. Dawanie kolejnych szans biologicznym rodzicom, którzy po 18 miesiącach nie uporządkowali swojego życia, wpływa negatywnie na przyszłość ich dzieci. Długotrwała piecza zastępcza powinna pojawiać się bardzo sporadycznie, jedynie w odniesieniu do dzieci, które nie mają szans na przysposobienie”.

[SP286] „Pobyt dziecka w pieczy zastępczej trwający maksymalnie do 18 miesięcy, po tym czasie powinien nastąpić powrót dziecka do rodziny biologicznej lub dziecko trafia do adopcji w przypadku, gdy rodzice zostaną pozbawieni władzy rodzicielskiej. Jednakże bardzo często zdarza się, że rodziny nie podejmują żadnych działań w kierunku powrotu dziecka do domu rodzinnego, mają ograniczoną władzę rodzicielską, bo brak jest przesłanek do pozbawienia ich władzy rodzicielskiej, a jeśli nawet są jej pozbawieni, to dzieci nie są zakwalifikowane do przysposobienia z racji np. wieku, więzi z rodziną zastępczą lub nie wyrażają zgody na przysposobienie i do pełnoletności przebywają w pieczy zastępczej”.

[SP202] „Dziecko powinno przebywać w pieczy zastępczej do momentu uregulowania sytuacji prawnej. Następnie powrót dziecka do rodziny biologicznej lub przysposobienie. W praktyce »tymczasowość pieczy zastępczej« polega na tym, że dziecko pozostaje w pieczy zastępczej do osiągnięcia pełnoletności lub ukończenia szkoły tj. do 25 roku życia, ponieważ mimo wniosków Organizatora o uregulowanie sytuacji prawnej dziecka, sąd nie widzi przesłanek do pozbawiania władzy rodzicielskiej rodziców biologicznych, ale też nie widzi możliwości powrotu dziecka do rodziców”.

[SP173] „Tymczasowość w pieczy zastępczej służyć ma odbudowaniu rodzin naturalnych. Na tymczasowość należy patrzeć przez pryzmat podstawowego celu umieszczenia dziecka poza rodziną, jakim jest udzielanie wsparcia dziecku i jego rodzinie. Piecza zastępcza z założenia jest pieczą nastawioną na przywrócenie dziecka rodzicom. Efekt może nie nastąpić, ale nie zmienia to faktu, iż założeniem pieczy zastępczej jest tymczasowość”.

Przedstawiciele jednostek powiatu odpowiedzialnych za organizację i wsparcie pieczy zastępczej w toku wywiadów fokusowych również precyzyjnie wymieniali warunki sprzyjające i ograniczające realizację zasady tymczasowości:

[FP5] „W moim rozumieniu zgodnie z zasadą subsydiarności piecza zastępcza ma zastępować coś naturalnego, najlepszego dla dziecka – czyli rodzinę biologiczną. (...) Piecza zastępcza ma zastępować rodzinę biologiczną w momencie, kiedy z jakiegoś powodu to rodzina nie wykonuje właściwie

tej opieki nad dzieckiem. Nie wykonuje, bo nie chce, bo nie może i zaczynamy mieć mnogość sytuacji. (...) Więc ustawa mówi nam o tym, że celem tymczasowości ma być albo powrót dziecka do rodziny biologicznej – czyli robimy wszystko, aby dziecko mogło wrócić do dla siebie najlepszej rodziny biologicznej, albo jeśli stwierdzamy ten fakt, że jest to niemożliwe, dziecko powinno trafić do adopcji”.

[FP1] „Dlatego tymczasowość należy rozumieć bardzo indywidualnie. Dla dziecka małego te perspektywy, gdzie rodzice nie rokują w żaden sposób to 3 miesiące i 4 będzie OK. A w niektórych przypadkach rzeczywiście zakładamy z góry, jeśli dziecko jest nastoletnie, że te 5 lat pobytu w pieczy to jest okres, który da możliwość rodzinie biologicznej, żeby poradzić sobie ze swoimi problemami i z góry zakładamy, że te 5 lat dziecko będzie przebywało w pieczy i rozumienie w ten sposób tymczasowości nie jest złe”.

Z kolei odpowiedzi sędziów biorących udział w sondażu na to samo pytanie można podzielić na trzy grupy. Po pierwsze, 24 sędziów (14,2% ogółu) nie udzieliło w ogóle odpowiedzi na to pytanie. Po drugie, znakomita większość sędziów – 119 (czyli 70,4% ogółu) odpowiedziała w podobny sposób jak przedstawiciele PCPR-ów. Poniżej kilka przykładowych wypowiedzi sędziów:

[SS107] „Wyjaśnię to tak. Wyobrażam sobie dziecko, stojące na stromym brzegu nad rwącą i niebezpieczną rzeką. Nagle brzeg się osuwa i dziecko wpada do rzeki. Wtedy z pomocą przypląwa łódź ratunkowa i zabiera dziecko na pokład. Dziecko musi pozostać na tej łodzi tak długo, jak długo potrwa naprawa brzegu, z którego wpadło do rzeki. Jeżeli jednak naprawa nie jest możliwa, wtedy dziecko należy zawieźć na drugi, bezpieczny brzeg. Łodzią ratunkową jest tutaj piecza zastępcza, zerwanym brzegiem rodzice biologiczni dziecka, a drugim brzegiem rodzice adopcyjni. Pobyt dziecka w łodzi ratunkowej jest więc dla dziecka czasową koniecznością”.

[SS104] „Tymczasowość pieczy winna polegać na tym, że dziecko po pewnym okresie albo wraca do rodziny biologicznej, gdyż rodzina dokonała zmian i daje gwarancje wykonywania władzy rodzicielskiej prawidłowo lub gdy przez 18 miesięcy nie zachodzą żadne zmiany - winno rodziców pozbawić się władzy rodzicielskiej, aby umożliwić przysposobienie dziecka. Powinna być zorganizowana praca z rodzinami biologicznymi, aby była możliwość powrotu dzieci do rodziny biologicznej. Ustawa oczywiście zakłada taką możliwość, ale faktycznie brak jest asystentów rodziny i najczęściej nie pracują już z rodziną, której dzieci umieszczono w pieczy zastępczej. Są też sytuacje bardziej skomplikowane, gdy ustanowiono rodzinę zastępczą z uwagi na chorobę rodzica, która wprawdzie uniemożliwia wykonywanie władzy, ale np. pozwala na kontakty i rodzic z tej możliwości korzysta, wprawdzie byłaby przesłanka do pozbawienia władzy rodzicielskiej z uwagi na trwałą przeszkodę, ale w takich sprawach należy badać sytuację indywidualnie”.

[SS155] „Piecza zastępcza ma na celu zapewnienie dziecku bezpiecznego, spokojnego i stabilnego środowiska, na czas ustabilizowania sytuacji życiowej rodziców np. opuszczenia przez nich zakładów karnych po odbyciu kar pozbawienia wolności, podjęcia przez nich leczenia odwykowego i zaprzestania nadużywania alkoholu, czy środków odurzających, powrotu do kraju po pobycie za granicą, poprawy stanu zdrowia fizycznego lub psychicznego, czasem osiągnięcia dojrzałości do przejęcia odpowiedzialnej opieki nad dzieckiem (dotyczy młodych rodziców, których dzieci najczęściej trafiają do pieczy zastępczej u swoich dziadków), czasem także zakończenia konfliktu na linii rodzic – dziecko (dotyczy nastolatków na tyle skonfliktowanych z rodzicami, że nie mają oni żadnego wpływu na swoje dzieci, przez co zagrożone jest ich dobro). Po ustaniu tej przyczyny, która uzasadniała umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej, dziecko może wrócić pod opiekę swoich rodziców (albo przynajmniej jednego z rodziców). Założenie pieczy zastępczej jest więc takie, że jest ona »na

jakiś czas», możliwie najkrótszy, jakiego potrzebuje rodzic (lub rodzice), żeby być znów zdolnymi do sprawowania odpowiedzialnej opieki nad dzieckiem i zapewnienia mu stabilnej sytuacji życiowej”.

[SS70] „Dziecko pozostaje w pieczy zastępczej do momentu poprawienia się sytuacji w domu, wtedy wraca pod pieczę rodziców. Uważam, że dzieje się to w 30% przypadków: powrót dziecka do rodziców, po trafieniu do placówki opiekuńczo-wychowawczej. Jeśli dziecko trafi do innej formy pieczy zastępczej (w szczególności do rodziny zastępczej), do rodziców wraca może 10% dzieci. Wydaje się, że rodzice »odpuszczają«, rozchodzą się, mają nowych partnerów i dzieci i nie walczą o tamto dziecko. W takim przypadku do około pół – jednego roku są pozbawiani władzy rodzicielskiej”.

[SS123] „Że rodzice przy pomocy Państwa powinni wszystko robić, by dziecko/dzieci do nich jak najszybciej wróciło”.

Trzecia grupa odpowiedzi udzielanych w Ankiecie przez sędziów to 26 odpowiedzi (15,4% ogółu) utożsamiających ideę tymczasowości pieczy zastępczej wyrażoną w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej z zapisem art. 112⁵ § 2 k.r.o.

[SS165] „Umieszczenie na sześć miesięcy do czasu ukończenia szkolenia”

Trudno się oprzeć wrażeniu, że wśród sędziów rodzinnych funkcjonuje niejednolity pogląd na kwestię „tymczasowości pieczy zastępczej”. Zwłaszcza dotyczy to tych sędziów, którzy wypełniając Ankietę nie wypowiedzieli się na ten temat. Natomiast, co ciekawe, sędziowie uczestniczący w wywiadzie fokusowym odnosili się do idei „tymczasowości pieczy” z dość dużym dystansem, skupiając się głównie w swych wypowiedziach na przykładzie dzieci umieszczonych w spokrewnionych rodzinach zastępczych:

[FS8] „Chcę powiedzieć, że my nie mamy tymczasowości w pieczy zastępczej, my mamy długotrwałą pieczę zastępczą, i nie będziemy jej mieli, ponieważ rzeczywiście na niektórych tylko terenach to działa”.

[FS5] „Jeżeli chodzi o moje doświadczenie, to bardzo mało dzieci wraca z powrotem do rodziców, trochę zwiększyło się tych wniosków po wejściu w życie świadczenia 500+. Natomiast nie oznacza to, że sąd się zgadzał z takim wnioskiem”.

[FS6] „W mojej ocenie dzieci nie wracają z rodzin spokrewnionych, bo chodzi również o pieniądze”.

[FS2] „U nas bardzo dużo dzieci z rodzin zastępczych zawodowych trafia do adopcji”.

Zatem podsumowując, sędziowie i przedstawiciele podmiotów odpowiedzialnych za tworzenie miejsc w pieczy zastępczej, **odnosząc się do tymczasowości pieczy zastępczej, zwracali uwagę na:**

- pomocniczą funkcję pieczy zastępczej;
- ograniczenie w czasie „zastępowania rodziców” – piecza zastępcza winna być sprawowana najkrócej jak to możliwe, ale nie dłużej niż 18 miesięcy;
- indywidualny charakter pieczy, dostosowany do sytuacji i potrzeb dziecka;
- aktywność rodziców dziecka umieszczonego w pieczy, którzy w czasie sprawowania pieczy zastępczej mają poprawić swoją sytuację osobistą, „odbudować się”;

- obowiązek państwa odnoszący się do „zorganizowania” pracy z rodziną po umieszczeniu dziecka w pieczy;
- obowiązek podjęcia przez sąd decyzji o dalszych losach dziecka po upływie czasu na poprawę sytuacji rodziców dziecka, czyli „przywrócenie dziecka rodzicom” lub pozbawienie władzy rodziców i skierowanie dziecka do procedury adopcyjnej.

W dalszych rozważaniach, posługując się pojęciem „zasada tymczasowości pieczy zastępczej”, będziemy się odnosić do zrekonstruowanego z wypowiedzi respondentów opisu.

V.2.8. Trudności i bariery w realizacji zasady „tymczasowości pieczy” w opinii sędziów i PCPR-ów

W badaniu sondażowym zapytano sędziów i przedstawicieli PCPR-ów o bariery w realizacji zadań związanych z tymczasowością pieczy zastępczej²²⁴. Nie wszyscy sędziowie odpowiedzieli na to pytanie, w odróżnieniu od przedstawicieli PCPR-ów, którzy chętnie ilustrowali zgłaszane trudności przykładami z praktyki.

Sędziowie wskazywali przede wszystkim na nie niewystarczające **zasoby w obszarze pieczy zastępczej oraz profesjonalizację opiekunów zastępczych**:

[SS22] „Największym problemem jest brak rodzin zastępczych i zachodzi konieczność umieszczania małoletnich w placówkach opiekuńczo-wychowawczych”.

[SS128] „Brak specjalistycznych rodzin zastępczych (niemożność wykonania orzeczeń w tym zakresie), brak placówek opiekuńczo-wychowawczych typu specjalistyczno-terapeutycznego, braki w zakresie przygotowania zawodowych rodzin zastępczych do opieki nad dziećmi sprawiającym problemy wychowawcze, szersza współpraca tych rodzin z rodzinami biologicznymi w kierunku powrotu dziecka do rodziny biologicznej”.

[SS15] „Umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej w niedalekiej odległości od miejsca zamieszkania rodziców, a nie w odległości 100 km co zdarza się nagminnie.”

[SS101] „Rozdzielanie licznego rodzeństwa – organizator wskazuje do 7 rodzeństwa 3 rodziny zastępcze, a dla 4 rodzeństwa – 2 placówki”.

[SS92] „Brak terminów szkoleń dla rodzin zastępczych”.

[SS131] „Pedagogizacja rodzin zastępczych, niektóre z nich nie rozumieją swojej roli i chcą przejąć opiekę nad dzieckiem, nie współpracują w kwestii powrotu dziecka do rodziny”.

[SS126] „W wielu przypadkach wydłużenie czasu pobytu dziecka w pieczy zastępczej tj. spokrewnionych rodzinach zastępczych jest wynikiem działań rodziny zastępczej, która z przyczyn ekonomicznych, utrudnia możliwość przejęcia bezpośredniej opieki nad małoletnimi przez rodziców biologicznych”.

[SP100] „W przypadku uregulowania sytuacji prawnej dziecka i zgłoszeniu dziecka do przysposobienia rodzice zastępczy nie wyrażają gotowości przysposobienia dziecka, co wiąże się z dalszym pobytam dziecka w pieczy zastępczej”.

²²⁴ Pytanie 24 w Ankiecie dla sędziów.

Drugim obszarem trudności wskazywanym przez respondentów są **niedostateczne zasoby gminy w obszarze wspierania rodziny** oraz niesatysfakcjonujące współdziałanie gminy z sądem i PCPR po umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej. Oto kilka wypowiedzi odnoszących się do tej kwestii:

[SS151] „Ośrodki Pomocy Społecznej odmawiają opiniowania kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej powołując się na brak przepisów w tym zakresie, w tym na to, że przepisy k.p.c. nie kreują po stronie pomocy społecznej żadnych obowiązków. Kolejne przepychanki i wzajemne skargi znacznie wydłużają postępowanie”.

[SP18] „Niewystarczająca liczba lub brak asystentów rodziny pracujących z rodzicami biologicznymi (...). Traktowanie przez OPS ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej jako drugorzędnego aktu (...) w porównaniu z ustawą o pomocy społecznej. Brak podstawy prawnej do wnioskowania przez ORPZ (koordynatora RPZ), dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej (wychowawcę) o objęcie rodziny biologicznej pomocą asystenta”.

[SP20] „Niedostateczna współpraca pomiędzy OPS, a PCPR”.

[SP292] „Brak asystentów zatrudnionych przez gminy lub zatrudnianie ich na krótki czas np. umowy-zlecenie. Brak profesjonalnej pracy z rodziną ze strony OPS, asystentów rodziny”.

[SP75] „Brak systemów wsparcia dla rodziców biologicznych (poza asystentem rodziny) np. dostęp do terapii, do mieszkań, do aktywności zawodowej. Brak dostępu do szkoleń podnoszących kompetencje wychowawcze rodziców biologicznych chcących odzyskać władzę rodzicielską, brak bezpłatnego wsparcia prawnego dla rodziców biologicznych”.

[SP114] „Gminy niechętnie wyrażają opinie (nie przedstawiają opinii) w sprawie uregulowania sytuacji prawnej dziecka po 18 miesiącach od umieszczenia w pieczy”.

Kolejny obszar wskazywany przez respondentów to **działania Ośrodków Adopcyjnych** na rzecz pozyskiwania kandydatów na przysposabiających lub po prostu brak zainteresowania tych kandydatów przysposabianiem starszych dzieci:

[SS104] „Barierą jest fakt, że nawet przy pozbawieniu władzy rodzicielskiej rodziców dzieci starszych ponad 10 letnich, lub w przypadku dużych rodzeństw, pozostają one w pieczy zastępczej, gdyż brak kandydatów na rodziców adopcyjnych. W przypadku dzieci młodszych zwracamy się regularnie do PCPR, ewentualnie rodziny zastępczej lub placówki o informacje o rodzicach, czy się interesują, monitorujemy sytuację, aby po około 12 miesiącach rozważyć, czy nie ma podstaw do wszczęcia postępowania o pozbawienie władzy rodzicielskiej, aby dziecko mogło być przysposobione”.

[SP293] „Wstrzymanie adopcji zagranicznych wpływa negatywnie na szansę dzieci (z uregulowaną sytuacją prawną) na znalezienie odpowiednich rodziców adopcyjnych”.

[SP256] „Brak zgody opiekuna prawnego, który pełni funkcję rodziny zastępczej na adopcję dziecka”.

Kolejnym obszarem trudności w realizacji zasady tymczasowości jest niezadowolające działanie sądów rodzinnych. W zasadzie zgłaszane przez samych sędziów i przedstawicieli powiatów uwagi można podzielić na: te dotyczące niewydolności instytucji („przeciążenie pracą”, „wyznaczanie odległych terminów przez OZSS”, „przewlekłość postępowania”), barier wynikających z obowiązującego prawa (np. kwestia integralności wyroku rozwodowego)

oraz niedostatecznej wiedzy sędziów odnośnie organizacji wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. Poniżej kilka wypowiedzi respondentów badania sondażowego:

[SS74] „Marzę o mniejszym referacie, by częściej wyznaczać kalendarz w danej sprawie”.

[SP1] „Przewlekłość postępowań sądowych, zarówno w przypadku powrotu dziecka, jak i pozbawienia władzy rodzicielskiej i przysposobienia”.

[SP19] „Długie terminy oczekiwania na badanie zespołu specjalistów sądowych”.

[SP47] „Kwestia przedłużającego się postępowania sądowego – niemożność rozpatrzenia przez sąd okręgowy wniosku o pozbawienie władzy rodzicielskiej w związku z trwającą sprawą rozwodową. Sprawa rozwodowa trwa od ponad roku, małoletnie dzieci nie mają żadnego kontaktu z rodzicami, którzy nie interesują się ich losem, nie łożą na ich utrzymanie”.

[SP72] „Sąd nie chce pozbawiać władzy rodzicielskiej rodziców, którzy nie wykazują żadnego zainteresowania dzieckiem, wciąż daje im »kolejną szansę«”.

[SP91] „Brak znajomości przez sędziów zapisów ustawy o pieczy zastępczej np. o czasowości pobytu dziecka w zawodowej rodzinie zastępczej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego (4 m-ce lub max. 8 m-cy), brak wiedzy o różnicach pomiędzy rodziną niezawodową i zawodową”.

[SP128] „Zmiana stanowiska w sądach, że umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej poprzez ograniczenie władzy rodzicielskiej jest uregulowaniem sytuacji prawnej dziecka i nie widzi się wtedy zasadności wniosków ORPZ po 18 miesiącach pobytu dziecka w pieczy zastępczej. Mimo, iż przez 18 miesięcy rodzice dziecka nic nie zrobili, aby zmienić swoją sytuację sąd nie widzi zasadności ani pozbawienia ich władzy, ani też powrotu dziecka pod ich opiekę. W ten sposób dzieci długoterminowo przebywają w rodzinnej pieczy zastępczej”.

Respondenci wskazywali również na **postawę i odpowiedzialność rodziców** dzieci umieszczanych w pieczy zastępczej za nie podejmowanie działań na rzecz reintegracji

[SS117] „Powodem pozostawiania dzieci w pieczy jest mała motywacja rodziców do zmiany warunków postępowania. Pozbawienie władzy rodzicielskiej nie motywuje ich w żaden sposób, raczej czują się zwolnieni z obowiązku. Brak skutecznych narzędzi do efektywnej pracy z rodzicami. Często asystenci nie są w stanie wyegzekwować planu pracy z rodziną i traktowani są przez rodziny jako zło konieczne. Zasądzanie alimentów również nie motywuje, albowiem praktycznie ich egzekucja jest niemożliwa”.

[SP37] „Ustawa o wspieraniu rodziny spowodowała, że jest silna koncentracja na rodzicach, u których przez nieustającą pomoc wzmacniana jest postawa roszczeniowa. Niestety nie koncentrują się oni na wzmacnianiu umiejętności opiekuńczo-wychowawczych i na dobru dziecka, tylko na swoich prawach”.

Podsumowując wypowiedzi respondentów z sondażu i wywiadów fokusowych, trzeba zwrócić uwagę na wzajemną zależność i oddziaływanie poszczególnych elementów systemu pomocy dziecku i rodzinie (jednostki wspierania rodziny, jednostki pieczy zastępczej, ośrodki adopcyjne i sądy opiekuńcze) na efektywność realizacji zasady tymczasowości pieczy zastępczej. Ustabilizowanie sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej to wypadkowa działań poszczególnych składowych tego systemu. Osłabienie jednego elementu tego systemu, podobnie jak w systemie naczyń połączonych, wywołuje zawirowania i osłabia

działanie pozostałych elementów. Stąd, w przeprowadzonym badaniu, sędziów najbardziej niepokoją niedostateczne zasoby powiatu w zakresie rodzinnej pieczy zastępczej. Natomiast sędziów i przedstawicieli powiatów niepokoi małe zaangażowanie gmin w pracę z rodzicami przeżywającymi trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Z kolei zaangażowani przedstawiciele gmin lub powiatów wskazują na niedostateczną aktywność i zaangażowanie sądu opiekuńczego.

Sąd opiekuńczy w postępowaniu wykonawczym sprawuje nadzór nad wykonaniem przez podmioty pozasądowe wydanego przez sąd orzeczenia, jednocześnie nie posiadając żadnego wpływu na kształtowanie stanu zasobów ludzkich i infrastruktury tych podmiotów. Ta okoliczność może być źródłem frustracji sędziego rodzinnego i napięć w relacji z partnerami pozasądowymi. Ponadto, jak wynika z wypowiedzi sędziów rodzinnych, postępowanie wykonawcze jest praktycznie pomijane w sprawozdawczości statystycznej wydziałów rodzinnych i tym samym marginalnie traktowane przez nadzór i samych sędziów. Brak przepisów wykonawczych odnoszących się do postępowania opiekuńczego i rosnąca liczba spraw do rozpoznania w referacie sędziego rodzinnego skutecznie wstrzymuje rozwój i doskonalenie praktyki w zakresie prowadzenia postępowania wykonawczego, tym samym wpływając na jakość tego postępowania i wykonania orzeczenia sądu opiekuńczego.

VI. Podsumowanie wyników, wnioski i rekomendacje w zakresie zmiany obowiązującego prawa i praktyki

Józefina Hrynkiewicz, podsumowując badania swego zespołu dotyczące procesu umieszczania dzieci w pieczy zastępczej, stwierdza, że „umieszczenie dziecka w domu dziecka jest finałem, trwającego wiele lat procesu rozpadu rodziny i utraty przez rodzinę funkcji opiekuńczych, wychowawczych, socjalizacyjnych, ekonomicznych. Proces zaniku funkcji rodziny wobec dziecka trwa wiele lat i systematycznie pogłębia się. Rodzina traci swoje funkcje w stosunku do dziecka często jeszcze wiele lat przed jego umieszczeniem w domu dziecka”²²⁵.

Natomiast Agnieszka Golczyńska-Grondas, badając losy (biografie) wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych, rekonstruuje zgeneralizowany obraz dzieciństwa swych narratorów. „Na charakterystykę tę składają się: materialne ubóstwo, w tym złe warunki mieszkaniowe, zły stan zdrowia członków rodziny, wielowymiarowa dysfunkcyjność rodziny połączona nierzadko ze specyficzną strukturą systemu rodzinnego. Innymi słowy stwierdzić można, że dzieciństwo narratorów to czas naznaczony wielowymiarową deprywacją”²²⁶.

Według Golczyńskiej-Grondas „bardzo istotną, niezaspokojoną w okresie dzieciństwa potrzebą była potrzeba bezpieczeństwa. Generalnie rzecz biorąc, w rodzinach narratorów obecne były wszelkie możliwe dysfunkcje (występujące w różnych konfiguracjach w badanych historiach życia), negatywnie oddziaływujące na codzienne funkcjonowanie zarówno dzieci, jak i dorosłych. Problemem wspominanym przez ponad jedną trzecią narratorów jest alkoholizm ich bliskich. Problemowo pili przede wszystkim ojcowie i ojczymowie, w części przypadków także matki, rodzeństwo, rzadziej dziadkowie”²²⁷. „Z alkoholizmem dorosłych współwystępowała przemoc psychiczna i fizyczna. Badani byli jako dzieci nie tylko świadkami bicia przede wszystkim matek przez ojców, ojczymów czy starszych braci, ale także ofiarami skierowanej przeciwko nim agresji dorosłych. Jedna czwarta narratorów w dzieciństwie lub/i adolescencji była katowana przez rodziców lub ich partnerów”²²⁸.

Zdaniem byłych wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych wysłuchanych przez A. Golczyńską-Grondas doświadczanie w rodzinie pochodzenia przemocy było dla nich traumatycznym doświadczeniem. Badani wspominali, że ich matki lub oni sami stosowali

²²⁵ J. Hrynkiewicz, *Odrzuceni...*, s. 203.

²²⁶ A. Golczyńska-Grondas, *Chybotliwa łódź...*, s. 40.

²²⁷ A. Golczyńska-Grondas, *Chybotliwa łódź...*, s. 45.

²²⁸ A. Golczyńska-Grondas, *Chybotliwa łódź...*, s. 47.

różne strategie, by unikać sprawcy przemocy – służyły temu ucieczki z domu lub opuszczanie domu na kilka godzin i szukanie schronienia u znajomych lub na klatce schodowej²²⁹. „Dysfunkcje rodzinne pogłębiał stan zdrowia członków rodziny, wynikający po części najprawdopodobniej z ubóstwa i złego stanu przeludnionych, niedogranych i zagrzybionych mieszkań, a po części z uzależnienia od alkoholu. Badani wspominają o poważnych chorobach rodziców (ewentualnie dziadków) zarówno somatycznych (choroby układu krążenia, nowotwory), jak i psychicznych (nerwice, zaburzenia osobowości, depresje) oraz o wypadkach związanych z nadużywaniem alkoholu. Kilkoro z narratorów przeżyło w dzieciństwie, czasami w sposób niezwykle dramatyczny²³⁰, śmierć najbliższych osób (...). Dramatycznym wydarzeniem w życiu części narratorów była także rozłąka z umieszczanym w placówkach lub oddawanym do adopcji rodzeństwem”²³¹.

Zrekonstruowany przez A. Golczyńską-Grondas w toku badań obraz rodziny pochodzenia i dzieciństwa dzieci umieszczonych w placówkach opiekuńczo-wychowawczych powinien wzbudzić refleksję i poczucie odpowiedzialności za ich losy u wszystkich profesjonalistów pracujących z dziećmi i ich rodzinami. Szczególna odpowiedzialność spoczywa na sędziach rodzinnych, którzy prowadzą postępowania opiekuńcze dotyczące lub skutkujące umieszczeniem dziecka w pieczy zastępczej. Ta odpowiedzialność za losy dziecka nie kończy się na wydaniu postanowienia o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej, lecz towarzyszy sędziemu do chwili zakończenia postępowania wykonawczego w sprawie.

VI.1. Podsumowanie wyników badań ilościowych i jakościowych

Na podstawie uzyskanych danych aktowych można powiedzieć, że postępowanie wykonawcze w sprawach, w których sąd zdecydował o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej, toczy się według przyjętej w danym wydziale lub przez danego sędziego praktyki. Wobec braku przepisów wykonawczych odnoszących się do postępowań opiekuńczych sędziowie rodinni w tej kategorii spraw stosują dyspozycje art. 578¹ § 1 k.p.c. i art. 597¹ § 3 k.p.c. Pierwszy z nich jest przepisem ogólnym i dotyczy wszystkich spraw, w których prowadzone jest w wydziałach rodzinnych postępowanie wykonawcze, a drugi określa minimalną częstotliwość, z jaką sąd winien dokonywać oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej, oraz zawiera dyspozycję co do zakresu dalszych działań sądu opiekuńczego zgodnych z dobrem tego dziecka.

²²⁹ A. Golczyńska-Grondas, *Chybotliwa łódź...*, s. 49.

²³⁰ Np. samobójstwo rodzica, śmierć rodzica wskutek zatrucia skażonym alkoholem, zamordowanie przyrodniego brata przez ojczyma, doświadczenie 8-letniej dziewczynki agonii i śmierci swej 2-letniej siostry, śmierć siostry w wypadku samochodowym spowodowanym przez pijanego ojca (A. Golczyńska-Grondas, *Chybotliwa łódź...*, s. 50).

²³¹ A. Golczyńska-Grondas, *Chybotliwa łódź...*, s. 50-51.

Jak twierdzi Daniel Jakimiec, „w przypadku postępowania wykonawczego w sprawach z zakresu władzy rodzicielskiej przedmiot tego postępowania determinuje zakres i rodzaj ochrony udzielonej przez sąd opiekuńczy małoletniemu dziecku. W sprawach o wykonywanie orzeczenia wydanego na podstawie art. 109 § 2 k.r.o. podmiotem postępowania wykonawczego jest małoletni oraz jego naturalne środowisko rodzinne, przedmiotem zaś – zapewnienie dziecku należytej opieki i warunków rozwoju zgodnie z zasadą dobra tego dziecka. Przedmiot postępowania jest realizowany przez kształtowanie prawidłowych postaw i wzorców zachowania rodziców (...). Celem tego postępowania jest wspieranie rodziny w jej reintegracji i dążenie tym samym do zapewnienia dziecku właściwego rozwoju fizycznego i intelektualnego w jego naturalnym środowisku”²³², przy czym wartością nadrzędną nad „dobrem rodziny” jest zawsze „dobro dziecka”. Zatem oczekujemy aktywności sędziego prowadzącego postępowanie wykonawcze w tej kategorii spraw, która nie została nigdzie przez ustawodawcę dookreślona.

W rozdziale III.1. zrekonstruowano na podstawie literatury tematu, doświadczeń własnych i praktyki sądowej katalog czynności, jakie musi lub może podjąć sąd, prowadząc postępowanie wykonawcze w sprawach dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej. Katalog posłużył do analizy danych z akt sądowych, ale może być również pomocny dla sędziów w okresie oczekiwania na wydanie stosownych przepisów wykonawczych.

W toku przeprowadzonych badań aktowych, sondaży i wywiadów fokusowych badano praktykę sądową w zakresie realizacji zasady tymczasowości pieczy zastępczej wyrażoną w art. 112⁴ k.r.o. oraz zgromadzono rekomendacje środowiska sędziowskiego i przedstawicieli jednostek powiatu odpowiedzialnych za organizację i rozwój pieczy zastępczej na temat zmian praktyki sądowej. W badaniu wykorzystano dane ilościowe i jakościowe z:

- 201 akt sądowych z 28 losowo dobranych sądów rejonowych z całej Polski;
- 169 ankiet wypełnionych przez sędziów rodzinnych orzekających w sądach rejonowych w całej Polsce;
- 294 ankiet wypełnionych przez przedstawicieli powiatowych centrów pomocy rodzinie;
- dwóch wywiadów fokusowych z udziałem łącznie 10 sędziów rodzinnych;
- dwóch wywiadów fokusowych z udziałem łącznie 13 przedstawicieli PCPR-ów i ORPZ.

Na podstawie badań aktowych ustalono, że orzeczenia sądu o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej **dotyczyły 285 małoletnich dzieci** – najczęściej jednego dziecka (137 spraw), dwojga dzieci (51 spraw), trojga dzieci (7 spraw), czworga dzieci (3 sprawy), pięciorga dzieci (2 sprawy) i sześciorga dzieci (1 sprawa). W pieczy zastępczej umieszczano dzieci w wieku od 2 doby życia do 18 roku życia, najczęściej małe dzieci – odpowiednio w grupie wiekowej do 3 lat – **71 dzieci (24,9% ogółu)** i od 3 do 7 lat – **59 dzieci (20,7% ogółu)**.

²³² D. Jakimiec, *Dysfunkcjonalność rodziny...*, s. 112.

Decyzja sądu opiekuńczego o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej w **63 badanych sprawach (31,8% ogółu)** była kolejną formą ingerencji sądu w sferę władzy rodzicielskiej. Wśród zidentyfikowanych na podstawie dokumentów z akt sądowych **problemów w funkcjonowaniu rodziny i czynników ryzyka** najczęściej występowały:

- samotne rodzicielstwo – 145 spraw (72,1% ogółu),
- nadużywanie alkoholu przez rodzica/opiekuna – 92 sprawy (45,8% ogółu),
- niskie kompetencje rodzicielskie – 63 sprawy (31,3% ogółu),
- trudna sytuacja materialna – 44 sprawy (21,3% ogółu),
- złe warunki lokalowe – 28 spraw (13,9% ogółu),
- przemoc w rodzinie – 25 spraw (12,4% ogółu),
- przewlekła choroba rodziców – 25 spraw (12,4% ogółu).

Warto podkreślić, że w poszczególnych rodzinach współwystępowało wiele czynników zaburzających ich funkcjonowanie. Stąd można powiedzieć, że interwencja sądu opiekuńczego, poza sprawami, w których zachodziła konieczność ustanowienia przedstawiciela ustawowego i zapewnienia dziecku pieczy zastępczej w związku z śmiercią lub przewlekłą chorobą jego rodzica, dotyczyła rodzin wieloproblemowych często będących już wcześniej w zainteresowaniu sądu opiekuńczego.

Wśród **bezpośrednich powodów umieszczenia** dziecka w pieczy zastępczej najczęściej odnotowano²³³:

- nadużywanie alkoholu, libacje i interwencje policji – 79 spraw (39,3% ogółu),
- pozostawienie dziecka bez opieki/nadzoru – 53 sprawy (26,4% ogółu),
- śmierć rodzica/brak przedstawiciela ustawowego – 30 spraw (14,9% ogółu),
- porzucenie dziecka – 29 spraw (14,4% ogółu),
- zaniedbywanie – 23 sprawy (11,4% ogółu),
- osadzenie w zakładzie karnym, długotrwały pobyt w szpitalu – 20 spraw (9,9% ogółu),
- przemoc w rodzinie – 18 spraw (8,9% ogółu),
- choroba psychiczna lub inna choroba rodzica uniemożliwiająca mu sprawowanie pieczy nad dzieckiem – 18 spraw (8,9% ogółu),
- zrzeczenie blankietowe – 7 spraw (3,5% ogółu).

Sąd, oceniając zagrożenie dobra dziecka, w tym realność wystąpienia lub wystąpienie zagrożenia życia lub zdrowia dziecka, podjął decyzję o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej już na etapie prowadzonego postępowania rozpoznawczego w 83 sprawach (41,3% ogółu). Sąd w badanej próbie **umieścił dziecko pierwszorazowo** w:

- spokrewnionej rodzinie zastępczej – 85 spraw (42,3% ogółu),
- niezawodowej rodzinie zastępczej – 35 spraw (17,4% ogółu),
- zawodowej rodzinie zastępczej – 17 spraw (8,5% ogółu),

²³³ W badanych sprawach mogło współwystępować wiele bezpośrednich powodów umieszczenia dziecka w pieczy (przyp. autorki).

- rodzinnym domu dziecka – 5 spraw (2,5% ogółu),
- placówce opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego – 2 sprawy (1,0% ogółu),
- placówce opiekuńczo-wychowawczej (bez typu rodzinnego) – 57 spraw (28,4% ogółu).

Zatem **najczęściej dzieci były umieszczane w spokrewnionych rodzinach zastępczych (42,3% ogółu) i placówkach opiekuńczo-wychowawczych (28,4% ogółu)**. Jedynie w 12% spraw sąd umieścił dziecko w zawodowej formie rodzinnej. Trudno oszacować, jaki odsetek rodzin zastępczych określonych jako „niezawodowe rodziny zastępcze” był tworzony przez osoby spokrewnione lub spowinowacane z dzieckiem, a jaki przez osoby obce dla dziecka. Jednak faktem jest, że w okresie objętym badaniem²³⁴ **dominowało umieszczanie dzieci w spokrewnionych rodzinach zastępczych i placówkach opiekuńczo-wychowawczych**. W aktach odnotowano wystąpienie trudności²³⁵ w wskazywaniu przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zgodnie z oczekiwaniami sądu lub ustanawianie przez sąd rodziny zastępczej w związku z brakiem szkoleń dla kandydatów na rodziców zastępczych, o których mowa w przepisach o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Niestety w badanej próbie **w 17 sprawach (8,5% ogółu) sąd umieścił w instytucjonalnej pieczy dziecko w wieku poniżej 7 r.ż.**, a w dziewięciu sprawach (4,5% ogółu) rodzeństwa składające się z co najmniej jednego dziecka w wieku poniżej 7 r.ż. Z uwagi na brak odpowiednich zasobów na terenie powiatu pochodzenia dziecka **w 15 sprawach (7,5% ogółu) dzieci były umieszczane w pieczy zastępczej na terenie innego powiatu**, a w 27 sprawach (czyli 42,2% spraw, które dotyczyły rodzeństw) doszło do rozdzielenia rodzeństwa. Bardzo niepokojącą praktyką było **przenoszenie dziecka umieszczonego w pieczy do innego miejsca sprawowania w pieczy** i dotyczyło to zarówno migracji do i z danej formy pieczy (rodzinnej lub instytucjonalnej), jak również w obrębie danej formy pieczy. Taką sytuację odnotowano **w 48 sprawach (23,9% ogółu)**, a w 17 sprawach (9,0%) zmiana była wielokrotna.

Sąd opiekuńczy **najczęściej ograniczał rodzicom dzieci władzę rodzicielską** – odpowiednio 115 matkom i 90 ojcom. Pozbawienie władzy rodzicielskiej nastąpiło w przypadku 35 matek i 24 ojców, a zawieszenie władzy wobec 7 matek i ojców. Nadto **w 17 sprawach (8,5% ogółu) sąd ustanowił nad rodziną zastępczą nadzór kuratora sądowego**. W 70 orzeczeniach (34,8% ogółu) lub zarządzeniach wydanych po stwierdzeniu prawomocności orzeczenia **sąd wskazywał jednostkom odpowiedzialnym za tworzenie miejsc w pieczy zastępczej częstotliwość składania sprawozdań** dotyczących sytuacji rodziny i udzielanej pomocy, w tym prowadzonej pracy z rodziną. Co do zasady sąd stwierdzając prawomocność orzeczenia **przesyłał je natychmiast do wykonania do właściwego PCPR-u** lub organizatora

²³⁴ W odezwach do prezesów sądów proszono o przesłanie akt Nsm, w których w roku 2015 dziecko zostało umieszczone w dowolnej formie pieczy zastępczej (przyp. autorki).

²³⁵ Np. Sąd Rejonowy w Brodnicy, III Opm 13/00; Sąd Rejonowy w Głogowie, III Opm 111/15, III Opm 71/15; Sąd Rejonowy dla Łodzi-Widzewa, V Opm 38/15, V Opm 492/17; Sąd Rejonowy w Międzyrzecz, III Opm 11/15.

rodzinnej pieczy zastępczej. **Jedynie w 15 sprawach (7,5% ogółu) sąd dodatkowo przesłał to orzeczenie lub poinformował o jego wydaniu właściwą jednostkę gminy odpowiedzialną za udzielenie rodzicom wsparcia, o którym mowa w przepisach ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej**, tym samym inicjując działania na rzecz reintegracji rodziny. Niestety jak wynika z badań aktowych, sondaży i wywiadów fokusowych nie jest to powszechnie obowiązująca praktyka.

W ośmiu sprawach (4% ogółu) sąd przesłał prawomocne orzeczenie do zespołu kuratorskiej służby sądowej, zlecając podjęcie współpracy z jednostką powiatu albo wykonywanie cyklicznych wywiadów.

Jeśli chodzi o **sposób prowadzenia przez sąd postępowania wykonawczego** w sprawach, gdzie dziecko przebywało w pieczy zastępczej, można stwierdzić, że w 152 sprawach (75,6% ogółu) **sąd zapoznawał się z aktami Opm regularnie**, wyznaczając termin sesji/kalendarza wykonawczego – co najmniej raz na 6 miesięcy w 139 sprawach (69,1% ogółu), a rzadziej w 13 sprawach (6,5% ogółu). W pozostałych 49 sprawach (24,4% ogółu) sąd podejmował decyzje bez ustalonego rytmu, z reguły akta były przedstawiane sędziemu „z wpływem”. W jedynie 44 sprawach (21,9% ogółu) sąd w toku postępowania wykonawczego wyznaczał posiedzenia wykonawcze z udziałem osób objętych orzeczeniem sądu, o których mowa w § 257 Regulaminu urzędowania sądów powszechnych.

Praktyka sądowa pokazuje, że sąd, prowadząc postępowanie wykonawcze, najczęściej opierał się na analizie wpływających do akt wykonawczych sprawy Opm dokumentów, przekazywanych przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej lub dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej, dotyczących całokształtu sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej. W toku badania aktowego stwierdzono, że **w 189 sprawach (94% ogółu) organizator rodzinnej pieczy zastępczej lub dyrektor placówki z własnej inicjatywy lub w terminach określonych przez sąd przysyłał dokumenty zawierające informacje o aktualnej sytuacji dziecka i jego rodziny** wraz z opinią w sprawie zasadności dalszego pobytu dziecka. Wydaje się, choć nie było to przedmiotem badań, że różna jest jakość i zawartość informacji o dziecku i jego rodzinie przekazywanych do sądu przez organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej i dyrektorów placówek opiekuńczo-wychowawczych. Może to wynikać z różnic w określeniu, co jest obowiązkową dokumentacją dla sądu (porównaj: tabela 5.) oraz brakiem wzorów tych dokumentów w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Ponadto w toku badań stwierdzono, że organizator rodzinnej pieczy zastępczej i dyrektor placówki opiekuńczo-wychowawczej zgodnie z zapisami ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej po upływie 18 miesięcy od umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej wnioskował do sądu o uregulowanie sytuacji prawnej dziecka. **W 10 sprawach (5% ogółu) przed upływem 18 miesięcy, a w 58 sprawach (28,9% ogółu) po upływie 18 miesięcy do sądu wpłynęły wnioski** organizatora rodzinnej pieczy lub dyrektora placówki o uregulowanie sytuacji prawnej dziecka wraz z wymienioną w ustawie opinią z gminy o przebiegu pracy

z rodziną dziecka. Badania aktowe i wywiady fokusowe z udziałem sędziów i przedstawicieli jednostek powiatów dostarczyły dowodów na to, że **istnieje różnorodna praktyka sądowa, co do reakcji sądu na wniosek organizatora rodzinnej pieczy lub dyrektora placówki** – od wszczynania z urzędu na podstawie wniosku postępowania o pozbawienie władzy rodzicielskiej, poprzez badanie czy zachodzą przesłanki do wszczęcia takiego postępowania w aktach Opm lub Nmo, do ignorowania wniosku bez sprawdzenia, czy dobro dziecka wymaga podjęcia takich działań. Na tym tle rodzą się napięcia w relacji sąd ↔ jednostka powiatu, stąd wydaje się, że jest to obszar działania sądu, który wymaga bardziej wnikliwej analizy.

Sędziowie, prowadząc postępowanie wykonawcze, dość chętnie wykorzystywali dyspozycję art. 570¹ § 1 k.p.c. i zlecali kuratorom sądowym przeprowadzenie wywiadu środowiskowego – jednakże w sądach funkcjonowała niejednolita praktyka co do tego, gdzie ten wywiad miał być przeprowadzony (w miejscu sprawowania pieczy zastępczej czy w miejscu zamieszkania rodziców dziecka umieszczonego w pieczy) i na jaką okoliczność (np. sytuacji opiekuńczo-wychowawczej małoletniego lub utrzymywania się powodów umieszczenia dziecka w pieczy). Stąd w badanej próbie stwierdzono **33 sprawy (16,4% ogółu), w których sąd zlecał kuratorowi sądowemu wywiad w miejscu zamieszkania rodziców biologicznych dziecka, a w 46 sprawach (22,9% ogółu) w miejscu sprawowania pieczy zastępczej**. Często zarządzenie sądu o zleceniu kuratorowi wywiadu środowiskowego było reakcją sądu na wniosek rodzica lub innej osoby bliskiej w sprawie urlopowania dziecka.

Jedynie w **12 sprawach (6% ogółu) przedstawiciel sądu w osobie kuratora sądowego uczestniczył w posiedzeniach w sprawie oceny zasadności dalszego pobytu dziecka w pieczy**, przy czym w sześciu sprawach był to kurator, który pełnił nadzór nad rodziną zastępczą i udział w posiedzeniu zespołu wchodził w zakres czynności kuratora pełniącego nadzór. Zatem można stwierdzić, że bezpośredni udział przedstawiciela sądu w ocenie sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej ma charakter marginalny i odnosi się do kuratorów sądowych. Należy jednak zauważyć, że kuratorzy sądowi w postępowaniu wykonawczym w tej kategorii spraw nie prowadzą czynności o charakterze ciągłym, lecz, w zależności od ustalonej w tym zakresie praktyki sądu lub potrzeb, na zlecenie sądu wykonują (incydentalnie) wywiady środowiskowe.

W 28 sprawach (13,9% ogółu) rodzice dziecka lub inne osoby bliskie składały do sądu wnioski o urlopowanie dziecka przebywającego w pieczy. Sąd w reakcji na taki wniosek zwracał się do placówki lub rodziny zastępczej o stanowisko w sprawie urlopowania lub zlecał kuratorowi wywiad w miejscu zamieszkania rodziców lub sprawowanej pieczy. Na podstawie zgromadzonego materiału sąd podejmował decyzję o udzieleniu zgody albo odmowie.

W toku prowadzonego postępowania wykonawczego w sprawie dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej z udziałem osób objętych orzeczeniem sądu **toczyły się inne postępowania przez sądem rodzinnym lub sprawy o rozwód**. Najczęściej odnotowano sprawy o:

- ustanowienie opieki prawnej dla dziecka – 73 sprawy (36,3% ogółu);

- pozbawienie władzy rodzicielskiej – 59 spraw (29,4% ogółu);
- demoralizację – 17 spraw (8,5%), w tym 12 dzieci umieszczono w młodzieżowym ośrodku wychowawczym, a wobec pięciorga dzieci ustanowiono nadzór kuratora sądowego;
- rozwód – 11 spraw (5,5% ogółu);
- alimenty – 7 spraw (3,5% ogółu);
- zawieszenie władzy rodzicielskiej – 4 sprawy (2,0%);
- ustalenie kontaktów – 2 sprawy (1,0%).

Niestety jedynie w **czterech sprawach (2,0% ogółu) inicjatywa wszczęcia kolejnego postępowania zgodnie z dyspozycją art. 579¹ § 3 k.p.c. pochodziła od sądu**, co oznacza, że sąd prowadzący postępowanie wykonawcze nie przejawiał aktywności w tym zakresie.

W ocenie badającej **jedynie w 64 sprawach (31,8% ogółu) sąd wykazywał aktywność i zaangażowanie, prowadząc postępowanie wykonawcze** w sprawach, w których dziecko przebywało w pieczy zastępczej. Wyznacznikiem aktywności i zaangażowania sądu było regularne wyznaczanie kalendarzy wykonawczych, wyznaczanie posiedzeń wykonawczych z udziałem stron, wydawanie zarządzeń, współdziałanie z jednostkami organizacyjnymi wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz reagowanie na pojawiające się w aktach informacje o trudnościach czy nieprawidłowościach w trakcie pobytu dziecka w pieczy zastępczej. **W 130 sprawach (64,7% ogółu) stwierdzono, że sąd podejmuje jedynie rutynowe czynności**, np. zapoznaje się z dokumentami wpływającymi do akt bez dodatkowej aktywności. Natomiast **w siedmiu sprawach (3,5% ogółu) w aktach wykonawczych Opm nie stwierdzono żadnej aktywności sądu** prowadzącego postępowanie wykonawcze. Aktywność i zaangażowanie sądu prowadzącego postępowanie wykonawcze w sprawach, w których umieszczono dziecko poza rodziną, ma kluczowe znaczenie dla realizacji zasady tymczasowości pieczy zastępczej wyrażonej w art. 112⁴ k.r.o. Do kompetencji sądu należy podejmowanie decyzji o zmianie obowiązującego orzeczenia o umieszczeniu dziecka w pieczy, co zwykle stanowi swego rodzaju podsumowanie działań podejmowanych przez pozasądowych partnerów i rodziców dziecka. Jednocześnie sąd w ramach czynności związanych z nadzorowaniem wykonywania orzeczenia o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej ma uprawnienia do aktywizowania zasobów w obszarze wspierania rodziny i inicjatywę w zakresie wszczynania z urzędu kolejnego postępowania służącego ustabilizowaniu sytuacji prawnej dziecka.

Zatem czynności sądu w sprawach Opm zmierzające do ustabilizowania sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej poprzez reintegrację rodziny lub, jeśli nie będzie to możliwe, poprzez uregulowanie władzy rodziców dziecka i zgłoszenie go do procedury adopcyjnej są równie ważne, jak działania sądu zmierzające do ochrony zagrożonego dobra dziecka w fazie rozpoznawczej (Nsm). **Stąd wniosek, że efektywność działań sądu opiekuńczego w fazie postępowania wykonawczego jest uzależniona od czasu, jaki sąd może**

poświęcić na jedną sprawę Opm przy zachowaniu minimalnej częstotliwości (6 miesięcy) zapoznawania się z aktami dzieci umieszczonych w pieczy.

W próbie badawczej w 68 sprawach (33,8% ogółu) postępowanie wykonawcze zostało zakończone z powodu:

- uzyskania przez dziecko pełnoletności – 31 spraw (15,4% ogółu, a 45,6% podzbioru spraw zakończonych),
- przysposobienia dziecka – 20 spraw (10,0% ogółu, 29,4% podzbioru spraw zakończonych),
- reintegracji – 15 spraw (7,5% ogółu, 22% podzbioru spraw zakończonych),
- umieszczenia dziecka w domu pomocy społecznej lub zakładzie opiekuńczo-leczniczym – dwie sprawy (1,0% ogółu, 2,9% podzbioru spraw zakończonych).

W badanej próbie jedna trzecia spraw (33,8% ogółu) na dzień 31 lipca 2018 r. została zakończona. Prawie połowa spraw Opm zakończyła się w związku z uzyskaniem przez dziecko umieszczone w pieczy zastępczej pełnoletności i nie wiązała się z tym żadna aktywność sądu lub jednostek wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. Jedynie ok. 30% spraw zakończonych dotyczyło dzieci, które zostały przysposobione, a 22% odnosiło się do dzieci, które powróciły pod opiekę swych rodziców. Porównanie danych z badań aktowych dotyczących sposobu zakończenia postępowania wykonawczego z danymi ogólnopolskimi w tym zakresie (tabela 27.) nasuwa dwa wnioski. Po pierwsze, w próbie badawczej uzyskano wyższy wynik (33,8% ogółu spraw) „wyjść z systemu” niż w danych ogólnopolskich (18,2% populacji dzieci umieszczonych w pieczy) za 2017 r. Po drugie, zmienna „ocena współpracy sądu z organizatorem” nie wpływała na sposób zakończenia postępowania wykonawczego (tabela 29.). Obydwa wnioski potwierdzają hipotezę, że realizacja zasady tymczasowości pieczy to wypadkowa działań wszystkich elementów systemu pomocy dziecku i rodzinie. Słabsze działanie poszczególnych elementów systemu (jednostki wspierania rodziny, jednostki pieczy, ośrodki adopcyjne i sąd opiekuńczy) może być kompensowane przez pozostałe elementy.

Średni czas pobytu dziecka w pieczy zastępczej dla całej próby na dzień 31.07.2018 r. **wynosił 45,24 miesiąca (3,77 roku).** Najkrócej w pieczy zastępczej przebywały dzieci, które:

- powróciły pod opiekę swych rodziców – 20,63 miesiąca (1,71 roku);
- zostały przysposobione – 33,03 miesiąca (2,77 roku);
- dzieci, które zostały umieszczone w DPS/ZOL – 36,48 miesiąca (3,04 roku);
- dzieci, które nadal przebywają w pieczy – 47,45 miesiąca (3,95 roku);
- dzieci, które ukończyły 18 lat – 56,12 miesiąca (4,67 roku).

Jeśli chodzi o średni wiek dziecka w chwili umieszczenia w pieczy, to dla całej próby **wynosił on 108,07 miesiąca (9,00 lat).** Natomiast w rozbiciu na poszczególne sposoby opuszczenia pieczy wiek dzieci różnicował poszczególne podgrupy i wynosił:

- dzieci przysposobione – 14,78 miesięcy (1,23 roku);
- dzieci, które powróciły do swych rodziców – 91,14 miesięcy (7,59 roku);
- dzieci nadal przebywające w pieczy – 106,41 miesięcy (8,87 roku);

- dzieci, które zostały umieszczone w DPS/ZOL – 109,12 miesięcy (9,09 roku);
- dzieci, które ukończyły 18 lat – 180,44 miesiąca (15,03 roku).

W toku badań aktowych ustalono, że najkrócej w pieczy zastępczej przebywały dzieci, które następnie w wyniku pracy ich rodziców biologicznych na rzecz zmiany sposobu funkcjonowania rodziny powróciły pod ich opiekę. Średni czas pobytu w pieczy dla tego podzbioru dzieci wyniósł 20,6 miesiąca, co oznacza że praca na rzecz reintegracji została podjęta bezpośrednio po umieszczeniu dziecka w pieczy, a orzeczenie sądu o powrocie dziecka do rodziny uprawomocniło się przed upływem 21 miesiąca pobytu dziecka w pieczy. Drugi istotny wniosek, który wynika z danych uzyskanych w toku badań aktowych, to fakt, że w badanej populacji dzieci zostały przysposobione dzieci bardzo małe – średni wiek dziecka przysposobionego wynosił 14,8 miesiąca (czyli ok. 1,23 roku). Zatem **opowiadanie się respondentów z badania fokusowego i sondażu za podjęciem działań organizacyjnych i prawnych na rzecz skrócenia czasu trwania postępowania o pozbawienie władzy rodzicielskiej dziecka umieszczonego w pieczy w kontekście ustalenia, że największe szanse na przysposobienie mają dzieci w wieku poniżej 3 lat, wydaje się być bardzo istotne.**

Na podstawie analizy dokumentów z akt sądowych, w tym oceny systematyczności, odpowiedzialności i zaangażowania sądu w przebieg postępowania wykonawczego **oceniono jakość współpracy sądu prowadzącego postępowanie wykonawcze z jednostkami powiatu odpowiedzialnymi za pieczę zastępczą na skali od „brak współpracy” poprzez „współpraca sporadyczna” albo „współpraca zgodna z u.w.r.” do „ściśła współpraca”.** W całej próbie badawczej jako „ściśła współpracę” i „współpracę zgodną z k.p.c. i u.w.r.” oceniono odpowiednio w 6% i 50,2% spraw (łącznie 56,32% ogółu). Wskazanie „współpraca sporadyczna” i „brak współpracy” odnotowano odpowiednio dla 33,3% i 10,4% spraw (łącznie 43,7% ogółu).

Nieco lepiej prezentują się wyniki sondażu w zakresie **opinii przedstawicieli jednostek powiatu o współpracy z sądem i odwrotnie.** W opinii przedstawicieli powiatów **współpraca z sądem rodzinnym oceniona została jako „bardzo dobra” i „dobra” odpowiednio przez 18,0% i 58,8%, czyli łącznie 76,8% respondentów.** Zaś jeśli chodzi o sędziów, **współpracę z PCPR-ami uznało za „bardzo dobrą” i „dobłą” odpowiednio 38,5% i 52,1%, czyli łącznie 90,6% ogółu respondentów.**

W tym samym sondażu przedstawiciele powiatów zostali poproszeni o **wyrażenie opinii na temat współpracy z gminą w obszarze wspierania rodziny po umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej, a sędziów zapytano o stan zasobów gminy w obszarze wspierania rodziny i praktykę współdziałania gminy z sądem po umieszczeniu dziecka w pieczy.** O ile opinie przedstawicieli PCPR na temat współpracy z gminami w obszarze wspierania rodziców dzieci umieszczonych w pieczy nie były zaskakujące – **na „bardzo dobrą” i „dobłą” współpracę z gminami wskazywało odpowiednio 17,0% i 61,2% przedstawicieli powiatów, czyli łącznie 78,2% ogółu respondentów,** o tyle dane uzyskane od sędziów powinny wzbudzić pewną refleksję. W ankiecie kierowanej do sędziów rodzinnych zapytano: „Czy w Państwa opinii

gminy po umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej podejmują/kontynuują pracę asystenta rodziny/pracownika socjalnego z rodzicami dziecka, aby wspierać ich w działaniach na rzecz powrotu dziecka do rodziny?”²³⁶. Należy zwrócić uwagę, że 40 spośród 169 sędziów (23,7% ogółu) wybrało odpowiedź „nie mam wiedzy na ten temat”, a ośmiu sędziów (4,7% ogółu) nie udzieliło na to pytanie żadnej odpowiedzi. Zatem należy przyjąć, że prawie 30% sędziów biorących udział w sondażu nie posiada wiedzy o zasobach lokalnych w obszarze wspierania rodziny i zapewne nie wykorzystuje tej formy pomocy rodzinie w swej pracy.

Ciekawe różnice między sędziami rodzinnymi a przedstawicielami jednostek powiatu pojawiły się w sondażu i wywiadach fokusowych odnośnie rozumienia pojęcia „tymczasowość pieczy”. Wszyscy przedstawiciele powiatów w badaniu ankietowym oraz uczestniczący w wywiadach fokusowych precyzyjnie opisywali istotę tymczasowości pieczy, wskazywali na działania poszczególnych podmiotów zaangażowanych w proces umieszczania dziecka w pieczy i następnie pracy na rzecz ustabilizowania jego sytuacji. Natomiast odpowiedzi sędziów nie były już tak jednorodne. Znakomita większość sędziów, bo 119 (czyli 70,4% ogółu respondentów sondażu) odpowiedziała na to pytanie podobnie jak przedstawiciele jednostek powiatów, natomiast 24 sędziów (14,2% ogółu) nie udzieliło na to pytanie żadnej odpowiedzi, a 26 sędziów (15,4% ogółu) utożsamiało pojęcie „tymczasowość pieczy” z zapisem art. 112⁵ k.r.o. Zatem przytoczone dane świadczą o tym, że ok. 30% sędziów rodzinnych, którzy wypełnili ankietę, nie ma świadomości zmiany, jaka nastąpiła w koncepcji pomagania rodzinom przeżywającym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych i w związku z tym prawdopodobnie nie podejmuje tych działań w prowadzonych sprawach Opm.

Warto również odnotować opinie sędziów i przedstawicieli jednostek powiatów odpowiedzialnych za tworzenie miejsc w pieczy zastępczej na temat trudności i barier w realizacji zasady tymczasowości. Należy podkreślić, że wszystkie zidentyfikowane bariery i trudności w realizacji zasady tymczasowości pieczy, które odnoszą się do podmiotów pozasądowych, będą wpływać na jakość działań sądu w postępowaniu wykonawczym i w przypadku niedostatecznego zaangażowania sądu będą determinować losy dziecka umieszczonego w pieczy. Zdaniem sędziów największym problemem w tym obszarze jest brak dostatecznej liczby miejsc w różnorodnych formach pieczy zastępczej, w tym brak miejsc w profesjonalnych formach rodzinnych (zawodowa rodzina zastępcza, rodzinny dom dziecka, placówka typu rodzinnego). Kolejną barierą jest niewystarczająca oferta wsparciowo-pomocowa dla rodziców przeżywających trudności w wykonywaniu obowiązków rodzicielskich stworzona przez gminę oraz brak kandydatów do przysposobienia dzieci z uregulowaną sytuacją prawną, szczególnie dzieci starszych.

Kolejnym obszarem wymagającym korekty są działania sądu rodzinnego po umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej. Zgłaszane przez respondentów uwagi odnoszą się zarówno do

²³⁶ Pytanie 21.

niewystarczającej wiedzy sędziów na temat organizacji i funkcjonowania pieczy zastępczej i systemu wspierania rodzin, niedostatków w obszarze prawa, jak i trudności z funkcjonowaniem samego wymiaru sprawiedliwości. Zarówno sędziowie, jak i przedstawiciele PCPR-ów, skupiając się na ulepszaniu i usprawnianiu systemu, który kieruje dzieci do pieczy i monitoruje ich sytuację po umieszczeniu, podkreślali również wpływ i znaczenie aktywności i odpowiedzialności rodziców tych dzieci za czas pobytu dzieci w pieczy. Jednym słowem **bez zaangażowania i pracy własnej rodziców dziecka nad zmianą sposobu funkcjonowania rodziny działania instytucjonalne na rzecz reintegracji rodziny nie będą miały większego znaczenia.**

Biorąc pod uwagę rolę sądu opiekuńczego w kształtowaniu sytuacji osobistej i prawnej dziecka zabranego z rodziny i umieszczonego w pieczy zastępczej, **rodzi się oczekiwanie, że sąd będzie pełnić funkcję koordynatora działań na rzecz udzielenia odpowiedniej pomocy dziecku (przez jednostki powiatu) i jego rodzicom (przez jednostki gminy).** Zadaniem koordynatora jest monitorowanie sytuacji socjalno-bytowej rodziców, by czas pobytu dziecka w pieczy był możliwie krótki, albo porządkowanie sytuacji prawnej dziecka, gdy jego rodzice nie przejawiają zainteresowania powrotem dziecka pod ich opiekę. Następnie, gdy dojdzie do pozbawienia władzy rodzicielskiej, nadzorowanie procedury poszukiwania dla dziecka stabilnego środowiska rodzinnego w postaci rodziny adopcyjnej, a gdy przysposobienie dziecka nie jest możliwe – rodziny zastępczej długoterminowej. Sąd opiekuńczy posiada w tym zakresie stosowne uprawnienia, jednakże problemem może być wzbudzenie lub podtrzymywanie u sędziów poczucia odpowiedzialności za losy dziecka po umieszczeniu go w pieczy zastępczej. W sposób naturalny, po umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej, strażnikiem „dobra dziecka” jest sąd opiekuńczy i do sądu należy czuwanie nad prawidłowością działań w zakresie udzielania pomocy dziecku, jak i jego rodzicom. Wszystkie wymienione działania stanowią realizację zasady tymczasowości pieczy zastępczej przez sąd opiekuńczy.

By pełnienie roli koordynatora przez sąd opiekuńczy było możliwe, dookreślenia wymaga sposób prowadzenia przez sędziego postępowania wykonawczego w sprawach, w których dziecko zostało umieszczone w pieczy zastępczej, poprzez wyjaśnienie, na czym ma polegać „dokonywanie oceny sytuacji dziecka” przez sędziego oraz doprecyzowanie, jak ustalenia z „oceny sytuacji dziecka” winny wpływać na decyzję sędziego o wszczęciu z urzędu na podstawie art. 579¹ § 3 k.p.c. postępowania o pozbawienie rodzica dziecka władzy rodzicielskiej. Czynności sądu opiekuńczego po pozbawieniu rodziców dziecka władzy rodzicielskiej i ustanowieniu opieki prawnej wchodzą w zakres nadzoru sądu nad sprawowaniem opieki prawnej nad dzieckiem.

VI.2. Wnioski i rekomendacje w zakresie zmiany obowiązującego prawa i praktyki sądowej

Uzyskane w trakcie badania dane ilościowe i jakościowe zawierają bogaty materiał odnoszący się do niemal siedmioletnich doświadczeń realizatorów ustawy o *wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*. W kontekście tych badań owe doświadczenia dotyczą przede wszystkim współpracy jednostek organizacyjnych powiatu odpowiedzialnych za tworzenie miejsc w rodzinnych i instytucjonalnych formach pieczy z sądem opiekuńczym decydującym o umieszczeniu dziecka poza rodziną i następnie prowadzącym postępowanie wykonawcze w tej sprawie. Istotą badania było sprawdzenie praktyki sądowej w zakresie realizacji zasady tymczasowości pieczy zastępczej, ale trudno pole badawcze zawęzić jedynie do analizy akt sądowych. Stąd w badaniu wykorzystano również inne techniki badawcze, by uzyskać wiarygodny opis badanej rzeczywistości i właściwie zinterpretować uzyskane dane.

Generalny wniosek wynikający z przeprowadzonych badań jest taki, że sędziowie rodinni podejmują w postępowaniu wykonawczym dotyczącym dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej działania na rzecz realizacji zasady tymczasowości pieczy w takim zakresie, jaki jest możliwy z uwagi na obowiązujące uwarunkowania prawne i organizacyjne. Wprowadzenie, zgodnie z postulatami partnerów pozasądowych, zmian w tym obszarze wymaga zmian prawnych i organizacyjnych, które zostały poniżej zaprezentowane jako wnioski odnoszące się do wymiaru sprawiedliwości.

Poza tym, uwzględniając aspekt systemowy działania na rzecz realizacji zasady tymczasowości pieczy, zaproponowano wnioski co do zmiany obowiązującej praktyki lub uzupełnienia/zmiany regulacji:

- odnoszące się do jednostek wspierania rodziny (gmina) i systemu pieczy zastępczej (powiat);
- odnoszące się do multidyscyplinarnej (sąd, gmina, powiat, ośrodek adopcyjny) współpracy na rzecz ustabilizowania sytuacji dziecka.

VI.2.1. Wnioski i rekomendacje odnoszące się wyłącznie do wymiaru sprawiedliwości

- Wprowadzenie zmiany w praktyce orzekania przez sąd o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej poprzez nałożenie na rodziców dziecka umieszczanego w pieczy obowiązku współpracy z asystentem rodziny oraz rozważenie, w zależności od problemów zaburzających funkcjonowanie rodziny, potrzeby nałożenia innych obowiązków np. ukończenia terapii odwykowej, podniesienia kompetencji rodzicielskich.

Zarówno sędziowie, jak i przedstawiciele jednostek powiatu w trakcie wywiadów foku-
sowych i w sondażu zgodnie rekomendowali wprowadzenie zasady (obligatoryjnego)
nałożenia na rodziców, w postanowieniu o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej,
obowiązku współpracy z asystentem rodziny (art. 109 § 2 pkt 1 k.r.o.) oraz, stosownie
do potrzeb, innych obowiązków. Oto przykładowe wypowiedzi:

[SP49] „Sąd wydając postanowienie o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej, w tym samym
postanowieniu powinien zobowiązać rodzica do współpracy z asystentem, do udziału w warsz-
tatach opiekuńczo-wychowawczych oraz do podjęcia leczenia odwykowego/terapii w przypadku
rodziców uzależnionych”.

[SS100] „Obowiązek współpracy rodziców biologicznych dzieci umieszczonych w pieczy zastęp-
czej z asystentem rodziny w celu podjęcia szybkich działań zmierzających do powrotu dziecka do
rodziców biologicznych”.

[SP103] „Zobowiązanie rodziców biologicznych do składania sprawozdań do Sądu – informowanie
o podjętych działaniach zmierzających do powrotu dziecka do domu rodzinnego”.

W ten sposób sąd wskazywałby podmiotom odpowiedzialnym w gminie za pracę
z rodziną kierunek działań, co z kolei konkretyzowałoby czynności sądu w postępo-
waniu wykonawczym w tej sprawie.

- **Wprowadzenie obowiązku przesyłania postanowienia/informacji o umieszczeniu
dziecka w pieczy zastępczej do gminy właściwej dla miejsca zamieszkania rodziców
dziecka w celu podjęcia, niezwłocznie po umieszczeniu dziecka w pieczy, pracy
z rodziną na rzecz reintegracji.**

Analiza dokumentów z akt sądowych dowiodła, że sąd po umieszczeniu dziecka w pie-
czy zastępczej nie zawiadamia o tym fakcie gminy. Mając na uwadze przepis art.100
§ 2 k.r.o. i pomocniczą funkcję sądu opiekuńczego konieczne jest zainicjowanie przez
sąd umieszczający dziecko w pieczy zastępczej działań pomocowych kierowanych do
rodziców dziecka, tak by wesprzeć ich działania na rzecz powrotu dziecka pod ich
opieką albo dostarczyć dowodów na potwierdzenie argumentu, że mimo udzielonej
przez sąd i inne podmioty pomocy przesłanki umieszczenia dziecka w pieczy nie ustały.

- **Konieczność skonstruowania przepisów wykonawczych odnoszących się do postę-
powania opiekuńczego – określających przebieg postępowania wykonawczego
i czynności, jakie ma podejmować sąd lub inne organy w jego trakcie.**

Środowisko sędziowskie oraz kuratorzy sądowi od dawna podnoszą problem braku
przepisów wykonawczych w randze ustawy odnoszących się do postępowania
opiekuńczego. Brak odpowiednich uregulowań skutkuje dowolnością w sposobie
prowadzenia tego postępowania i małym zaangażowaniem sędziów oraz powoduje
ignorowanie znaczenia tej fazy postępowania sądowego dla ochrony dobra dziecka
przez organy nadzorcze. Ponadto brak zapisów w k.p.c. lub Regulaminie urzędowania

sądów powszechnych o obowiązku uczestniczenia sądu lub kuratora sądowego²³⁷ w posiedzeniach zespołu oceniającego zasadność dalszego pobytu dziecka w pieczy zastępczej skutkuje tym, że w badanej próbie akt sądowych odnotowano jedynie 6% spraw, w których w posiedzeniach zespołu uczestniczył kurator sądowy.

Poniżej kilka wypowiedzi sędziów i przedstawicieli powiatów:

[SS31] „Obligatoryjne pozbawiane władzy rodziców np. po roku czasu braku poprawy sytuacji w rodzinie”.

[SS70] „Do 3 miesięcy od umieszczenia informacja asystenta rodziny, czy rodzice w ogóle podejmują jakieś kroki mające na celu odzyskanie dzieci, czy wypełniają ustalony z asystentem plan pracy z rodziną. jeśli nie – wniosek o pozbawienie władzy rodzicielskiej”.

[SS6] „Zakreślenie rodzicom terminu do uporania się z problemami, które spowodowały ograniczenie wykonywania przez nich władzy rodzicielskiej”.

[SS114] „Obowiązkowe okresowe spotkania sędziów i kuratorów z Organizatorem Rodzinnej Pieczy Zastępczej/PCPR”.

[SS156] „Odbywanie cyklicznych roboczych spotkań sędziego z koordynatorem pieczy zastępczej, kierownictwem placówek opiekuńczo-wychowawczych, kuratorem i asystentem rodziny (np. raz na 2 miesiące)”.

Brak określenia zakresu i częstotliwości czynności podejmowanych przez sąd w postępowaniu wykonawczym powoduje z kolei pomijanie tych czynności w drukach statystycznych MS-S16 dotyczących wydziałów rodzinnych.

- **Konieczność określenia roli kuratorów sądowych w postępowaniu wykonawczym w sprawach dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej.**

Kuratorzy sądowi w badanych sprawach na etapie postępowania wykonawczego wykonywali głównie wywiady środowiskowe zlecone przez sąd. Wywiady środowiskowe są to, co do zasady, jednorazowe (incydentalne) czynności. W sprawach Opm dotyczących dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej kuratorzy od 2015 roku nie wykonują stałych czynności, gdyż ta kategoria spraw została wtedy usunięta z druku statystycznego MS-S40 dotyczącego sprawozdawczości w zespołach kuratorskiej służby sądowej. Mimo to, jak pokazała analiza akt oraz ankiety i wywiady fokusowe, kuratorzy sądowi wykonują inne, niż wywiady środowiskowe, czynności w sprawach Opm dotyczących dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej. Zgromadzone w toku badania dane potwierdziły, że kuratorzy uczestniczą w posiedzeniach zespołów oceniających zasadność dalszego pobytu dzieci w pieczy, co jest zgodne z oczekiwaniami przedstawicieli jednostek powiatów odpowiedzialnych za tworzenie miejsc w pieczy.

²³⁷ Podobnych zapisów brak również w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1014) lub w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania uprawnień i obowiązków kuratorów sądowych (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 989).

[FP1] „Natomiast jeśli chodzi o kuratorów, to chciałem zasygnalizować, że jeśli chodzi o pieczęć to współpraca jest super (...). Z kuratorami istnieje mniejszy [niż z sędziami – A.P.-M.] formalizm – można się spotkać, można dyskutować, wykorzystujemy to, że kuratorzy mają lepszy kontakt z sędziami, dlatego przekazujemy im dużo wiedzy, a oni znowu pośredniczą w tych kontaktach z sądem. Kuratorzy zastępują trochę asystentów, których nie ma w danej rodzinie, trochę wypełniają tę lukę”.

[SP109] „Nadzór kuratora zawodowego nad rodzicami biologicznymi dziecka przebywającego w pieczy zastępczej. Udział kuratorów zawodowych w posiedzeniach ds. okresowej oceny sytuacji dziecka przebywającego w pieczy zastępczej”.

[SP174] „Pozostawienie lub nadanie nadzoru kuratorskiego w rodzinach naturalnych, gdzie odebrano dzieci do pieczy zastępczej i zobowiązanie w art. 130 ust. 1 i art. 137 ust. 1 ustawy kuratorów do udziału w posiedzeniach zespołów. Z polecenia sądu kurator mógłby rozliczać rodzinę z podejmowanych działań i jego rola jest wówczas raczej kontrolno-rozliczeniowa, co bardzo porządkowałoby rolę asystenta czy pracownika socjalnego i wyraźnie pokazywało zaangażowanie rodziny”.

W związku z tym należy podjąć decyzję, w jaki sposób uwzględnić aktywność i kompetencje kuratorów sądowych w obszarze pracy na rzecz reintegracji rodziny albo stabilizowania sytuacji dziecka poprzez umieszczenie w rodzinie adopcyjnej i czy usunięcie w druku statystycznym z kategorii „Inne sprawy” spraw dotyczących współpracy kuratora z jednostką organizacyjną pieczy zastępczej było decyzją właściwą w kontekście zadań stojących przed sądem rodzinnym.

- **Obowiązkowy udział przedstawiciela ORPZ/PCPR w postępowaniach rozpoznawczych i posiedzeniach wykonawczych w sprawach dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej oraz wyrażanie opinii.**

Uwzględniając postulaty przedstawicieli jednostek organizacyjnych powiatu odpowiedzialnych za zapewnienie miejsc w pieczy zastępczej dotyczące respektowania przez sądy stanowisk ORPZ odnośnie różnych kwestii związanych z powierzaniem funkcji rodziny zastępczej czy regulowaniem władzy rodzicielskiej rodzica dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej, proponuję, mając na względzie zasadę jawności postępowania wyrażoną w art.9 k.p.c., wprowadzić zasadę obowiązkowego udziału przedstawiciela ORPZ/PCPR w postępowaniu rozpoznawczym dotyczącym umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej i stosować ją w toku postępowania wykonawczego.

[SP296] „Postulujemy respektowanie przez sąd stanowiska organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, który zgodnie z art. 47 ust. 6 ustawy informuje sąd o możliwości powrotu dziecka do jego rodziny biologicznej i niezwłoczne zajęcie się sprawą w możliwie najkrótszym terminie od momentu wpływu wniosku odnośnie powrotu dziecka do domu. W przypadku wniosku organizatora rodzinnej pieczy zastępczej o rozwiązanie rodziny zastępczej [postulujemy – A.P.-M.] niezwłoczne wydanie zarządzeń w sprawie np. dwóch negatywnych ocen rodziny zastępczej (art. 134 ust. 3 ustawy); sąd nie respektuje stanowiska organizatora i nie uchyla postanowienia o umieszczeniu dziecka w rodzinie zastępczej, zdaniem sądu brak przesłanek – rodzina funkcjonuje nadal pomimo negatywnych ocen”.

[SP259] „Postulujemy możliwość uczestniczenia OPRZ w sprawach dotyczących ustanowienia rodziny zastępczej lub powrotu dziecka do rodziny biologicznej lub kontaktów z rodzicami biologicznymi”.

Kwestie dotyczące obowiązku zasięgania przez sąd przed umieszczeniem dziecka w rodzinnej formie pieczy opinii właściwego organizatora rodzinnej pieczy i ośrodka pomocy społecznej są uregulowane w art. 579² k.p.c.

- **Uwzględnienie obciążenia sędziów orzekających w wydziałach rodzinnych wynikającego z podejmowania czynności w postępowaniu wykonawczym w różnych kategoriach spraw w sprawozdawczości statystycznej.**

Sędziowie rodinni biorący udział w wywiadach fokusowych i badaniu sondażowym podnosili kwestię ich nadmiernego obciążenia – nie tylko wynikającego z liczby spraw w postępowaniu rozpoznawczym, ale także z obowiązku podejmowania różnorodnych czynności w postępowaniu wykonawczym w sprawach:

- opiekuńczych (Opm),
- dotyczących nieletnich (NW),
- dotyczących osób dorosłych poddanych kurateli lub opiece (Op),
- osób dorosłych zobowiązanych do podjęcia leczenia odwykowego (Alk).

Podsumowanie liczby spraw, w których prowadzone jest postępowanie wykonawcze w wydziałach rodzinnych wraz z liczbą odnotowanych posiedzeń wykonawczych w latach 2015 i 2017 przedstawia tabela 33.

TABELA 33. LICZBA SPRAW WYKONAWCZYCH W WYDZIAŁACH RODZINNYCH		
Kategoria spraw	Stan spraw na 31 grudnia:	
	2015	2017
Wykaz OP (osoby ubezwłasnowolnione całkowicie i częściowo)	86 825	89 048
Wykaz ALK (osoby dorosłe zobowiązane do leczenia odwykowego)	49 240	42 859
Wykaz OPM (opiekuńcze) ogółem:	214 521	198 451
pod stałą kontrolą kuratora	135 524	123 139
umieszczonych w pieczy rodzinnej i instytucjonalnej	62 057	55 603
Wykaz NW (sprawy nieletnich)	b.d.	52 762
Liczba posiedzeń wykonawczych/liczba spraw załatwionych na posiedzeniach wykonawczych	b.d.	63 499 / 646 574

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych sprawozdawczych Ministerstwa Sprawiedliwości.

Biorąc pod uwagę obowiązek nadzorowania przez sąd wykonania orzeczenia wydanego w wydziale rodzinnym w sprawach opiekuńczych (w tym osób dorosłych ubezwłasnowolnionych całkowicie i częściowo) nieletnich i dorosłych zobowiązanych do podjęcia leczenia odwykowego, okazuje się, że czynności podejmowane przez sędziego w postępowaniu wykonawczym stanowią istotny element pracy sędziego rodzinnego – wymagający jego czasu i zaangażowania. Poniżej wypowiedzi sędziów na ten temat:

[SS74] „Mniejsze obciążenie w referacie i częstsza kontrola sytuacji dziecka w pieczy przez sędziego”.

[FS1] „W statystykach te sprawy [wykonawstwo – A.P.-M.] też są pomijane. Mówi się: a co tam sprawy wykonawcze – one sobie leżą. A mnie się wydaje, że one powinny być uwzględniane i liczone, a może za tym powinny iść dodatkowe etaty. Że obciążenie sędziego rodzinnego to obciążenie rozpoznawcze i wykonawcze. Powinien być też jakiś limit”.

Zatem nadal aktualna jest potrzeba obiektywnego pomiaru obciążenia sędziego orzekającego w poszczególnych wydziałach sądu rejonowego, a co za tym idzie, wyrównanie dysproporcji w tym zakresie.

- **Podjęcie działań na rzecz skrócenia czasu rozpoznawania spraw o pozbawienie władzy rodzicielskiej i o przysposobienie.**

Przedstawiciele jednostek powiatu odpowiedzialnych za tworzenie miejsc w pieczy, wymieniając bariery w realizacji zasady tymczasowości pieczy, na pierwszym miejscu zgłaszali problem przewlekłości postępowań sądowych i długiego oczekiwania na termin rozprawy w sprawach o pozbawienie władzy rodzicielskiej. Poniżej przykładowe wypowiedzi:

[SP81] „Przewlekłość postępowania sądowego dot. uregulowania sytuacji prawnej dziecka sprawia, że pobyt dziecka w rodzinie zastępczej przedłuża się, zawiązują się silne więzi emocjonalne między dzieckiem, a jego opiekunami zastępczymi, szczególnie gdy dziecko jest małe do 3–4 roku życia”.

[SP109] „Zatrudnienie większej liczby sędziów do spraw rodzinnych i nieletnich”.

[SP140] „Ponieważ sąd rodzinny w każdej sprawie opiekuńczo-wychowawczej opiera się na opinii biegłych, gdzie okres oczekiwania na badanie wynosi od 0,5 do 1 roku, zasadne byłoby powołanie większej ilości zespołów sądowych specjalistów”.

[SP122] „Sądy mogłyby szybciej podejmować decyzję o pozbawieniu władzy rodzicielskiej (...). Jest to związane z tym, że w naszym Powiecie jest tylko jeden sędzia Sądu Rodzinnego i z naszych obserwacji wynika, że ma zbyt dużo spraw, co powoduje długi okres oczekiwania na rozprawę”.

Sami sędziowie również odnieśli się do tej kwestii, wskazując na ograniczenia wynikające z przepisów prawa. Poniżej propozycje zmian, które mogłyby skrócić czas orzekania w sprawach o pozbawienie władzy rodzicielskiej.

[SS35] „Przyspieszenie procedury pozbawienia władzy rodzicielskiej, obowiązek wysłuchania rodziców powoduje, przy ich nie stawianiu się na termin konieczność odraczania, zlecenia wywiadu, doręczenia za pośrednictwem Policji i czasem taka sprawa trwa ponad rok”.

[SS107] „Najtrudniejsza jest sytuacja małych dzieci (do 5 lat), które są umieszczone w zawodowej rodzinie zastępczej, i wobec których istnieją pozytywne prognozy co do przekazania ich do adopcji, a zarazem negatywne przewidywania co do powrotu dziecka do rodziców biologicznych (środowisko o cechach patologii, etc.). W tym celu należy zmienić KPC i skrócić postępowanie do minimum w sprawach o pozbawienie władzy rodzicielskiej, gdzie takie dziecko jest zabezpieczone w rodzinie zastępczej zawodowej. Rozwiązania nasuwają się różne: 1. sąd apelacyjny w ramach rozpoznawania apelacji nie może zlecać ponownej opinii z badań w OZSS (ten dowód bardzo przedłuża postępowanie, a w tym czasie dziecko dorasta i za chwilę nikt nie będzie chciał go adoptować); 2.

obowiązkiem sądu I instancji jest z kolei zlecenie opinii OZSS ale w trybie pilnym max. 30 dni; 3. sąd I instancji może na skutek zarzutów strony żądać uzupełnienia opinii przez biegłych OZSS lecz tylko w formie pisemnej (krótki termin, bez konieczności wyznaczania osobnej do tego rozprawy); 4. w sprawach tego typu należy wprowadzić wymóg wyznaczenia rozpraw przez sąd w odstępach nie dłuższych niż 30 dni (takie rozwiązania istnieją w polskim systemie prawnym, np. art. 45 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, art. 11a ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie; **DLACZEGO NIE MA TAKICH WYMAGAŃ W TAK WAŻNEJ DLA DZIECKA SPRAWIE?**); 5. obowiązkiem sądu prowadzącego sprawę o pozbawienie władzy rodzicielskiej nad małym dzieckiem jest równoległe ustalenie, czy dziecko kwalifikuje się do adopcji, czy są dla niego kandydaci na rodziców adopcyjnych; 6. jeżeli takie ustalenie sąd poczyni, to w postanowieniu o pozbawieniu władzy rodzicielskiej sąd musi jednocześnie ustanowić dla dziecka opiekuna prawnego (np. rodzic zawodowy) z zastrzeżeniem reprezentacji dla przyszłych procedur adopcyjnych; 7. w wypadku takiego rozstrzygnięcia nie będzie już prawnie możliwe złożenie wniosku przez rodzica biologicznego o przywrócenie władzy rodzicielskiej lub o ustalenie kontaktów z dzieckiem (wniosek taki będzie podlegał odrzuceniu na posiedzeniu niejawnym). Mam nadzieję, że moja ankieta przysłuży się do poprawy sytuacji dzieci oczekujących na adopcję. Prowadziłem wiele takich spraw i najbardziej bolało mnie to, że postępowanie długo się toczy, dziecko z dnia na dzień dorasta, a perspektywa adopcji słabnie z dnia na dzień”.

[SS138] „Krótszy czas oczekiwania na opinie biegłych często powoływane w tych sprawach, w tym OZSS”.

[SS109] „Przyspieszenie pracy OZSS, poprzez zwiększenie fachowej kadry, dobrze wynagradzanej”.

- **Konieczność ustawicznego podnoszenia poziomu wiedzy sędziów na temat wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej poprzez organizowanie przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury szkoleń w tym zakresie oraz wprowadzenie tej tematyki do programu szkoleń dla aplikantów.**

Wyniki badań aktowych, jak i dane uzyskane z badania sondażowego i wywiadów fokusowych, wskazują na niejednolity zakres wiedzy sędziów rodzinnych z zakresu systemu i organizacji wspierania rodziny i pieczy zastępczej, w szczególności odnośnie założeń tego systemu oraz organizacji zasobów lokalnych w obszarze wspierania rodziny, które mogą być wykorzystywane przez sędziego rodzinnego w orzeczeniach wydawanych w postępowaniach opiekuńczych oraz organizacji i zasad kierowania dzieci do pieczy zastępczej.

[SP95] „Brak znajomości przez sędziów zapisów ustawy o pieczy zastępczej, np. o czasowości pobytu dziecka w zawodowej rodzinie zastępczej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego (4 m-ce lub max 8 m-cy), brak wiedzy o różnicach pomiędzy rodziną niezawodową i zawodową”.

[FS3] „Wydaje się, że bardziej sensowne byłoby organizowanie szkoleń dla sędziów na poziomie apelacji, a nie w ośrodku w Lublinie czy Krakowie, gdyż nie ma możliwości na wyjazd wszystkich sędziów z sądu”.

Precyzyjne wykorzystanie zapisów ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej przez sędziów rodzinnych zdecyduje o wpłynięciu na umocnienie ich autorytetu wobec obywateli i podmiotów, z którymi sąd współdziała.

VI.2.2. Wnioski i rekomendacje odnoszące się wyłącznie do jednostek wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej

- **Konieczność zapewnienia przez powiat miejsc w rodzinnych formach pieczy w kontekście zakazu umieszczania dzieci w wieku poniżej 7 lat w instytucjonalnej pieczy.** W toku wywiadów fokusowych i badań sondażowych sędziowie rodinni z dużym niepokojem odnosili się do kwestii braku miejsc w rodzinnych formach pieczy zastępczej, w tym w szczególności w jej zawodowych i specjalistycznych formach.

Drugi, równie poważny problem, to trudności w umieszczaniu małych dzieci w pieczy, w szczególności w kontekście limitów wiekowych, które już obowiązują lub zaczną obowiązywać po 1 stycznia 2020 r. Pewnym wskaźnikiem skali problemu są dane MRPiPS dotyczące liczby dzieci w wieku poniżej 7 r.ż. przebywających w instytucjonalnej pieczy (porównaj tabela 3.) oraz dane Ministerstwa Sprawiedliwości (porównaj tabela 2.) dotyczące liczby dzieci oczekujących na umieszczenie w pieczy, zwłaszcza odnoszące się do roku 2016 i 2017. Poniżej przykładowe wypowiedzi:

[SS26] „Brak specjalistycznych rodzin zastępczych, specjalistycznej pieczy zastępczej dla dzieci zarówno somatycznych jak i z zaburzeniami psychicznymi”.

[SS86] „Trudności w realizacji zadań wynikają głównie z braku miejsc, w których tymczasowo można umieścić małoletnie dzieci”.

[SS142] „Brak dostatecznej ilości miejsc w rodzinach zastępczych. Brak rodzin zastępczych. Brak miejsc w instytucjonalnych ośrodkach mogących pełnić rolę pogotowia opiekuńczego”.

[FS3] „Ja widzę poważne zagrożenie wynikające ze zmian, jakie nastąpią po 2019 dotyczące nieumieszczania dzieci poniżej 10 r.ż. w instytucjonalnej pieczy, ponieważ na tym terenie, gdzie ja pracuję, będzie ogromny problem”.

Wydaje się, że gwałtowny wzrost liczby dzieci oczekujących na umieszczenie w rodzinnych formach pieczy odzwierciedla problem zapewnienia miejsc dla dzieci w wieku poniżej 7 lat (a od 1 stycznia 2020 r. dla dzieci w wieku poniżej 10 lat) w rodzinnych formach pieczy. Ten obszar współpracy sądu opiekuńczego z jednostkami powiatu odpowiedzialnymi za tworzenie miejsc w pieczy może być źródłem wielu napięć we wzajemnych relacjach służbowych, ale również wymaga wzmożonego zaangażowania sądu w monitorowanie sytuacji dziecka poniżej 7 r.ż. umieszczonego w instytucjonalnej pieczy na etapie postępowania wykonawczego i aktywności w zakresie przeniesienia dziecka do formy pieczy wskazanej przez przepisy ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Problem umieszczania dzieci w wieku poniżej 7 r.ż. w pieczy instytucjonalnej i przebywania dzieci w wieku poniżej 7 r.ż. w pieczy instytucjonalnej był wielokrotnie

podnoszony przez Rzecznika Praw Dziecka²³⁸, Najwyższą Izbę Kontroli²³⁹ i organizacje zrzeszające rodziców zastępczych²⁴⁰. W wystąpieniu Rzecznika Praw Dziecka z dnia 25 maja 2015 r. do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik sygnalizował Ministrowi, „że w większości umieszczenie dzieci poniżej 7. roku życia w pieczy instytucjonalnej nastąpiło z naruszeniem przepisów ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, bowiem nie zachodził przewidziany przepisami »wyjątkowy przypadek«. (...) [W] ocenie Rzecznika Praw Dziecka niedopuszczalne jest akceptowanie praktyki orzeczniczej sądów naruszającej przepisy ustawy oraz godzącej w prawa dzieci. Stan taki wymaga podjęcia natychmiastowych działań zapobiegających”.²⁴¹ Rzecznik zwracał również uwagę, „że za orzeczeniem o umieszczeniu tzw. »małego dziecka« w instytucjonalnej pieczy zastępczej nie idą czynności sądów wskazujące na zainteresowanie dalszym losem tych dzieci i troskę, aby ich pobyt w placówce był jak najkrótszy. (...) Z obserwacji Rzecznika wynika, że rola sądu w trakcie postępowania wykonawczego ogranicza się najczęściej do przyjmowania okresowych ocen sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej. Tymczasem sąd powinien być zainteresowany szerszym rozpoznaniem sytuacji rodziny biologicznej dziecka, by móc sprawnie uregulować jego sytuację, w przypadku, gdy nie zaobserwuje on zmian służących powrotowi dziecka do rodziny biologicznej”²⁴².

- **Ujednolicenie wzorów dokumentów przekazywanych do sądu przez organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej i dyrektorów placówek opiekuńczo-wychowawczych.** Analiza struktury, formy i zawartości dokumentów składanych przez organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej i dyrektorów placówek do akt sądowych skłania do rekomendowania wprowadzenia aktem wykonawczym do ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej wzorów dokumentów, co do których istnieje obowiązek ustawowy przekazywania do sądu. Warto również rozważyć możliwość ujednolicenia rodzaju dokumentacji przedkładanej sądowi po umieszczeniu dziecka w pieczy przez organizatora rodzinnej pieczy i dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej. Ujednolicenie formy i zawartości dokumentów wymienionych w tabeli 5. wpłynie na poprawę ich jakości jako materiału dowodowego, który sąd będzie wykorzystywał w postępowaniu wykonawczym lub zainicjowanym na ich podstawie postępowaniu rozpoznawczym.

²³⁸ Wystąpienie generalne Rzecznika Praw Dziecka z dnia 25 maja 2015 r. do Ministra Pracy i Polityki Społecznej znak ZEW.422.19.2015.JK; Wystąpienie generalne Rzecznika Praw Dziecka z dnia 25 maja 2015 r. do Ministra Sprawiedliwości znak ZSR.422.7.2015.KT.

²³⁹ Informacja o wynikach kontroli „Działania powiatów w zakresie tworzenia i wsparcia rodzin zastępczych” Nr ewid. 202/2016/P/16/038/KPS.

²⁴⁰ Np. J. Luberadзка-Gruca (red.), *Raport z oceny realizacji ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej...*

²⁴¹ Wystąpienie generalne Rzecznika Praw Dziecka z dnia 25.05.2015 r. do Ministra Sprawiedliwości znak ZSR.422.7.2015.KT.

²⁴² Wystąpienie generalne Rzecznika Praw Dziecka z dnia 25.05.2015 r. do Ministra Sprawiedliwości znak ZSR.422.7.2015.KT.

- **Przeciwdziałanie dyskontynuacji działań gminy na rzecz wspierania rodziny po umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej oraz wprowadzenie standardu minimalnego oferty w tym zakresie.**

Zarówno sędziowie uczestniczący w wywiadach fokusowych i badaniu sondażowym, jak i przedstawiciele jednostek powiatu zgodnie zgłaszali potrzebę wprowadzenia w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej zapisów o konieczności kontynuowania albo podjęcia pracy przez asystenta rodziny po zabraniu dziecka do pieczy zastępczej. Obecny zapis art. 10 ust. 4 u.w.r. nie skutkuje obligatoryjnym prowadzeniem przez asystenta pracy z rodziną, z której dziecko trafiło do pieczy zastępczej. Wprost przeciwnie, w ankietach i wywiadach fokusowych wielokrotnie pojawiała się informacja o „wycofaniu” z rodziny asystenta po umieszczeniu dziecka w pieczy. Dość często w ankietach i fokusach pojawiała się również informacja o braku w gminach asystentów rodziny. Poniżej przykładowe wypowiedzi:

[SP156] „Brak asystentów rodzin. Na 14 jednostek gminnych tylko miasto powiatowe dysponuje asystentami”.

[SS151] „Zdecydowane polepszenie warunków pracy socjalnej z rodzicami biologicznymi. Obecnie często dochodzi do sytuacji, gdy po umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej rodzice biologiczni pozostawiani są sami sobie, co nie rokuje dobrze powrotowi dziecka”.

[SP24] „Obligatoryjne objęcie rodzin, których dzieci zostały umieszczone w pieczy zastępczej, opieką asystenta rodziny (bez konieczności składania wniosku – rodziny często nie wiedzą, że mają taką możliwość. Intensywna praca w gminie z rodziną biologiczną”.

[SS27] „Obligatoryjna praca asystenta rodziny, pracownika socjalnego albo kuratora sądowego z rodzicami, których dziecko zostało umieszczone w pieczy zastępczej”.

[SS125] „Pracownik socjalny/asystent rodziny nie powinien być usuwany z rodziny po umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej (tak się dzieje w większości przypadków z tego co przekazują pracownicy PCPR), bowiem winien on tam pozostać, pracować z rodziną, aby dziecko jak najszybciej mogło wrócić do rodziny (chodzi o rozwiązanie problemu najczęściej alkoholowego, który jest jedną z głównych przyczyn umieszczania dzieci w rodzinach zastępczych)”.

Analiza danych empirycznych uzyskanych w toku badań aktowych, sondażu i wywiadów fokusowych skłania do wysnucia **podstawowego wniosku, że bez wzmocnienia i ustabilizowania działań profilaktycznych prowadzonych na poziomie gminy i służących utrzymaniu dziecka w rodzinie oraz bez zapewnienia rodzinom, w których doszło do kryzysu – w wyniku którego dziecko zostało umieszczone w pieczy zastępczej – multidyscyplinarnej i natychmiastowej pomocy i wsparcia, nie ma szans na wypełnienie przez organy państwa ustawowego obowiązku udzielenia pomocy rodzinie znajdującej się w trudnej sytuacji.**

Oto przykładowe wypowiedzi na poparcie tego stanowiska:

[SS126] „Większy dostęp do specjalistów, z którymi rodzina biologiczna, dzieci i sąd mogliby współpracować – asystentów rodziny, psychologowie, terapeuci ds. uzależnień, a w szczególności lekarze z zakresu psychiatrii dziecięcej oraz dla dorosłych (tych ostatnich jest zdecydowanie za mało !!!!)”.

[SP78] „Brak systemów wsparcia dla rodziców biologicznych (poza asystentem rodziny), np. dostęp do terapii, do mieszkań, do aktywności zawodowej. Brak dostępu do szkoleń podnoszących kompetencje wychowawcze rodziców biologicznych, brak grup wsparcia dla rodziców biologicznych chcących odzyskać władzę rodzicielską, brak bezpłatnego wsparcia prawnego dla rodziców biologicznych”.

Solidna profilaktyka i wspieranie reintegracji rodziny jest kluczem do zatrzymania napływu „nowych dzieci” do pieczy zastępczej oraz służy zwiększeniu szans dzieci i rodzin na reintegrację, czyli przyczynia się do „odpływu” dzieci z pieczy. Tym samym należy przyjąć, że działania gminy w obszarze wspierania rodziny wpływają aktywnie na potrzebę tworzenia nowych miejsc w pieczy zastępczej. Dla resortu odpowiedzialnego za realizację ustawy o *wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej* powinien to być przyczynek do refleksji, czy narzędzia finansowe motywujące gminę do pracy na rzecz utrzymania i powrotu dziecka do rodziny z pieczy są skuteczne i czy nie należy rozważyć wprowadzenia innych mechanizmów.

- **Zaangażowanie zasobów gminy w pracę z rodzicami biologicznymi dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej na rzecz reintegracji.**

W trakcie wywiadów fokusowych pojawiła się istotna różnica w ocenie jakości współpracy w obszarze realizacji zadań powiatu i gminy określonych w ustawie o *wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej* w przypadku przedstawicieli jednostek organizacyjnych wspierania rodziny i pieczy zastępczej z miast na prawach powiatu (czyli z miejskich ośrodków pomocy społecznej) i powiatów (ziemskich), które współpracują z wieloma ośrodkami pomocy społecznej w gminach. Przedstawiciele MOPS-ów zgodnie potwierdzali, że jest im łatwiej komunikować się i współdziałać z pracownikami tego samego ośrodka odpowiedzialnymi za realizację zadania „wsparcie rodziny”. Trudniej przedstawicielom PCPR-ów współdziałać z OPS-ami, gdyż nie ma między tymi jednostkami żadnej podległości służbowej i tym samym PCPR nie posiada żadnego wpływu na zakres i sposób realizacji zadania „wspieranie rodziny” przez OPS. W związku z tym brakiem podległości i zależności praca z rodziną jest realizowana w taki sposób i w takim zakresie, w jakim jest to przyjęte i zorganizowane w danej gminie. Badania aktowe, wywiady fokusowe i ankiety wypełniane przez sędziów i przedstawicieli jednostek powiatów zdecydowanie świadczą o małym zaangażowaniu pracowników socjalnych i asystentów rodziny w działania na rzecz reintegracji, szczególnie z uwagi na nieobejmowanie tych rodzin wsparciem asystenta lub brakiem/niedostateczną współpracą asystenta z koordynatorem rodzinnej pieczy.

[SS116] „Stworzenie obowiązkowego planu pracy z rodziną biologiczną i określenie ram czasowych. Brak realizacji zadań pozwoli jednoznacznie ocenić w krótkim czasie możliwość powrotu lub nie i podjęcie działań albo uregulowanie sytuacji dziecka”.

[SS12] „Intensywny system współpracy z rodzicami przez okres 1 roku po umieszczeniu przez MOPS”.

[SP31] „Nawiązanie współpracy z rodziną biologiczną już w momencie odbioru dziecka. Partnerskie, podmiotowe podejście do rodziców biologicznych, pomoc w sprawach bieżących, rozwiązywaniu problemów emocjonalnych rodziny, w związku z uzależnieniami, pomoc w kontaktach z dziećmi”.

[SP159] „Intensywna praca gminy tj. asystenta rodziny i innych specjalistów z rodziną biologiczną, która winna być zapisana w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, oraz współpraca z koordynatorem pieczy zastępczej. Gminy nie przydzielają asystentów rodziny – rodzinom biologicznym, gdy już nie ma dzieci – są umieszczone w pieczy zastępczej. Stąd nie ma współpracy asystent – koordynator”.

[SP166] „Obowiązek uczestniczenia asystentów rodziny w posiedzeniach zespołu w sprawie oceny sytuacji dzieci przebywających w rodzinnej pieczy zastępczej. Obecnie, mimo zapisu w ustawie, asystenci/pracownicy socjalni rzadko pojawiają się na posiedzeniach zespołu”.

Głównym obszarem współdziałania przedstawicieli OPS z przedstawicielami jednostek powiatów jest stworzenie spójnego planu pomocy rodzinie oraz ewaluacja realizacji tego planu na posiedzeniach dotyczących oceny zasadności dalszego pobytu dzieci w pieczy zastępczej. Małe zaangażowanie gminy w losy rodziny, z której zabrano dziecko do pieczy, znajduje swe odzwierciedlenie w opiniach na temat prowadzonej pracy z rodziną sporządzanych na wniosek organizatora rodzinnej pieczy lub dyrektora placówki po upływie 18 miesięcy od umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej.

VI.2.3. Wspólne terytorium

• Współpraca multidyscyplinarna

Wydaje się, że mimo prawie 7 lat funkcjonowania rozwiązań w zakresie systemu pomocy dziecku i rodzinie wprowadzonego ustawą o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej obszar współdziałania ze sobą poszczególnych „aktorów” systemu jest nadal w procesie „docierania”. Najistotniejsze wydają się dwa pola współpracy:

- sąd ↔ jednostki wspierania rodziny i pieczy zastępczej,
- jednostki powiatu odpowiedzialne za pieczę ↔ jednostki gminy odpowiedzialne za wspieranie rodziny.

Poniżej kilka wypowiedzi odnoszących się do tej kwestii:

[SP36] „Praca na rzecz wsparcia dziecka i rodziny powinna mieć charakter zespołowy. Współpraca instytucji mająca na celu koordynację różnych działań podejmowanych w celu reintegracji rodziny, a przede wszystkim zapewnienie stabilnego życia dziecku, prowadzona przez edukację

i kształtowanie postaw rodziców zastępczych i osób współpracujących na rzecz powrotu dziecka do rodziny naturalnej”.

[SP173] [propozycje odnośnie współpracy ORPZ z gminą – A.P.-M.] „1. Wypracowanie procedur postępowania od momentu wydania postanowienia przez sąd o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej. 2. Natychmiastowe zainteresowanie wszystkich instytucji sytuacją dziecka. 3. Wypracowanie wspólnie z instytucjami planu pracy i pomocy dziecku oraz rodzinie biologicznej”.

[SP44] „W naszej opinii brak ścisłej współpracy lub właściwej komunikacji pomiędzy ORPZ, sądem, gminą i ośrodkiem adopcyjnym bywa największą barierą w realizacji zadań związanych z tymczasowością pieczy”.

[SP106] „Dobra praktyka to organizowanie wspólnych mini konferencji z udziałem przedstawicieli; Sądu, kuratorów, OZSS, MOPS, Organizatorów Pieczy Zastępczej w celu lepszej koordynacji działań na rzecz pomocy dzieciom umieszczanym w pieczy zastępczej i lepszej współpracy z rodzinami biologicznymi”.

Z punktu widzenia tematu badania rekomendacje odnoszą się do pierwszego obszaru – współpracy sądu z przedstawicielami jednostek powiatu i gminy. Wydaje się, że udział sędziów, raz lub dwa razy w roku, w spotkaniach służących podsumowaniu sytuacji w obszarze organizacji i funkcjonowania pieczy zastępczej na terenie powiatów wchodzących w obszar właściwości terytorialnej sądu oraz omówienie ewentualnych trudności w tym zakresie będzie służyć poprawie wzajemnych relacji sędziów i ich samorządowych partnerów. Jeśli te spotkania będą zawierać również wątek edukacyjny, np. prezentacja zasobów, programów realizowanych na terenie powiatów, omówienie specyficznych problemów czy rozwiązań, to będą one wpływać nie tylko na poprawę współpracy, ale również doskonalic wiedzę przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości na temat problematyki pieczy zastępczej.

- **Sprawną komunikacją między sądem i jednostkami organizacyjnymi wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.**

Jedną z podstawowych krytycznych uwag przedstawicieli jednostek powiatu kierowanych pod adresem sądów, to brak lub zbyt wolny przepływ informacji w kierunku od sądu do organizatora rodzinnej pieczy lub PCPR. Jako możliwe powody takiego stanu rzeczy można wskazać brak odpowiedniej wiedzy sędziego co do prawidłowego sposobu wykonania orzeczenia lub niedostateczne wsparcie działań sędziego czynnościami urzędnika sekretariatu. Analiza akt sądowych skłania również do wniosku, że sądy nie do końca są ekspertami w zakresie podziału kompetencji PCPR-ów i ośrodków pomocy społecznej. W szczególności chodzi o rozróżnienie, kto odpowiada za zadanie „praca z rodziną” i kogo informować o potrzebie udzielenia rodzinie takiej pomocy oraz jakie są zasoby w tym zakresie, które sąd może wykorzystywać w czynnościach orzeczniczych i pozaorzeczniczych.

Tym samym pojawia się ponownie wątek potrzeby podnoszenia wiedzy sędziów oraz zapewnienia sędziom dostatecznej obsługi sekretarskiej, by orzeczenia i zarządzenia sądu były wykonywane bez zbędnej zwłoki. Oto przykładowe wypowiedzi:

[SP54] „Barierą jest zbyt wolny przepływ informacji na temat prawomocnych orzeczeń dotyczący dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej oraz władzy rodzicielskiej rodziców biologicznych, miejsca ich zamieszkania/pobytu”.

[SP169] „Oczekujemy zobligowania sądów rodzinnych do tego, by wydając postanowienie o umieszczeniu dziecka w pieczy, informowały w nim ORPZ o przyczynach umieszczenia dziecka w pieczy. Obecnie sądy tego nie praktykują, co utrudnia lub wręcz uniemożliwia realizowanie obowiązku przekazywania do sądu rodzinnego przez ORPZ informacji dotyczących ustania bądź nieustania przyczyn umieszczenia dziecka w pieczy (art. 129 ust. 6 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej)”.

Sądy muszą mieć na uwadze, że decyzja o umieszczeniu/zwolnieniu dziecka z pieczy rodzi dla jednostek powiatów odpowiedzialnych za organizację pieczy określone skutki finansowe w postaci obowiązku wypłaty świadczenia (co miesiąc) na pokrycie kosztów utrzymania dziecka umieszczonego w pieczy oraz świadczenia wychowawczego (500+, co miesiąc) i jednorazowego świadczenia Dobry start (300+).

Jednocześnie należy podkreślić, że przedstawiciele jednostek powiatów wyraźnie wskazują na zmianę jakościową w zakresie dostępności sędziego rodzinnego po godzinach urzędowania sądów i znaczenia indywidualnych konsultacji z sędzią spraw dotyczących umieszczeń dzieci w pieczy zastępczej.

Bibliografia

- M. Andrzejewski, *Ewolucja pieczy zastępczej przez pryzmat nowych regulacji prawnych*, „Teologia i Moralność”, 2012, tom 7, nr 1/11.
- M. Andrzejewski, *Rola sędziów rodzinnych w zreformowanym systemie opieki nad dziećmi*, [w:] M. Raclaw-Markowska (red.), *Pomoc dzieciom i rodzinie w środowisku lokalnym. Debata o nowym systemie*, Warszawa 2005.
- E. Babbie, *Badania społeczne w praktyce*, Warszawa 2005.
- R. Barbour, *Badania fokusowe*, Warszawa 2011.
- T. Czub, *Przedmowa do wydania polskiego*, [w:] J. Bowlby, *Przywiązanie*, Warszawa 2016.
- P. Domaradzki, J. Krzyszkowski, *Wsparcie dziecka w rodzinie i pieczy zastępczej*, Łódź 2016.
- A. Golczyńska-Grondas, *Chybotliwa łódź. Losy wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych. Analiza socjologiczna*, Łódź 2016.
- U. Flick, *Projektowanie badania jakościowego*, Warszawa 2012.
- Ch. Frankfort-Nachmias, D. Nachmias, *Metody badawcze w naukach społecznych*, Poznań 2001.
- M. Grewiński, *Od systemu opieki przez politykę pomocy do aktywizacji i integracji społecznej w Polsce* [w:] M. Grewiński, J. Krzyszkowski (red.), *Współczesne tendencje w pomocy społecznej i pracy socjalnej*, Warszawa 2011.
- H. Haak, *Sądowy kurator rodzinny jako podmiot uczestniczący w udzielaniu ochrony prawnej przez sąd rodzinny*, [w:] K. Stasiak (red.), *Zarys metodyki pracy kuratora sądowego*, Warszawa 2018.
- E. Holewińska-Łapińska, *Orzekanie o umieszczeniu małoletniego w rodzinie zastępczej* [w:] E. Holewińska-Łapińska (red.), *Prawo w Działaniu*, Warszawa 2008, t. 4.
- J. Hryniewicz, *Odrzuceni. Analiza procesu umieszczania dzieci w placówkach opieki*, Warszawa 2006.
- Informacja o wynikach kontroli „Działania powiatów w zakresie tworzenia i wsparcia rodzin zastępczych” Nr ewid.202/2016/P/16/038/KPS. <https://www.nik.gov.pl/plik/id,13099,vp,15511.pdf> [dostęp: 16.10.2018]
- Informacja o wynikach kontroli „Funkcjonowanie placówek wsparcia dziennego dla dzieci” Nr ewid. 24/2017/P/16/040/KPS, <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/16/040/> [dostęp: 11.09.2018].
- Informacja Rady Ministrów o realizacji w roku 2017 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2018 r. poz. 998 z późn. zm.) <https://www.mpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi/opieka-zastepcza-nad-dzieckiem/sprawozdania-z-realizacji-ustawy-o-wspieraniu-rodziny-i-systemie-pieczy-zasteczej/> [dostęp: 10.09.2018]
- D. Jakimiec, *Dysfunkcjonalność rodziny jako przedmiot postępowania wykonawczego w prawie rodzinnym i opiekuńczym*, Warszawa 2016.
- P. Jaros, M. Michalak (red.), *Prawa dziecka. Dokumenty Organizacji Narodów Zjednoczonych*, Biuro Rzecznika Praw Dziecka, Warszawa 2015.
- M. Kaczmarek, *Stan opieki zastępczej „na półmetku” wdrażania reformy. Z perspektywy standardów prawa*, [w:] M. Raclaw-Markowska, S. Legat (red.), *Opieka zastępcza nad dzieckiem i młodzieżą – od form instytucjonalnych do rodzinnych*, Warszawa 2004.

- M. Kaczmarek, *Zmiana paradygmatu w opiece zastępczej. Uwagi do stanu reformy* [w:] M. Raław-Markowska (red.), *Pomoc dzieciom i rodzinie w środowisku lokalnym, Debata o nowym systemie*, Warszawa 2005.
- L. Kołodziejczak, *Reaktywne zaburzenia więzi (RAD) u dzieci przebywających w placówkach opiekuńczo-wychowawczych*, w: „Wychowanie w Rodzinie”, t. XIII (1/2016).
- J. Luberadźka-Gruca (red.), *Raport z oceny realizacji Ustawy w wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Wyniki analiz i badań jakościowych i ilościowych*, Koalicja na rzecz Rodzinnej Opieki Zastępczej, 2015, w wersji elektronicznej: *Dzieci w Polsce (UNICEF)*: https://www.dzieciwpolisce.pl/files/publications/Raport_z_oceny_realizacji_Uowrispz.pdf [dostęp: 26.01.2019].
- A. Majchrowska-Kielak, *Przyczyny odbierania dziecka rodzicom. Sytuacja materialna i elementy kontekstu rodzinnego*, w: „Probacja”, 2015, nr IV.
- Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw z dnia 7 grudnia 2007 r. wraz z uzasadnieniem (Druk nr 629)
- M. Raław-Markowska, *Wprowadzenie*, [w:] M. Raław-Markowska (red.), *Pomoc dzieciom i rodzinie w środowisku lokalnym. Debata o nowym systemie*, Warszawa 2005.
- M. Raław-Markowska, S. Legat (red.), *Opieka zastępcza nad dzieckiem i młodzieżą-od form instytucjonalnych do rodzinnych*, Warszawa 2004
- M. Raław-Markowska, M. Rymśa, *Zreformowany system pomocy dziecku i rodzinie w Polsce, „Analizy i Opinie”* (2005), nr 41, ISP, w wersji elektronicznej: DOCPLAYER <https://docplayer.pl/6281868-Analizy-i-opinie-nr-41-zreformowany-system-pomocy-dziecku-i-rodzinie-w-polsce-analyses-opinions-instytut-spraw-publicznych.html> [dostęp: 26.01.2019].
- M. Rymśa, *Wprowadzenie*, [w:] J. Hryniewicz, *Odrzuceni. Analiza procesu umieszczania dzieci w placówkach opieki*, Warszawa 2006.
- M. Rymśa, *Praca z rodziną w Polsce – od środowiskowych inicjatyw do publicznego systemu wsparcia*, [w:] *Jak wspierać rodziny? Perspektywa organizacji. Perspektywa administracji. Dobro wspólne, „Trzeci sektor”, Numer specjalny 2013/2014.*
- H. R. Schaffer, *Psychologia dziecka*, Warszawa 2014.
- E. Schubert, *Analiza orzecznictwa sądów rodzinnych*, [w:] M. Raław-Markowska, S. Legat (red.), *Opieka zastępcza nad dzieckiem i młodzieżą – od form instytucjonalnych do rodzinnych*, Warszawa 2004.
- E. Schubert, *Rola sędziów rodzinnych w zreformowanym systemie opieki nad dziećmi (koreferat do ekspertyzy M. Andrzejewskiego)*, [w:] M. Raław-Markowska (red.), *Pomoc dzieciom i rodzinie w środowisku lokalnym. Debata o nowym systemie*, Warszawa 2005.
- M. Szpunar, *Internet w procesie realizacji badań*, Toruń 2010.
- D. Trawkowska, *Dokąd zmierzamy? Socjologiczna analiza działań podejmowanych wobec rodzin wieloprotymowych przez pomoc społeczną, „Teologia i moralność”, 2010, tom 7, w wersji elektronicznej: http://teologiaimoralnosc.amu.edu.pl/pliki/833466_ptimo7all.pdf [dostęp: 31.10.2018]*
- Wystąpienie generalne Rzecznika Praw Dziecka z dnia 25 maja 2015 r. ZSR.422.7.2015.KT <https://brpd.gov.pl/aktualnosci-wystapienia-generalne/w-sprawie-sytuacji-dzieci-przebywajacych-w-instytucjonalnej-pieczy> [dostęp: 17.10.2018r.]
- Założenia do projektu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nad dzieckiem, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2009, <https://www.mpips.gov.pl/user-files/File/Departament%20Swiadczen%20Rodzinnych/A%20opieka%20zastepcza/zalozenia%20po%20RM%2030.06.pdf> [dostęp: 21.08.2018]
- R. Zegadło, *Pieczka zastępcza*, [w:] J. Wierciński (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2014.

Akty prawne:

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

Ustawy

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 1964 Nr 43 poz. 296 ze zm.; t.j.: Dz.U. z 2018 poz. 1360 ze zm.)

Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. Nr 9, poz. 59 ze zm.; t.j.: Dz.U. z 2017 poz.682 ze zm.)

Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej (Dz.U. Nr 92 poz. 726 ze zm.).

Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. Nr 87 poz. 506 ze zm.)

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. Nr 64, poz. 593 ze zm.)

Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (t.j. Dz.U. z 2018, poz. 969)

Ustawa z dnia 15 lipca 1961 r. o rozwoju systemu oświaty i wychowania (Dz.U. Nr 32, poz. 161 ze zm.)

Ustawa z dnia 7 września 1991 o systemie oświaty (Dz.U. Nr 95, poz. 425 ze zm.)

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. Nr 149, poz. 887 ze zm., t.j.: Dz.U. z 2018, poz. 998 ze zm.)

Ustawa z dnia 12 października 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. poz. 2245)

Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 122, poz. 1322)

Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 220, poz. 1431)

Ustawa z dnia 25 lipca 2014 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1188)

Ustawa z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 19, poz. 238)

Rozporządzenia

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 1987 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych (Dz.U. Nr 38, poz. 218)

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 grudnia 2015 r. Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz.U. poz. 2316 ze zm.)

Rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania uprawnień i obowiązków kuratorów sądowych (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 989)

Zarządzenia

Zarządzeniu Nr 81/03/DO Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 2003 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej (Dz. Urz. MS Nr 5, poz. 22, zm. zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 sierpnia 2004 r. (Dz. Urz. MS z 2004 r. Nr 6, poz. 22).