

Alina Prusinowska-Marek

Zamierzone i niezamierzone skutki wdrożenia projektu instytucjonalnego na przykładzie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej¹

Intended and unintended consequences of the implementation of the institutional project on the example of the law on family support and the foster care system

Abstract

Post-war Poland's social policy towards the family underwent a gradual transition from public actions within the welfare system, through the provision of social assistance, to a system of family support, which – in accordance with the reformers' assumptions – implies a far-reaching socialization of the solutions applied. Moving away from institutional forms of assistance to families experiencing difficulties in fulfilling care and upbringing functions and placing greater emphasis on preventive measures (family support) provided locally, as well as a thorough reconstruction of the foster care system (as a form of assistance to the child and family) along with the assumption of the primacy of family forms of care over institutional ones – these are the main directions of change in the institutional order.

The article presents the results of an institutional analysis of the organizational field of family support and assistance constituted by the Law on Family Support and Foster Care System. They reconstructed the structure of the field after 12 years of the law, and reflection on the functional aspect focused on an in-depth analysis of the social roles of the six collective actors (social worker, family assistant, foster parent, family custody coordinator, family judge and family probation officer) operating in the field. The professional roles of each professional were characterized according to the same scheme, which made it possible to establish a hierarchy of actors in the field. Then, defined by the new rules, interactions between actors, conditioned by the status and real positions of actors in

Dr Alina Prusinowska-Marek, dyplomowany kurator specjalista w Sądzie Rejonowym w Grodzisku Mazowieckim, Polska, ORCID: 0000-0002-4627-2314, e-mail: a.prusinowska-marek@wp.pl
Data zgłoszenia tekstu przez autora: 13.10.2024 r.; data zaakceptowania do publikacji: 20.11.2024 r.

¹ Artykuł bazuje na fragmentach mojej niepublikowanej rozprawy doktorskiej napisanej pod kierunkiem dr. hab. Marka Rymszy i obronionej w styczniu 2024 r.: A. Prusinowska-Marek, *Uspołecznienie systemu wsparcia dziecka i rodziny. Od koncepcji do praktyki społecznej*, Uniwersytet Warszawski, Instytut Stosowanych Nauk Społecznych, Warszawa 2023. Prezentowane w rozprawie dane statystyczne zostały zaktualizowane o dane za lata 2021–2022.

the field, were assigned roles, tasks, and expectations. The aforementioned factors are both a source of tension and difficulty in fulfilling the social expectations associated with professional roles.

The results of the analysis show that the rule change did not translate into a change in social action to the extent that the project proponent expected. There was no fundamental socialization of the child and family support system. This discrepancy is not due to the fact that the world of social practice has questioned the goals of the reform, but to the deficit of public action accompanying the change of legal rules, including the inability to respond effectively to the implementation problems that emerge. This demonstrates that legal regulations do not alter social reality merely by their introduction into the legal order. The carriers of change are not the regulations themselves, but the people applying them.

Keywords: institutional change, child and family support, foster care, social role, socialization

Streszczenie

W powojennej Polsce w polityce społecznej wobec rodziny następowało stopniowe przechodzenie od działań publicznych w ramach systemu opieki społecznej, przez świadczenie pomocy społecznej, do systemu wspierania rodziny, który – zgodnie z założeniami reformatorów – zakłada daleko idące uspołecznienie stosowanych rozwiązań. Odejście od instytucjonalnych form pomocy rodzinom doświadczającym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych i położenie większego nacisku na działania profilaktyczne (wspieranie rodziny) realizowane lokalnie oraz gruntowna rekonstrukcja systemu pieczy zastępczej (jako formy pomocy dziecku i rodzinie) wraz z założeniem o prymacie rodzinnych form pieczy nad instytucjonalnymi (zakładowymi) to główne kierunki zmiany porządku instytucjonalnego.

Artykuł prezentuje wyniki analizy instytucjonalnej pola organizacyjnego „wspieranie i pomoc rodzinie”, ukonstytuowanego przez ustawę o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Zrekonstruowano w nich strukturę pola po 12 latach obowiązywania ustawy, a namysł nad aspektem funkcjonalnym dotyczył pogłębionej analizy ról społecznych sześciu aktorów zbiorowych (pracownika socjalnego, asystenta rodziny, rodzica zastępczego, koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, sędziego rodzinnego i kuratora rodzinnego), działających w tym polu. Role zawodowe poszczególnych specjalistów scharakteryzowano według tego samego schematu, co pozwoliło ustalić hierarchię aktorów w analizowanym polu. Następnie zidentyfikowano, określone przez nowe reguły, interakcje pomiędzy aktorami, warunkowane przez status i realne pozycje aktorów w omawianym polu organizacyjnym, przypisane role, zadania i oczekiwania. Wymienione czynniki są zarazem źródłem napięć i trudności w spełnianiu oczekiwań społecznych związanych z rolą zawodową.

Wyniki analiz pokazują, że zmiana reguł nie przełożyła się na zmianę w działaniach społecznych w zakresie, jaki oczekiwał projektodawca – nie nastąpiło zasadnicze uspołecznienie systemu wsparcia dziecka i rodziny. Rozbieżność ta nie wynika z tego, że świat praktyki społecznej zakwestionował cele reformy, ale z deficytu działań publicznych towarzyszących zmianie reguł prawnych, w tym z braku umiejętności skutecznego reagowania na ujawniające się problemy wdrożeniowe. Dowodzi to, że regulacje prawne nie zmieniają rzeczywistości społecznej poprzez sam fakt ich wprowadzenia do porządku prawnego. Nośnikami zmiany nie są same regulacje, ale stosujący je ludzie.

Słowa kluczowe: zmiana instytucjonalna, wspieranie dziecka i rodziny, piecza zastępcza, rola społeczna, uspołecznienie

1. Wprowadzenie

„Jest rzeczą dość paradoksalną, że prawo – zjawisko tak bardzo związane z życiem – studiowane jest, jeśli idzie o zagadnienie jego działania, w sposób jakby umyślnie od spraw życiowych oddalony. W badaniach nad prawem przeważa zdecydowanie metoda historyczna (badanie jakiejś instytucji na tle minionego lub współczesnego jej systemu prawnego) lub metoda dogmatyczno-formalna (porównywanie jednego przepisu z innymi). Prawo jest jednak po to, aby działało”². Słowa Adama Podgóreckiego – doktora prawa i profesora socjologii, ucznia Tadeusza Kotarbińskiego, entuzjasty wykorzystywania dorobku socjologii przez prawników – mimo upływu lat są nadal aktualne. Adam Podgórecki upatrywał rozwiązania podniesionego problemu w socjologii prawa – odrębnej subdyscypliny w naukach społecznych, sytuującej się na przecięciu socjologii i nauk prawnych, zajmującej się genezą, funkcjami i społecznym działaniem zjawisk prawnych³. Pomijając kwestię losów socjologii prawa w Polsce, chciałabym pozostać przy problemie badania skuteczności działania norm prawnych.

Współczesne problemy i kwestie społeczne oraz rola polityki (społecznej) państwa w zaspokajaniu potrzeb społecznych i rozwiązywaniu problemów stanowią atrakcyjny obszar analiz i dyskursu. Szczególną pozycję w tym dyskursie zajmuje namysł nad kształtem współczesnej pomocy społecznej i zawodów pomocowych. Polska polityka społeczna, w tym pomoc społeczna, po transformacji ustrojowej z 1989 r. musiała dostosować się do realiów gospodarki rynkowej i nowych problemów socjalnych, które wtedy się ujawniły⁴. W takich okolicznościach powstała ustawa o pomocy społecznej z 1990 r.⁵ oraz tworzyły się infrastruktura i zasoby pomocy społecznej, w tym powołane w 2000 r. w powiatach nowe instytucje pomocy społecznej – powiatowe centra pomocy rodzinie.

W 2004 r. została uchwalona nowa ustawa o pomocy społecznej⁶, która opierając się w znacznej mierze na regulacjach z pierwszej ustawy z 1990 r., kładła większy nacisk na aktywizację i integrację społeczną beneficjentów. Oczywiście nie bez znaczenia pozostawał fakt, że w tym czasie Polska weszła do Unii Europejskiej, co oznaczało m.in. konieczność wprowadzenia (proces implementacji) nowych aktów prawnych i rozwiązań. W tych okolicznościach zrodziła się koncepcja stworzenia ustawy, odrębnej od ustawy o pomocy społecznej z 2004 r., regulującej działania służb publicznych w zakresie kompleksowej pomocy rodzinie z dziećmi, przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, oraz pomocy dziecku, które nie może się wychowywać w rodzinie biologicznej. „Ponad podziałami”, przy

² A. Podgórecki, *Socjologia prawa*, Warszawa 1962, s. 8.

³ Por. A. Podgórecki, *Socjologia...*; A. Pieniążek, M. Stefaniuk, *Socjologia prawa*, Kraków 2000.

⁴ Bezrobocie, niepewność zatrudnienia, komercjalizacja usług opiekuńczych i edukacyjnych, urynkowienie kosztów utrzymania mieszkań oraz cen żywności i innych artykułów to m.in. zjawiska, które wpłynęły na spadek poziomu życia wielu rodzin, poszerzenie się sfery ubóstwa i konieczność korzystania ze świadczeń społecznych (por. G. Firlit-Fesnak, *Rodziny polskie i polityka rodzinna: stan i kierunki przemian*, [w:] *Polityka społeczna*, red. G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, Warszawa 2007, s. 194).

⁵ Ustawa z 29.11.1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 1990 r. Nr 87 poz. 506).

⁶ Ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz.U. z 2024 r. poz. 1283 ze zm.) – dalej u.p.s.

wspieraniu organizacji pozarządowych skupiających opiekunów zastępczych, toczyła się dyskusja nad poselskim⁷ i rządowym⁸ projektem ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Wcześniej, w latach 2003–2006, Instytut Spraw Publicznych zrealizował projekty badawcze, których celem była ocena stopnia realizacji zadań związanych z wdrożeniem systemu „opieka nad rodziną i dzieckiem” z 2000 r., wynikającego z norm nowelizacji ustawy o pomocy społecznej z 1990 r. oraz nowej odsłony ustawy z 2004 r. Wszystkie projekty badawcze zostały opisane w publikacjach naukowych⁹, które zawierały rekomendacje odnośnie do zmian. Reformatory, mając zarówno dostęp do danych statystycznych, badań naukowych i wynikających z nich rekomendacji, jak i doświadczenie w zakresie funkcjonowania systemu „opieka nad rodziną i dzieckiem” w latach 2000–2011, zaprojektowali nowy system, opisali go w ustawie z 9.06.2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej¹⁰ i podjęli decyzję o rozpoczęciu jego wdrażania z 1.01.2012 r.

Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nakłada na Radę Ministrów obowiązek corocznego składania Sejmowi i Senatowi informacji o realizacji ustawy w roku poprzednim wraz z wnioskami dotyczącymi sposobu i zakresu finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego wynikających z ustawy (art. 189 u.w.r.). Niestety w okresie obowiązywania ustawy resort pracy i polityki społecznej nie przeprowadził ewaluacji efektów wdrożonej reformy, a ewentualny dyskurs dotyczył partykularnych interesów zgłaszanych przez lobby samorządowe lub organizacje skupiające interesariuszy systemu, co następnie prowadziło do nowelizowania ustawy w tym (fragmentarycznym) zakresie¹¹.

⁷ Poselski projekt ustawy o rodzinnej opiece zastępczej, druk sejmowy nr 628, Sejm VI kadencji.

⁸ Rządowy projekt ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, druk sejmowy nr 3378, Sejm VI kadencji.

⁹ Por. M. Raclaw-Markowska, S. Legat [red.], *Opieka zastępcza nad dzieckiem i młodzieżą – od form instytucjonalnych do rodzinnych*, Warszawa 2004; M. Raclaw-Markowska [red.], *Pomoc dzieciom i rodzinie w środowisku lokalnym. Debata o nowym systemie*, Warszawa 2005; J. Hryniewicz, *Odrzuceni*, Warszawa 2006; A. Kwak [red.], *Z opieki zastępczej w dorosłe życie: założenia a rzeczywistość*, Warszawa 2006.

¹⁰ Ustawa z 9.06.2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jedn.: Dz.U. z 2025 r. poz. 49) – dalej u.w.r.

¹¹ Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej była wielokrotnie nowelizowana. Po raz pierwszy było to uczynione jeszcze przed jej wejściem w życie – ustawa z 15.12.2011 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2011 r. Nr 288, poz. 1690). Kolejne duże nowelizacje to: ustawa z 27.04.2012 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2012 r. poz. 579), ustawa z 7.12.2012 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2012 r. poz. 1519), ustawa z 13.06.2013 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2013 r. poz. 866), ustawa z 25.07.2014 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r. poz. 1188), ustawa z 24.07.2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2015 r. poz. 1199), ustawa z 5.09.2016 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 1583), ustawa z 15.04.2021 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1006), ustawa z 7.10.2022 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r. poz. 2140 ze zm.) i ustawa z 26.04.2024 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2024 r. poz. 743).

W latach 2019–2023 przygotowywałam w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego rozprawę doktorską pod tytułem „Uspołecznienie systemu wsparcia dziecka i rodziny. Od koncepcji do praktyki społecznej”¹². W ramach dysertacji przeprowadziłam analizę instytucjonalną systemu wspierania dziecka i rodziny, ukształtowanego przez ustawę o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, na podstawie kluczowych założeń paradygmatu nowego instytucjonalizmu.

Analiza miała odpowiedzieć na pytanie: „Czy zaprojektowane przez reformatorów normy prawne doprowadziły do stworzenia systemu zgodnego z ich założeniami?”, a jeśli coś poszło nie tak, podjęłam wyzwanie znalezienia odpowiedzi „Dlaczego?”. Jednym słowem, starałam się przeanalizować normy prawne, które formułowały określone oczekiwania społeczne wobec realizatorów projektu instytucjonalnego, i namierzyć ewentualne kolizje lub niespójności norm albo obszary obciążone ryzykiem dokonywania przez realizatorów ustawy jej swobodnej interpretacji. Można powiedzieć, że poszukiwałam odpowiedzi na pytanie: „Jak w praktyce społecznej działa prawo?”. Niniejszy artykuł stanowi mój głos w dyskursie o „prawie w działaniu”.

2. Założenia nowego instytucjonalizmu

Już Émile Durkheim twierdził, że socjologia to nauka „o instytucjach, o ich genezie i funkcjonowaniu”¹³, a przez „instytucje” rozumiał on „wszelkie wierzenia i wszelkie sposoby postępowania ustanowione przez zbiorowość”¹⁴. Socjologiczna tradycja, od czasów Herberta Spencera do Talcotta Parsonsa, opiera się na klasycznym rozróżnieniu struktury (strukturalizm) i procesu (funkcjonalizm). Jak zauważa Piotr Chmielewski, „dlatego właśnie instytucje społeczne były postrzegane jako strukturalne składniki społeczeństwa, poprzez które zorganizowane były zasadnicze społeczne działania i zaspokajane społeczne «potrzeby»”. Instytucje mogły przyjmować formę organizacji, grup, stałych praktyk, wobec których istniał wysoki poziom społecznego zaangażowania, które integrowały, porządkowały lub stabilizowały główne obszary życia społecznego, dostarczając апробowanych procedur i form artykulacji stosunków społecznych i interesów”¹⁵. Chmielewski podkreśla, że wraz ze spadkiem znaczenia tradycji ujmowania społeczeństwa jako organizmu (aspekty strukturalny i funkcjonalny) wzrasta zainteresowanie nauk społecznych aspektem procesualnym instytucji, czyli procesem instytucjonalizacji. Stąd analiza instytucjonalna – namysł nad zjawiskiem uspołecznienia jednostki – jest podstawowym obszarem zainteresowań badawczych i dyskursu socjologów od połowy XIX w.

Lata 50. i 60. XX w. zakończyły, trwając od międzywojnia, okres fascynacji przedstawicieli nauk społecznych empirią¹⁶. Wysiłki podejmowane przez akademików

¹² A. Prusinowska-Marek, *Uspołecznienie...*

¹³ E. Durkheim, *Zasady metody socjologicznej*, Warszawa 1969, s. 23.

¹⁴ E. Durkheim, *Zasady...*, s. 23.

¹⁵ P. Chmielewski, *Ludzie i instytucje. Z historii nowego instytucjonalizmu*, Warszawa 1995, s. 8.

¹⁶ P. Chmielewski, *Ludzie...*, s. 52 i n.

były wtedy, zdaniem Piotra Chmielewskiego, „wyrazem dążenia do wykorzystania zebranych materiałów, a zarazem ponownego przywrócenia teorii jej inspirującej roli w badaniach naukowych, przede wszystkim przez weryfikację twierdzeń o zachowaniu człowieka. Wysiłkom tym towarzyszyło sięganie po nowe dyscypliny i metody (matematyka, dedukcja, eksperyment, teoria wyboru społecznego, teoria gier itp.) oraz próby połączenia perspektyw mikro i makro (czyli tego, co zdaje się być niemożliwym do połączenia)”¹⁷. W ten sposób nastąpił renesans analizy instytucjonalnej, która dla odróżnienia nazywana jest „neoinstytucjonalizmem”¹⁸ lub „nowym instytucjonalizmem”¹⁹.

Kluczowymi kategoriami analitycznymi nowego instytucjonalizmu są działająca jednostka (aktor społeczny) i instytucje, rozumiane jako „wszystkie wymyślone przez człowieka, czyli zaprojektowane i nałożone na ludzkie zachowania, zasady i reguły, które kontrolują, porządkują i czynią przewidywalnym (a przez to możliwym i produktywnym) świat społecznych interakcji”²⁰. Według Douglassa C. Northa „instytucje są stworzonymi przez człowieka ograniczeniami, które kształtują strukturę ludzkich zachowań. Składają się na nie ograniczenia formalne (np. reguły, prawa, konstytucje), ograniczenia nieformalne (np. normy zachowań, konwencje, dobrowolnie przyjęte kodeksy postępowania) oraz sposoby ich narzucania i egzekwowania”²¹.

W nowym instytucjonalizmie przyjmuje się, że aktorem społecznym, tworzącym i odtwarzającym instytucje społeczne, może być zarówno działająca jednostka (posiadająca określoną tożsamość, realizująca własne cele i interesy), jak i zbiór jednostek (aktor zbiorowy) tworzących organizację formalną, realizujących cele i interesy organizacji, czyli działających w imieniu organizacji²².

Pomiędzy działającą jednostką a instytucjami istnieje wzajemna zależność: instytucje, poprzez ograniczenie możliwych opcji działania, porządkują sposób działania jednostki i tym samym redukują niepewność towarzyszącą konieczności działania w nowych, nieznanych jednostce warunkach. Jednocześnie działające jednostki, odtwarzając reguły działania, wprowadzają, w sposób zamierzony lub nie, niewielkie odstępstwa od reguł – innowacje, które poprzez wielokrotne powtórzenie prowadzą ostatecznie do zmiany porządku instytucjonalnego. Oznacza to, że w tworzonej z różnorodności reguł porządku społecznym drzemie potencjał zmiany, a człowiek jest zarazem twórcą i odtwórcą instytucji. Zmienność porządku instytucjonalnego jest atrakcyjnym obszarem badawczym, zwłaszcza jeśli uznamy, że zmiana instytucjonalna

¹⁷ P. Chmielewski, *Ludzie...*, s. 23.

¹⁸ Przyjmuje się, że pojęcie „neoinstytucjonalizm” odnosi się do orientacji powiązanych z neoklasyczną ekonomią, teorią gier i racjonalnego wyboru oraz teorią wymiany.

¹⁹ Z kolei pojęcie „nowy instytucjonalizm” dotyczy orientacji powiązanych z socjologią i naukami politycznymi oraz analizą wpływów kulturowo-politycznych na wybory dokonywane przez jednostki.

²⁰ P. Chmielewski, *Ludzie...*, s. 9.

²¹ D.C. North, *Efektywność gospodarcza w czasie*, [w:] *Współczesne teorie socjologiczne*, t. 1, red. A. Jasińska-Kania, L.M. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski, Warszawa 2006, s. 554.

²² M. Pawlak, Ł. Srokowski, *Instytucje i organizacje. Przekraczanie paradygmatów w badaniach nad organizacjami*, [w:] *Pomiędzy i wewnątrz. Instytucje, organizacje i ich działania*, red. M. Pawlak, Ł. Srokowski, Warszawa 2014, s. 16–18.

może mieć swoje źródło nie tylko w spontanicznych (ewolucyjno-adaptacyjnych) innowacjach, ale również w intencjonalnych działaniach jednostek.

Gdy przyjmiemy, że instytucje służą rozwiązywaniu podstawowych dylematów, przed którymi staje jednostka²³, to okaże się, że człowiek funkcjonuje w ramach instytucjonalnych zarówno w sferze prywatnej (rodzina, znajomi), jak i publicznej (praca zawodowa, wspólnota religijna, stowarzyszenia, państwo). Obszar działania danej instytucji społecznej, która powstaje w celu rozwiązania jakiegoś problemu i powoduje, że jednostki lub organizacje (jako ustrukturyzowane całości) wchodzi z sobą w interakcje, wyznacza „pole organizacyjne” – kolejną ważną kategorię analityczną w paradygmacie nowego instytucjonalizmu²⁴. Pole organizacyjne tworzą „organizacje, które łącznie stanowią rozpoznawalne obszary zinstytucjonalizowanego życia: kluczowych dostawców, konsumentów zasobów i produktów finalnych, agencje nadzoru oraz inne organizacje, które dostarczają podobnych usług i produktów”²⁵.

Szczególną kategorią instytucji są te, które opisują oczekiwania społeczne związane z odgrywaniem roli społecznej przez aktora. Zdaniem Ireneusza Sadowskiego „można je określić jako «porty», poprzez które odbywa się transmisja między systemami norm (ograniczeń) a ich przejawami”²⁶. Rola społeczna, w sensie normatywnym, to „zbiór norm i wartości związanych z określoną pozycją społeczną, przepisany dla tej pozycji i wymagany od każdego, kto pozycję tę zajmuje”²⁷. Rolę społeczną tworzą, odpowiadające społecznym oczekiwaniom, wzorce zachowań nakazanych wraz z zestawem zachowań zakazanych w danej roli oraz margines swobody (powodujący, że działanie społeczne aktora „wymyka się” regułom), który Raymond Boudon nazywa obiektywną „niepewnością roli”. Zdaniem autora podstawowym źródłem autonomii aktora jest swoboda interpretacji (wariancja) roli, sprzeczność lub niejasność (ambiwalencja) norm definiujących rolę, złożony z podról, mocno niedoskonałych pod względem spójności, charakter roli oraz interferencja ról powiązanych z różnymi statusami danego aktora²⁸.

Jednostka w swoim życiu odgrywa wiele ról społecznych²⁹ (np. męża, kolegi, podwładnego, członka stowarzyszenia) – równocześnie lub kolejno, a „częsta niespójność normatywnych oczekiwań prowadzi do rozmaitych postaci antynomii, ambiwalencji i konfliktów w obrębie roli, konfliktów między rolami, a także wynikających z tego

²³ Por. P. Chmielewski, *Ludzie...*, s. 5.

²⁴ M. Pawlak, Ł. Srokowski, *Instytucje...*, [w:] *Pomiędzy...*, *passim*.

²⁵ P.J. DiMaggio, W.W. Powell, *Nowe spojrzenie na „żelazną klatkę”: instytucjonalny izomorfizm i racjonalność zbiorowa w polach organizacyjnych*, [w:] *Współczesne teorie socjologiczne*, t. 1, red. A. Jasińska-Kania, L. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski, Warszawa 2006, s. 601.

²⁶ I. Sadowski, *Współczesne spojrzenie na instytucje: ewolucja pojęć, problem modelu aktora i poziomy analizy instytucjonalnej*, „Przegląd Socjologiczny” 2014/63, s. 95.

²⁷ P. Sztompka, *Socjologia*, Kraków 2006, s. 266.

²⁸ R. Boudon, *Logika działania społecznego*, Kraków 2009, s. 43–58.

²⁹ Robert King Merton używa pojęcia „zestaw ról społecznych”, a Jacek Szmatka – „zespół ról”. Por. R.K. Merton, *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, Warszawa 1982, s. 413–427; J. Szmatka, *Małe struktury społeczne*, Warszawa 2007, s. 150–155.

napięć, które jednostka musi jakoś rozwiązywać”³⁰. Jacek Szmatka zauważa, że „różnorodność nacisków i oczekiwań partnerów (zestawu ról – dop. A.P.-M.) osoby pełniącej daną rolę oraz wzajemna niespójność i sprzeczność tych oczekiwań powodują, że działanie jednostki w obrębie jej własnego zespołu ról staje się swoistym ciągiem kompromisów i manewrów, zmierzających do uniknięcia szeregu konfliktów lub przynajmniej do zminimalizowania ich skutków”³¹.

Wszechobecność instytucji, ich różnorodność, złożoność i możliwa wzajemna sprzeczność oraz wpływ instytucji na sposób podejmowania i przebieg interakcji jednostki z innymi działającymi jednostkami nakreślają obszar aktualnych zainteresowań badaczy oraz strategów polityk społecznych, którzy pragną skutecznie rozwiązywać zidentyfikowane problemy społeczne³².

3. Wspieranie i pomoc rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji rodzicielskich i rekonstrukcja systemu pieczy zastępczej

3.1. Kontekst i założenia zmiany instytucjonalnej (reformy)

Negatywna ocena efektów realizacji celów reformy systemu „opieka nad rodziną i dzieckiem” z 2000 r. szczególnie takich, jak: stały wzrost wskaźnika dzieci umieszczonych poza rodziną; koncentracja działań wyłącznie na dziecku, a nie na rodzinie biologicznej; nadmierna łatwość umieszczania dziecka poza rodziną; zupełny brak instrumentów motywujących gminy do działań na rzecz pozostawienia dziecka w lokalnym środowisku rodzinnym; zdecydowana przewaga rodzin zastępczych spokrewnionych, a nie zawodowych³³ – stanowiła punkt wyjścia dla zaprojektowania, przez resort pracy i polityki społecznej, zupełnie nowych rozwiązań.

Pomoc (społeczna) oferowana dotychczas rodzinie – klientowi pomocy społecznej – przez pracownika socjalnego, który odgrywa, zgodnie z ustawą o pomocy społecznej z 2004 r., rolę organizatora pomocy, zostaje zastąpiona „wsparciem” – odmiennie formatowaną profesjonalną aktywnością osoby pomagającej, opartą na innej relacji między osobą pomagającą i wspomaganą rodziną. Wspieranie zakłada aktywność osoby wspieranej, przez co staje się ona koproducentem usługi pomocowej. „Wsparcie oznacza, że pomoc jest formą towarzyszenia ze strony profesjonalnego «helpera» wysiłkom własnym człowieka”³⁴, czyli – używając metafory – bycia obok, a potem krok za osobą wspieraną, a nie krok przed jak w przypadku pracownika

³⁰ P. Sztompka, *Sociologia*, s. 266.

³¹ J. Szmatka, *Małe...*, s. 151.

³² M. Grewiński, A. Karwacki, *Strategia – istota, reguły i wyzwania implementacji ze środowiska biznesu do polityki społecznej*, [w:] *Strategie w polityce społecznej*, red. M. Grewiński, A. Karwacki, Warszawa 2009.

³³ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Założenia projektu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nad dzieckiem*, Warszawa 2008, s. 9 i n.

³⁴ M. Rymśa, *Jaka profesjonalizacja pracy socjalnej w Polsce i jaki rozwój służb społecznych?*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i dyskusje” 2016/35, s. 35.

socjalnego pracującego z rodziną przed 2012 r. Co istotne, wspieranie rodziny odbywa się w środowisku, w którym funkcjonuje rodzina – asystent rodziny prowadzi pracę z rodziną w miejscu jej zamieszkania lub w miejscu wskazanym przez rodzinę (art. 14 u.w.r.). Podobnie działa rodzina wspierająca w zakresie pomocy w opiece i wychowaniu dzieci (art. 29 u.w.r.), a dzieci z rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji rodzicielskich mogą zostać objęte opieką i wychowaniem w funkcjonującej lokalnie placówce wsparcia dziennego (art. 18 u.w.r.).

Idea relacji wspierania stała się fundamentem zaprojektowanego systemu i ideą przewodnią ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Wspieranie rodziny wzmacniane przez pracę socjalną ma być remedium na główne zaniechanie systemu „opieka nad rodziną i dzieckiem” z 2000 r., czyli na brak prewencyjnej i naprawczej pracy socjalnej³⁵.

Zakres przedmiotowy ustawy to działania administracji publicznej mające na celu wspieranie i pomoc rodzinie „przeżywającej trudności w opiekowaniu się i wychowywaniu dzieci oraz skuteczna ochrona i pomoc dzieciom”³⁶. W warstwie normatywnej relacji państwo – rodzina w potrzebie obserwujemy zatem przejście od „ubezwłasnowolniającej” relacji opieki społecznej wynikającej z ustawy o opiece społecznej³⁷, przez pomoc społeczną zdefiniowaną w ustawie o pomocy społecznej (zarówno „starej” z 1990 r., jak i „nowej” z 2004 r.), do relacji wspierania wynikającej z przepisów o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Jednakże należy zauważyć, że od 2012 r. w obszarze polityki społecznej, a konkretnie polityki pomocy społecznej rodzinie z dziećmi na wychowaniu, funkcjonuje w prawie i praktyce społecznej pewien dualizm – sposób i zakres działania jednostek administracji publicznej w tych ramach określa przede wszystkim ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, ale jednocześnie ustawa o pomocy społecznej z 2004 r. zapewnia osobom i rodzinom pomoc społeczną, świadczoną przez pracownika socjalnego, m.in. z powodu: potrzeby ochrony macierzyństwa lub wielodzietności, bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych (art. 7 pkt 8 i 9 u.p.s.).

Pomysł resortu pracy i polityki społecznej na zaprojektowanie od nowa, niezależnie od systemu pomocy społecznej, spójnego systemu wspierania i pomocy rodzinie zrodził się z wniosków i rekomendacji do zmiany praktyki, zebranych w toku debaty praktyków, ekspertów i akademików, oraz jako efekt projektów badawczych dotyczących skutków wdrażania reformy opieki nad dzieckiem i rodziną, realizowanych przez Instytut Spraw Publicznych w latach 2003–2006. Zaproponowane w ustawie rozwiązania opierają się na dziewięciu założeniach, takich jak: 1) położenie głównego nacisku w podejmowanych działaniach na utrzymanie dzieci w ich naturalnym

³⁵ M. Rymśa, *Praca z rodziną w Polsce – od środowiskowych inicjatyw pozarządowych do publicznego systemu wsparcia*, „Trzeci Sektor” 2012, numer specjalny 2013/2014, s. 6.

³⁶ Preambuła u.w.r.

³⁷ Ustawa z 16.08.1923 r. o opiece społecznej (Dz.U. z 1923 r. Nr 92, poz. 726 ze zm.). Ustawa obowiązywała od 22.03.1924 r. do 16.01.1991 r.

środowisku poprzez wzmocnienie działań profilaktycznych i doskonalenie metod pracy z rodziną; 2) dalszy rozwój placówek wsparcia dziennego; 3) wprowadzenie i wzmocnienie działań asystentów rodziny; 4) doskonalenie i rozwój współpracy pomiędzy przedstawicielami instytucji; 5) stopniowe wprowadzanie zasady, że w placówkach opiekuńczo-wychowawczych nie będą mogły przebywać dzieci poniżej 10. r.ż.; 6) dalszy rozwój rodzinnej pieczy zastępczej poprzez zaproponowanie rozwiązań; 7) nowa definicja rodziny zastępczej spokrewnionej z dzieckiem; 8) dalszy rozwój rodzinnych domów dziecka, jednak, odmiennie niż dotychczas, zorganizowanych i usytuowanych w systemie; 9) wprowadzenie zmian w rozwiązaniach kierowanych do pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej³⁸.

Zaprojektowany system opiera się na działaniach samorządu gminy, powiatu i województwa oraz administracji rządowej. Każda jednostka samorządu odpowiada za realizację konkretnego segmentu działań wsparciowo-pomocowych, które łącznie mają składać się na spójny system interwencji publicznej i prowadzić do osiągnięcia założonych celów. Gmina odpowiada za organizację usługi „wsparcie”, która jest podstawową i jednocześnie kluczową formą pomocy rodzicom znajdującym się w sytuacji kryzysowej. Powiat odpowiada za zadanie „piecza zastępcza”, a do samorządu województwa, z powiatu, zostało przesunięte zadanie dotyczące realizacji procedury adopcyjnej. Zgodnie z konstytucyjną zasadą pomocniczości organy samorządu terytorialnego mogą zlecać realizację zadań określonych w ustawie³⁹ organizacjom pozarządowym oraz osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym działającym na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego (art. 190 u.w.r.).

3.2. Wspieranie rodziny

Wspieranie rodziny to „działania profilaktyczne, pomagające rodzinie w prawidłowym funkcjonowaniu i wychowywaniu dzieci, przeciwdziałające powstawaniu problemów lub pozwalające je rozwiązywać we wczesnym okresie ich pojawiania się”⁴⁰. Wspieranie rodziny ma na celu przywrócenie rodzinie zdolności do wypełniania funkcji opiekuńczo-wychowawczych wobec swoich dzieci (art. 2 ust. 1 u.w.r.), przez co zapobiega umieszczaniu dzieci w pieczy zastępczej. Wspieranie rodziny to zadanie własne gminy, realizowane w formie pracy z rodziną i pomocy w opiece i wychowaniu dziecka (art. 8 ust. 2 u.w.r.). Rodzina może uzyskać wsparcie dzięki działaniom poszczególnych instytucji i podmiotów pracujących w danym środowisku lokalnym na rzecz dziecka i rodziny oraz poprzez działania placówek wsparcia dziennego i rodzin wspierających (art. 9 u.w.r.).

³⁸ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, druk sejmowy nr 3378, Sejm VI kadencji, s. 2–4.

³⁹ Są to m.in.: „praca z rodziną”, „prowadzenie placówki wsparcia dziennego”, „prowadzenie rodzinnego domu dziecka” lub „placówki opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego”, „organizacja rodzinnej pieczy zastępczej na terenie powiatu”, „prowadzenie procedur adopcyjnych i przygotowanie osób do przysposobienia dziecka”.

⁴⁰ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Założenia...*, s. 11.

Głównym aktorem działań w obszarze „praca z rodziną” jest asystent rodziny – nowy zawód na rynku pracy. Ustawa po raz pierwszy odniosła się do wymagań formalnych i kwalifikacji kandydatów do wykonywania tego zawodu (art. 12 u.w.r.)⁴¹ oraz określiła obowiązki i uprawnienia asystentów rodziny. Autorzy reformy tak zapatrywali się na pozycję asystenta w lokalnym systemie wsparcia dziecka i rodziny: „asystent rodziny ma w założeniu pełnić odmienną funkcję od pracownika socjalnego. (...) Jego elastyczny, nienormowany czas pracy dostosowany będzie do rytmu życia rodziny i jej realnych potrzeb. Na skuteczność jego działań wpłynie także zasada wykonywania zadań przy wsparciu zespołu interdyscyplinarnego”⁴². Celem pracy asystenta ma być „osiągnięcie przez rodzinę podstawowego poziomu stabilności życiowej, która umożliwi jej wychowywanie dzieci”, a „głównym zadaniem jest niedopuszczenie do oddzielenia dzieci od rodziny”⁴³. Praca asystenta ma być także prowadzona w przypadku czasowego umieszczenia dziecka poza rodziną (art. 10 ust. 4 u.w.r.). „Wówczas zadaniem asystenta staje się nie tylko praca z rodziną w miejscu zamieszkania, ale również współpraca z rodziną zastępczą lub koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej, odpowiedzialnym za dziecko umieszczone w instytucji sprawującej pieczę zastępczą, będącej w gestii powiatu, oraz sądem”⁴⁴.

Asystent rodziny, wykonując swoje obowiązki, ściśle współpracuje z pracownikiem socjalnym z ośrodka pomocy społecznej, gdyż regulacje ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej działają równolegle z przepisami ustawy o pomocy społecznej z 2004 r. Pracownik socjalny współpracuje z rodziną, której kierownik ośrodka przydzielił asystenta, realizując na rzecz rodziny pomoc społeczną w postaci świadczeń pieniężnych (art. 36 pkt 1 u.p.s.) lub niepieniężnych (art. 36 pkt 2 u.p.s.), oraz konsultuje opracowanie i realizację przez asystenta i członków rodziny planu pomocy z rodziną (art. 15 ust. 1 pkt 1 u.w.r.).

Uzupełnieniem gminnego systemu wspierania rodziny są placówki wsparcia dziennego (środowiskowe formy dziennej opieki nad dziećmi) i rodziny wspierające. Placówki wsparcia dziennego mogą być prowadzone w formie: opiekuńczej, specjalistycznej, pracy podwórkowej realizowanej przez wychowawcę lub w formie łączącej wymienione formy (art. 24 u.w.r.). Pobyt dziecka w placówce wsparcia dziennego jest nieodpłatny i dobrowolny, chyba że dziecko do placówki skieruje sąd rodzinny (art. 23 u.w.r.)⁴⁵. Natomiast rodzina wspierająca pomaga rodzicom przeżywającym trudności w wypełnianiu funkcji rodzicielskich w prowadzeniu gospodarstwa domowego, sprawowaniu opieki i wychowywaniu dziecka oraz w kształtowaniu i odgrywaniu podstawowych ról społecznych (art. 29 u.w.r.).

⁴¹ Dodatkowo Minister Pracy i Polityki Społecznej 9.12.2011 r. wydał rozporządzenie w sprawie szkoleń na asystenta rodziny (Dz.U. z 2011 r. Nr 272, poz. 1608).

⁴² Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Założenia...*, s. 17.

⁴³ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Założenia...*, s. 18.

⁴⁴ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Założenia...*, s. 18.

⁴⁵ Sąd opiekuńczy może skierować małoletniego do placówki wsparcia dziennego na podstawie art. 109 § 2 pkt 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy [tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 2809 ze zm.] – dalej k.r.o.).

3.3. Piecza zastępcza⁴⁶

Sąd umieszcza dziecko w pieczy zastępczej „do czasu zaistnienia warunków umożliwiających jego powrót do rodziny albo umieszczenia go w rodzinie przysposabiającej” (art. 112⁴ k.r.o.). Za stworzenie i utrzymanie systemu pieczy zastępczej odpowiada powiat, który – zgodnie z zasadą pomocniczości – może zlecać realizację poszczególnych zadań organizacjom pozarządowym i związkom wyznaniowym. Piecza zastępcza nad dzieckiem może być sprawowana w formie rodzinnej lub instytucjonalnej, przy czym ustawodawca zdecydowanie preferuje rodzinne formy pieczy zastępczej, podkreślając, że jest to „naturalne środowisko rozwoju i dobra wszystkich jej członków, a w szczególności dzieci”⁴⁷.

Od 2012 r. formami rodzinnymi pieczy zastępczej są rodziny zastępcze (spokrewnione, niezawodowe i zawodowe) i rodzinne domy dziecka. W odróżnieniu od stanu prawnego sprzed 2012 r. w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej znalazły się szczegółowe zapisy dotyczące m.in.: wymogów formalnych dla kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej i prowadzenia rodzinnego domu dziecka (art. 41–45 u.w.r.), zakresu obowiązków rodziny zastępczej i rodzinnego domu dziecka (art. 40 u.w.r.), sposobu wynagradzania zawodowych rodziców zastępczych (art. 85–87 u.w.r.) i pokrywania kosztów utrzymania dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej (art. 80–82 u.w.r.) oraz sposobu sprawowania kontroli nad osobami sprawującymi rodzinną pieczę zastępczą (art. 38b i 186 u.w.r.). Uporządkowanie zasadniczych kwestii związanych z tworzeniem, funkcjonowaniem i finansowaniem rodzicielstwa zastępczego oraz wprowadzenie tych zapisów do ustawy miały na celu wzmocnienie prestiżu sprawowania funkcji rodziny zastępczej, co w zamyśle ustawodawcy miało zdynamizować rozwój zawodowego rodzicielstwa zastępczego, zwłaszcza że w ustawie pojawiły się normy gwarantujące zawodowym rodzicom zastępczym i prowadzącym rodzinne domy dziecka niektóre przywileje pracownicze, jak np. prawo do czasowego niesprawowania pieczy nad dzieckiem powierzonym (art. 69 u.w.r.) czy wliczanie okresu pełnienia funkcji do okresu pracy wymaganego do nabycia lub zachowania uprawnień pracowniczych (art. 68 u.w.r.).

Rodzinne formy pieczy zastępczej są objęte wsparciem koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, których zatrudnia organizator rodzinnej pieczy zastępczej – podmiot odpowiedzialny w danym powiecie za przygotowanie do sprawowania i za wspieranie rodziców zastępczych w wykonywaniu ich zadań (art. 76 ust. 4 u.w.r.). Koordynator rodzinnej pieczy zastępczej to nowy zawód, który – obok asystenta rodziny – wprowadza ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

⁴⁶ W procesie projektowania przepisów ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz w związku z potrzebą wprowadzenia do Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego nowego oddziału zawierającego przepisy o umieszczeniu dziecka poza rodziną powstała konieczność odróżnienia opieki zastępczej od funkcjonującej w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym instytucji opieki prawnej. W ten sposób ustawa z 2011 r. wprowadziła do obiegu pojęcie „piecza zastępcza”.

⁴⁷ Preambula Konwencji o prawach dziecka przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 20.11.1989 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.).

W ustawie określono wymogi formalne (art. 78 ust. 1 u.w.r.) dla osób ubiegających się o zatrudnienie na stanowisko koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej oraz zastrzeżono, że „praca koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej nie może być łączona z wykonywaniem obowiązków pracownika socjalnego” (art. 79 ust. 3 u.w.r.) oraz że „koordynator (...) nie może prowadzić postępowań z zakresu świadczeń realizowanych przez powiat” (art. 79 ust. 4 u.w.r.). Podstawowym zadaniem koordynatora jest „udzielanie pomocy rodzinom zastępczym i prowadzącym rodzinne domy dziecka w realizacji zadań wynikających z pieczy zastępczej” i „zapewnianie rodzinom zastępczym oraz prowadzącym rodzinne domy dziecka dostępu do specjalistycznej pomocy dla dzieci, w tym psychologicznej, reedukacyjnej i rehabilitacyjnej” (art. 77 ust. 3 u.w.r.).

Rodziny zastępcze i prowadzący rodzinne domy dziecka mogą korzystać również ze wsparcia „rodzin pomocowych”. Ustawa przewiduje, że „w okresie: 1) czasowego niesprawowania opieki nad dzieckiem przez rodzinę zastępczą lub prowadzącego rodzinny dom dziecka w związku z wypoczynkiem (...), udziałem w szkoleniach lub pobytem w szpitalu; 2) nieprzewidzianych trudności lub zdarzeń losowych” (art. 73 ust. 2 u.w.r.) piecza zastępcza nad dzieckiem może zostać powierzona rodzinie pomocowej, którą mogą być: rodzina zastępcza niezawodowa lub zawodowa, prowadzący rodzinny dom dziecka, osoby przeszkolone do pełnienia funkcji rodziny zastępczej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka lub rodziny przysposabiającej (art. 74 ust. 1 u.w.r.).

W obszarze instytucjonalnej pieczy zastępczej ustawa wyróżnia: placówki opiekuńczo-wychowawcze (w tym placówki typu rodzinnego, socjalizacyjnego, interwencyjnego lub specjalistyczno-terapeutycznego), regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne i interwencyjne ośrodki preadopcyjne. Za utworzenie placówek opiekuńczo-wychowawczych odpowiada powiat poprzez powiatowe centrum pomocy rodzinie (dalej PCPR), a regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne i interwencyjne ośrodki preadopcyjne tworzy samorząd województwa.

3.4. Między wsparciem a interwencją – rola sądu opiekuńczego w systemie wsparcia i pomocy rodzinie

Zgodnie z art. 71 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁸, zobowiązującym państwo do prowadzenia polityki społecznej na rzecz rodziny, „ochrona praw dzieci i wspieranie rodziny winny być troską państwa, które w razie potrzeby może – a nawet czasem musi – ingerować (interweniować w relacje wewnątrzrodzinne w celu ich korygowania lub nawet przecięcia)”⁴⁹. Zakres i sposób realizacji ochrony prawnej dziecka zależą od funkcjonującego w państwie modelu polityki społecznej (w tym, w szczególności, polityki rodzinnej), stanu wiedzy akumulowanej i rozwijanej w ramach

⁴⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) – dalej Konstytucja RP.

⁴⁹ M. Andrzejewski, *Ochrona praw dziecka w rodzinie dysfunkcyjnej*, Kraków 2003, s. 15.

poszczególnych nauk społecznych i ich subdyscyplin, takich jak polityka społeczna, psychologia, praca socjalna, prawo czy socjologia.

Zapisy Konstytucji RP z 1997 r. wskazują na prymat rodziców w wychowywaniu swoich dzieci, a przez to „poszanowanie dla naturalnej i pierwotnej więzi rodziców i dzieci”⁵⁰, oraz „kontynuują tradycję pozostawienia jedynie sądom prerogatywy do ingerowania w sferę władzy rodzicielskiej”⁵¹. Jak podkreśla Marek Andrzejewski, „granice swobody rodziców w sprawowaniu władzy rodzicielskiej wyznaczają przepisy prawa rodzinnego dotyczące jej ograniczania lub pozbawiania (art. 109 i 111 k.r.o.)”⁵². Sąd opiekuńczy może podejmować działania na wniosek zainteresowanych stron lub z urzędu, czyli z własnej inicjatywy, lub po uzyskaniu zawiadomienia o nieprawidłowej sytuacji opiekuńczo-wychowawczej dziecka od osoby fizycznej lub instytucji⁵³. Zakres ochrony prawnej udzielanej dziecku przez sąd zależy od poziomu naruszenia jego dobra i może wiązać się, w najpoważniejszych przypadkach, z odebraniem dziecka z rodziny i umieszczeniem w pieczy zastępczej⁵⁴.

Jednakże należy pamiętać, że sąd opiekuńczy jest zobowiązany przede wszystkim udzielać rodzicom wsparcia i pomocy w wykonywaniu władzy rodzicielskiej (art. 100 k.r.o.): bezpośrednio, poprzez wydawanie orzeczeń i zarządzeń, albo pośrednio – przy udziale organów sądowych (rodzinny kurator sądowy) lub pozasądowych (asystent rodziny, placówka wsparcia dziennego, rodzina zastępcza). Najczęściej, jeśli pozostawienie dziecka pod pieczę rodziców jest możliwe i bezpieczne dla dziecka, sąd opiekuńczy, na wniosek lub z urzędu, decyduje o poddaniu władzy rodzicielskiej rodziców stałemu nadzorowi kuratora sądowego lub zobowiązuje rodziców do podjęcia lub kontynuowania współpracy z asystentem rodziny. Gdy strategia utrzymania dziecka w rodzinie, która jest kolejnym (po wspieraniu rodziny) etapem udzielania przez państwo pomocy rodzicom, nie jest możliwa do zrealizowania, sąd udziela dziecku ochrony prawnej poprzez umieszczenie go w pieczy zastępczej. Po zabezpieczeniu dziecka sąd podejmuje działania na rzecz sprawdzenia, czy powrót dziecka do rodziców biologicznych (reintegracja rodziny) jest możliwy, czy też należy rozważyć możliwość umieszczenia dziecka w rodzinie adopcyjnej. Działania sądu na rzecz dziecka i jego rodziny można uporządkować na kontinuum „prewencja–ochrona”⁵⁵.

⁵⁰ M. Andrzejewski, *Ochrona...*, s. 165.

⁵¹ M. Andrzejewski, *Ochrona...*, s. 165.

⁵² M. Andrzejewski, *Ochrona...*, s. 173.

⁵³ Artykuł 572 ustawy z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2024 r. poz. 1568 ze zm.).

⁵⁴ Kodeks rodzinny i opiekuńczy przewiduje różnorodne interwencje prawne sądu w przypadku naruszenia dobra dziecka, m.in.: obowiązek pomocy sądu i innych organów władzy publicznej (art. 100 k.r.o.), rozstrzygnięcie o władzy rodzicielskiej rodziców żyjących w rozłączeniu (art. 107 k.r.o.), ograniczenie władzy rodzicielskiej (art. 109 k.r.o.), zawieszenie władzy rodzicielskiej (art. 110 k.r.o.), pozbawienie władzy rodzicielskiej (art. 111 k.r.o.), rozstrzygnięcie o istotnych sprawach dziecka w przypadku braku porozumienia rodziców (art. 97 § 2 k.r.o.), zezwolenie sądu na dokonanie czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu majątkiem dziecka (art. 101 § 3 k.r.o.).

⁵⁵ Z.W. Stelmaszuk, *Rola i zadania służb społecznych ds. pomocy dziecku i rodzinie. Perspektywa europejska*, [w:] *Pomoc dzieciom i rodzinie w środowisku lokalnym*, red. M. Raclaw-Markowska, Warszawa 2005, s. 88.

4. Analiza instytucjonalna pola organizacyjnego „wspieranie i pomoc rodzinie”

4.1. Podstawowe założenia

Projekt zmiany instytucjonalnej związanej z wejściem w życie przepisów ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, w perspektywie socjologicznej, zakłada znaczące odejście od form instytucjonalnych (czyli świadczonych przez organizacje formalne, z wykorzystaniem zakładowych form pomocy dziecku i rodzinie w kryzysie) i przejście do możliwie szerokiego społecznienia pomocy. Ta koncepcja zmiany instytucjonalnej wpisuje się w rekomendowaną przez Konwencję o prawach dziecka i inne dokumenty międzynarodowe (jak choćby Ogólnoeuropejskie wytyczne dotyczące przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie społeczności lokalnych) deinstytucjonalizację⁵⁶, czyli społecznienie pieczy zastępczej, rozumianą jako „proces przejścia od stałej opieki w instytucjach do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności”⁵⁷.

W ujęciu nowego instytucjonalizmu ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej to zaplanowany projekt, który poprzez wprowadzenie do rzeczywistości społecznej nowych reguł (norm prawnych) w istniejącym polu organizacyjnym, ukształtowanym przez ustawę o pomocy społecznej z 2004 r., miał wywołać, zaprojektowaną przez resort pracy i polityki społecznej, zmianę instytucjonalną w zakresie działających w polu reguł działania oraz zmiany w strukturze organizacyjnej pola.

Zaplanowana zmiana instytucjonalna (reforma) miała spowodować oczekiwane przez projektodawcę skutki w postaci: zmniejszenia liczby dzieci odbieranych z rodzin, wzmocnienia działań profilaktycznych poprzez nacisk na pracę z rodziną przeżywającą trudności w wypełnianiu funkcji rodzicielskich i rozbudowę sieci placówek wsparcia dziennego, rozwój profesjonalnej rodzinnej pieczy zastępczej, wprowadzenie priorytetu dla rodzinnych form pieczy zastępczej przed instytucjonalnymi formami oraz stopniowe ograniczanie liczebności i wprowadzenie limitu wieku dzieci kierowanych do instytucjonalnych form pieczy zastępczej. Umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej, w zamyśle projektodawcy, to forma pomocy dziecku i rodzinie znajdującej się w sytuacji kryzysowej, z naciskiem na wsparcie rodziny. Przyjął on, że zgodnie z konstytucyjną zasadą pomocniczości, gdy nie ma już powodów pozostania dziecka w pieczy zastępczej, decyzja sądu opiekuńczego

⁵⁶ Pojęcie „deinstytucjonalizacja” w przywołanym dokumencie ma zdecydowanie inny zakres znaczeniowy niż w pracach socjologicznych, zwłaszcza w analizach prowadzonych w nurcie nowego instytucjonalizmu. Termin „instytucje” ma o wiele szersze znaczenie niż „rozwiązania zakładowe”, których ograniczenie roli – jako form opieki instytucjonalnej – w systemie wsparcia zakłada nurt deinstytucjonalizacji. W rozumieniu *stricte* socjologicznym deinstytucjonalizacja oznacza bowiem stan po zniesieniu obowiązujących reguł, bez jednoczesnego wprowadzenia nowych (M. Pawlak, Ł. Srokowski, *Pomiędzy i wewnątrz. Instytucje, organizacje i ich działania*, Warszawa 2014). Aby uniknąć możliwych nieporozumień, używam pojęcia „uspołecznienie”.

⁵⁷ WiseEuropa, *Raport. Postępy deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej*, Warszawa 2018, s. 7.

o umieszczeniu dziecka poza rodziną powinna być zmieniona. Z uwagi na to założenie pobyt dziecka w pieczy zastępczej programowany jest tu, z założenia, jako rozwiązanie czasowe, a nie docelowe (długoterminowe).

Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej stała się narzędziem gwałtownej, zaplanowanej zmiany instytucjonalnej („wstrząsu instytucjonalnego”) w obszarze polityki społecznej. Od publikacji ustawy w Dzienniku Ustaw pozostało zaledwie 5 miesięcy na dostosowanie funkcjonującego przed 2012 r. systemu „opieka nad rodziną i dzieckiem” do nowego systemu – „wspieranie rodziny” i zorganizowanie nowych zasobów (np. asystent rodziny, organizator i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej, rodziny wspierające i pomocowe) oraz przyswojenie nowych reguł i zmianę praktyki społecznej realizatorom zadań opisanych w ustawie.

Głównym celem zaplanowanej zmiany było „utrzymanie dzieci w ich naturalnym środowisku, a więc w rodzinie dziecka” poprzez „wzmocnienie działań profilaktycznych i doskonalenie metod pracy z rodziną na rzecz pozostawienia w niej dziecka lub powrotu do niej dziecka” oraz „wprowadzenie różnorodnych form środowiskowej pomocy rodzinom dysfunkcyjnym”⁵⁸. Oznacza to, że w polityce społecznej państwa, ściślej w polityce społecznej wobec rodziny, nastąpiło przesunięcie akcentu z „ochrony dziecka” na „ochronę spójności rodziny”⁵⁹.

Biorąc pod uwagę dorobek nowego instytucjonalizmu, w analizie wykorzystałam koncepcję pola organizacyjnego Paula DiMaggio i Waltera Powella i uznałam przy tym, że takie pole powstało wokół kwestii społecznej, jaką jest ochrona spójności rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych.

Przyjęłam za Jamesem G. Marchem i Johanem P. Olsenem, że zinstytucjonalizowane życie w polu organizacyjnym, które w swoich analizach określam jako „wspieranie i pomoc rodzinie”, definiują reguły i odpowiadające im rutynowe praktyki. Źródłem „nowych” reguł jest ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, której normy (w 2012 r.) zastąpiły, wywołując wstrząs legislacyjny, dotychczas obowiązujące normy ustawy o pomocy społecznej z 2004 r. Wstrząs legislacyjny zdestabilizował istniejący, od 2000 r. do końca 2011 r., układ instytucjonalny i doprowadził do jego deinstytucjonalizacji – w 2012 r. w polu organizacyjnym pojawili się „nowi” aktorzy, a role odgrywane przez „starych” aktorów zostały na nowo przypisane. Ta reakcja pola organizacyjnego jest przedmiotem mojej analizy.

W polu organizacyjnym „wspieranie i pomoc rodzinie” działają aktorzy społeczni, którzy z uwagi na to, że ich aktywność dokonuje się w sferze publicznej, są przede wszystkim aktorami zbiorowymi. Co więcej, działania tych aktorów są

⁵⁸ Rządowy projekt ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, druk sejmowy nr 3378, Sejm VI kadencji, uzasadnienie, s. 2.

⁵⁹ Por. M. Raclaw, *Zinstrumentalizowane rodzicielstwo. Rodziny zastępcze – między usługą a odruchem serca*, Toruń 2017; R. Szarfenberg, *Interwencja rodzinna i piecza zastępcza – pomiędzy mediami, polityką i dowodami*, [w:] *Pomoc społeczna wobec rodzin. Interdyscyplinarne rozważania o publicznej trosce o dziecko i rodzinę*, red. D. Trawkowska, Toruń 2011.

determinowane oczekiwaniami przypisanymi do odgrywanych przez nich ról społecznych, ściślej – ról zawodowych. Mikołaj Pawlak i Łukasz Srokowski uważają, że „zdecydowana większość działań ludzi odbywa się wewnątrz lub za pośrednictwem organizacji”⁶⁰, co w analizach kieruje uwagę badaczy życia społecznego na poziomy mikro (zjawiska zachodzące wewnątrz organizacji, związane z działaniem aktorów indywidualnych) i mezo (zjawiska zachodzące w polu organizacyjnym pomiędzy organizacjami jako aktorami społecznymi). Autorzy stawiają tezę, że działania aktorów organizacyjnych *de facto* „zawsze są działaniami jednostek w imieniu organizacji”⁶¹.

W swoich analizach skupię się na zinstytucjonalizowanym życiu w polu organizacyjnym, rozważanym na poziomie mezo z udziałem sześciu wybranych aktorów zbiorowych: asystentów rodziny, pracowników socjalnych, zawodowych rodziców zastępczych, koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, sędziów rodzinnych i kuratorów rodzinnych. Aktorzy ci są zatrudnieni w trzech kluczowych dla pola organizacjach formalnych: ośrodku pomocy społecznej, powiatowym centrum pomocy rodzinie, wykonującym również zadania organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, oraz sądzie rejonowym. Pole organizacyjne „wspieranie i pomoc rodzinie” łączy organizacje formalne z różnych porządków w ujęciu zarówno horyzontalnym (np. jednostki organizacyjne pomocy społecznej z resortu rodziny i polityki społecznej z sądem opiekuńczym i zespołem kuratorów sądowych z resortu wymiaru sprawiedliwości), jak i wertykalnym, np. samorząd gminy, powiatu, województwa i administracja rządowa.

Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej na nowo projektuje strukturę pola organizacyjnego poprzez przebudowanie zasobów organizacyjnych pola (wprowadzenie „nowych” aktorów społecznych i pozostawienie w polu tylko niektórych „starych”) i przypisanie na nowo poszczególnym aktorom norm precyzujących ich rolę i pozycję w polu organizacyjnym. Aktorzy działający w polu organizacyjnym wchodzi ze sobą w interakcje, przez co tworzą zinstytucjonalizowane życie w polu. Naturalnym elementem owego zinstytucjonalizowanego życia są, odczuwane indywidualnie przez aktorów, trudności w wypełnianiu nowych zobowiązań powiązanych z zestawem ról oraz potrzeba redukcji napięcia wywołanego doświadczaniem tych trudności. Podstawowym źródłem trudności w odgrywaniu roli, zwłaszcza po wstrząsie legislacyjnym, jest brak lub niekompletność, adekwatnych do zmienionych reguł, upowszechnionych i uprawomocnionych rutynowych praktyk, co zmusza aktorów do poszukiwania „nowych rozwiązań technicznych”, „działania na własną rękę”, również „poza kontekstem pola organizacyjnego”⁶². W efekcie odczuwania „napięcia w roli” aktorzy podejmują działania zmierzające do jego redukcji poprzez „manipulowanie strukturą pełnionych

⁶⁰ M. Pawlak, Ł. Srokowski, *Instytucje...*, [w:] *Pomiędzy...*, s. 7.

⁶¹ M. Pawlak, Ł. Srokowski, *Instytucje...*, [w:] *Pomiędzy...*, s. 8.

⁶² M. Pawlak, *Organizacyjna reakcja na nowe zjawisko. Szkoły i instytucje pomocowe wobec uchodźców w Polsce po 2004 r.*, Warszawa 2013, s. 99.

ról” lub decyzję o „indywidualnej (re-)konfiguracji zestawu ról” i o wzorze jego realizacji⁶³.

Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, jako akt prawa publicznego, określa zadania dla administracji publicznej w polu „wspieranie i pomoc rodzinie”. Działania przedstawicieli jednostek administracji publicznej lub podmiotów, którym administracja publiczna zleciła ich realizację, są wykonywane w sferze publicznej. Jednak, gdy temu lepiej się przyjrzeć, okazuje się, że te działania obejmują również sferę prywatną rodziny poprzez ingerencję w rodzicielstwo i relacje pomiędzy rodzicami a dziećmi lub, jak w wypadku rodziców zastępczych, polegają na realizacji zadania publicznego (sprawowanie pieczy zastępczej) w sferze prywatnej rodziców zastępczych.

Sfera prywatna funkcjonowania rodziny, w szczególności regulacja stosunków prawnych pomiędzy członkami rodziny, to domena aktywności sądu rodzinnego. Sądy, odpowiadając za udzielenie „pomocy rodzicom, jeżeli jest ona potrzebna do należytego wykonywania władzy rodzicielskiej” (art. 100 § 1 k.r.o.), oraz za ochronę prawną dzieci (art. 109–111 k.r.o.), łączą sferę prywatną ze sferą publiczną. To oznacza, że w tle norm ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej działają normy prawa prywatnego, regulujące postępowanie władzy sądowniczej (sądu rodzinnego i współpracujących z nim kuratorów sądowych) w relacji z rodzicami przeżywającymi trudności w wykonywaniu funkcji opiekuńczo-wychowawczych.

Relacje sędziów (sądu) i podmiotów realizujących zadania publiczne oraz relacje kuratorów, odpowiadających za wykonanie orzeczenia sądu, z podmiotami publicznymi realizującymi swoje zadania statutowe na rzecz dziecka i rodziny określają akty prawa publicznego. Akty te, za Konstytucją RP, podkreślają wyjątkową pozycję sądu i sędziego w przestrzeni publicznej oraz nadają uprawnienia władcze kuratorowi sądowemu jako organowi wykonawczemu sądu. Różne są źródła legitymizacji działań poszczególnych aktorów w polu organizacyjnym „wspieranie i pomoc rodzinie”: dla jednych legitymacją są normy prawa prywatnego, dla innych – normy prawa publicznego. Trudność w wyznaczaniu granic między sferą prywatną i sferą publiczną jest istotną przyczyną napięcia i konfliktów w interakcjach pomiędzy nimi.

W toku analizy funkcjonowania „nowego” zinstytucjonalizowanego pola „wspieranie i pomoc rodzinie”, po wstrząsie legislacyjnym, szczególnie interesowały mnie konsekwencje praktyczne zaplanowanej odgórnie interwencji państwa. Dokonałam analizy funkcjonalnej pola organizacyjnego przez pryzmat ról zawodowych podejmowanych przez przedstawicieli wybranych aktorów – pracownika socjalnego, asystenta rodziny, sędziego rodzinnego, kuratora rodzinnego, zawodowego rodzica zastępczego i koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej. Do analizy instytucjonalnej, oprócz danych zastanych, wykorzystałam materiał empiryczny zgromadzony

⁶³ W.J. Goode, *Teoria napięcia w roli*, [w:] *Socjologia. Lektury*, red. P. Sztompka, M. Kucia, Kraków 2007, s. 154–162.

i częściowo wykorzystany w badaniach praktyki sądowej (prowadzonych przeze mnie w Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości⁶⁴ w latach 2016–2018) oraz własne, ponad 30-letnie, doświadczenie i praktykę w zawodzie sądowego kuratora rodzinnego. Badania zrealizowane w IWS zostały przeze mnie autorsko zaprojektowane, przeprowadzone z wykorzystaniem metod ilościowo-jakościowych oraz udokumentowane w postaci raportów i artykułów opublikowanych w czasopiśmie „Prawo w Działaniu”⁶⁵.

4.2. Uspołecznienie systemu wsparcia i pomocy dziecku i rodzinie – zamierzone i niezamierzone skutki wstrząsu legislacyjnego w odniesieniu do struktury pola organizacyjnego

Wstrząs legislacyjny wywołany ustawą o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej wprowadził zmiany w strukturze pola organizacyjnego. Od 2012 r. to gmina odpowiada za realizację kluczowego dla reformy zadania „wspieranie rodziny”, które opiera się na pracy z rodziną świadczoną przez asystentów rodziny (wspieranych przez pracowników socjalnych) oraz pomocy w opiece i wychowaniu dziecka realizowanej przez placówki wsparcia dziennego i rodziny wspierające. Z kolei powiat odpowiada za organizację miejsc w rodzinnych i instytucjonalnych formach pieczy zastępczej oraz rozwój zawodowego rodzicielstwa zastępczego.

Wprawdzie już w maju 2012 r., pod wpływem lobby samorządowego, resort pracy i polityki społecznej wycofał się, na okres 3 lat, z zapisów o obowiązku świadczenia pracy z rodziną przez asystentów, dając czas gminom do stycznia 2015 r. na ich zatrudnienie. Mimo tej zmiany fundament reformy, czyli istotne wzmocnienie działań profilaktycznych, przez 11 lat jej obowiązywania nie zaistniał w takim stopniu, jak zakładali reformatorzy.

Dynamikę zatrudniania asystentów rodziny w gminach przedstawia tabela 1. W tabeli wyróżniono dane za 2015 r., czyli rok, od którego każda gmina w Polsce musi zapewniać asystę rodzinną, oraz zaznaczono, dla każdego województwa, lata z maksymalnym poziomem zatrudnienia asystentów rodziny.

⁶⁴ Dalej IWS.

⁶⁵ A. Prusinowska-Marek, *Skuteczność i celowość prowadzenia długoletnich nadzorów wykonywanych przez kuratorską służbę sądową w sprawach opiekuńczych*, „Prawo w Działaniu” 2017/29 (badanie aktowe na próbie 206 spraw z 26 losowo wybranych sądów rejonowych w Polsce, 2 zogniskowane wywiady grupowe z udziałem zawodowych kuratorów rodzinnych oraz ankieta dla zespołów kuratorskich); A. Prusinowska-Marek, *Praktyka sądowa stosowania art. 100 § 2 k.r.o. w świetle badań*, „Prawo w Działaniu” 2018/34 (badanie sondażowe online skierowane do sędziów rodzinnych [177 ankiet], zogniskowany wywiad grupowy z udziałem przedstawicieli jednostek wspierania rodziny, zogniskowany wywiad grupowy z udziałem sędziów rodzinnych); A. Prusinowska-Marek, *Praktyka sądowa w zakresie realizacji zasady tymczasowości pieczy zastępczej*, „Prawo w Działaniu” 2019/40, <https://doi.org/10.32041/pwd.4002> (dostęp: 16.06.2025 r.) (badanie aktowe na próbie 201 spraw z 27 losowo wybranych sądów, badanie sondażowe online wszystkich PCPR w Polsce [294 ankiety], badanie sondażowe online sędziów rodzinnych [169 ankiet], 2 zogniskowane wywiady grupowe z udziałem przedstawicieli PCPR, 2 zogniskowane wywiady grupowe z udziałem sędziów rodzinnych).

Tabela 1. Liczba asystentów zatrudnionych w Polsce z uwzględnieniem procenta gmin, w których zatrudniono asystenta rodziny

Województwo	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dolnośląskie	171 (51%)	194 (59%)	223 (74%)	277 (96%)	295 (98%)	302 (98%)	288 (96%)	301 (98%)	294 (95%)	295 (95%)	279 (95%)
Kujawsko-pomorskie	137 (47%)	203 (69%)	211 (76%)	249 (97%)	249 (99%)	248 (94%)	246 (95%)	241 (94%)	237 (94%)	236 (93%)	232 (90%)
Lubelskie	112 (26%)	199 (62%)	244 (77%)	268 (92%)	273 (92%)	262 (92%)	252 (91%)	248 (90%)	235 (87%)	236 (87%)	228 (85%)
Lubuskie	86 (60%)	122 (89%)	131 (94%)	135 (99%)	130 (98%)	134 (96%)	131 (100%)	128 (99%)	125 (96%)	127 (99%)	123 (100%)
Łódzkie	96 (29%)	160 (59%)	190 (72%)	220 (87%)	232 (88%)	254 (88%)	238 (88%)	249 (86%)	241 (85%)	237 (84%)	225 (84%)
Małopolskie	145 (47%)	226 (79%)	241 (85%)	271 (92%)	301 (96%)	320 (98%)	309 (96%)	301 (95%)	284 (95%)	283 (95%)	280 (94%)
Mazowieckie	226 (33%)	360 (62%)	402 (76%)	446 (91%)	453 (95%)	445 (90%)	459 (89%)	462 (90%)	467 (93%)	459 (91%)	451 (89%)
Opolskie	33 (37%)	56 (56%)	67 (69%)	86 (93%)	97 (96%)	97 (96%)	97 (97%)	95 (96%)	89 (94%)	94 (97%)	91 (96%)
Podkarpackie	122 (46%)	157 (64%)	194 (79%)	225 (94%)	212 (94%)	216 (96%)	210 (94%)	212 (96%)	202 (92%)	203 (94%)	197 (93%)
Podlaskie	32 (13%)	73 (34%)	90 (44%)	112 (65%)	124 (69%)	129 (72%)	124 (66%)	136 (71%)	126 (67%)	110 (62%)	112 (63%)
Pomorskie	126 (64%)	198 (91%)	234 (94%)	249 (100%)	242 (100%)	238 (99%)	242 (98%)	241 (98%)	233 (97%)	227 (94%)	225 (92%)
Śląskie	194 (45%)	254 (64%)	299 (75%)	355 (89%)	394 (93%)	408 (93%)	418 (96%)	423 (95%)	420 (95%)	407 (96%)	411 (95%)
Świętokrzyskie	85 (51%)	123 (80%)	143 (89%)	150 (99%)	149 (99%)	143 (95%)	138 (92%)	140 (94%)	131 (93%)	135 (92%)	127 (91%)
Warmińsko-mazurskie	190 (68%)	200 (83%)	216 (87%)	206 (99%)	201 (99%)	184 (97%)	171 (95%)	175 (97%)	170 (96%)	180 (97%)	169 (96%)
Wielkopolskie	194 (54%)	289 (75%)	291 (80%)	349 (95%)	342 (95%)	385 (96%)	388 (96%)	373 (96%)	375 (96%)	363 (94%)	354 (96%)
Zachodniopomorskie	156 (73%)	198 (93%)	217 (95%)	218 (99%)	211 (96%)	211 (98%)	209 (97%)	209 (97%)	195 (98%)	194 (96%)	195 (95%)
Polska	2105 (45%)	3012 (69%)	3393 (79%)	3816 (93%)	3905 (94%)	3976 (94%)	3920 (93%)	3934 (93%)	3824 (92%)	3786 (91%)	3699 (90%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji Rady Ministrów o realizacji u.w.r. za lata 2012–2022.

Analiza danych statystycznych o zatrudnieniu asystentów rodziny, gromadzonych przez resort rodziny i polityki społecznej, pokazuje, że w 2015 r. jedynie w województwie pomorskim w każdej gminie był zatrudniony co najmniej jeden asystent,

a w trzech województwach (świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie i zachodniopomorskie) asystenta rodziny zatrudniało 99% gmin. Druga istotna informacja, jaka płynie z danych statystycznych, to fakt, że najwyższy poziom w zatrudnianiu asystenta większość gmin osiągała i utrzymywała w latach 2015–2018, a następnie redukowała zatrudnienie asystentów (poza gminami z województw lubuskiego i wielkopolskiego), co znajduje odzwierciedlenie w danych ogólnopolskich. Na koniec 2022 r. średnio w Polsce 90% gmin zatrudniało co najmniej jednego asystenta rodziny, a w województwie podlaskim jedynie 63% gmin.

Jednocześnie należy zauważyć, że w analizowanym okresie stale rosła liczba orzeczeń sądów opiekuńczych, w których rodzice zostali zobowiązani przez sąd do współpracy z asystentem rodziny (tabela 2).

Tabela 2. Liczba sądowych zobowiązań do współpracy z asystentem rodziny

Orzeczenie sądu	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Zobowiązanie do współpracy z asystentem rodziny	693	1521	2368	3477	4563	5469	6464	6956	7932	9167	10 034

Źródło: opracowanie własne na podstawie Informacji Rady Ministrów o realizacji ustawy z 9.06.2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej za lata 2012–2022.

Inną formą wspierania rodziny jest pomoc w opiece i wychowaniu dziecka, którą świadczą placówki wsparcia dziennego i rodziny wspierające. W tabeli 3 zebrano dane statystyczne prezentujące liczbę placówek wsparcia dziennego i liczbę rodzin wspierających w latach 2012–2022. Niestety dane gromadzone przez resort rodziny i polityki społecznej w tym zakresie są danymi ogólnopolskimi i, w odróżnieniu od danych odnoszących się do asystentów rodziny, nie są prezentowane w rozbiciu na poszczególne województwa lub gminy. Z tego powodu w tabeli 3 liczbę placówek wsparcia dziennego i liczbę rodzin wspierających odniosłam również do liczby gmin w Polsce.

Tabela 3. Pomoc w opiece i wychowaniu – liczba podmiotów ogółem oraz w przeliczeniu na gminę* w Polsce**

Podmioty	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Rodziny wspierające	44 (0,017)	44 (0,017)	44 (0,017)	82 (0,033)	66 (0,026)	71 (0,028)	102 (0,041)	104 (0,041)	67 (0,027)	59 (0,023)	73 (0,029)
Placówki wsparcia dziennego	1357 (0,547)	1528 (0,616)	1558 (0,628)	1589 (0,640)	1615 (0,651)	1628 (0,656)	1822 (0,734)	1923 (0,775)	1927 (0,777)	2061 (0,832)	2044 (0,825)

* Liczba gmin w Polsce – 2477.

** Średnio na gminę w Polsce.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Informacji Rady Ministrów o realizacji ustawy z 9.06.2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej za lata 2012–2022.

Dane odnoszące się do łącznej liczby rodzin wspierających, po uwzględnieniu liczby gmin, pokazują, że w 2012 r. statystycznie jedna rodzina wspierająca przypadała na ok. co 50 gminę w Polsce. W 2019 r. liczba tych rodzin wzrosła z 44 do 104, ale i tak oznacza to, że statystycznie rodzinę wspierającą posiadała wtedy jedynie co czwarta gmina. Nieco lepiej prezentują się dane odnośnie do liczby placówek wsparcia dziennego. Mimo powolnego wzrostu ich liczby, w okresie od 2012 r. do 2022 r., na jedną gminę w Polsce przypadała statystycznie niespełna (0,8) jedna taka placówka, co oznacza, że po 11 latach obowiązywania ustawy w polu „wspieranie i pomoc rodzinie” nie osiągnięto stanu postulowanego.

Idea uspołecznienia i „ulokalnienia” wspierania rodziny poprzez przebudowanie lokalnych sieci placówek wsparcia dziennego i rodzin wspierających oraz skierowanie do rodzin zagrożonych asystentów rodziny nie przekuła się w działania. Statystycznie w 2022 r. 90% gmin w Polsce zatrudniało co najmniej jednego asystenta, liczba funkcjonujących placówek wsparcia dziennego – przy założeniu, że w każdej gminie funkcjonuje jedna taka placówka – wskazywałaby, że 82% gmin ma na swoim terenie jedną taką placówkę, a koncepcja „rodziny wspierającej”, przy tym samym założeniu, urzeczywistniła się zaledwie w 3% gmin w Polsce. Jeżeli dane statystyczne odnoszące się do asysty rodzinnej zestawimy z danymi o liczbie rodzin wspierających i liczbie placówek wsparcia dziennego, to powstanie mapa statystycznej dostępności wsparcia dla rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, według której, po 11 latach obowiązywania ustawy, statystycznie jedynie 3% gmin w Polsce dysponuje kompleksowym wsparciem obejmującym asystę rodzinną, miejsca w placówce wsparcia dziennego i wsparcie świadczone przez rodzinę wspierającą; 79% gmin dysponuje jedynie usługą asysty rodzinnej i miejscami dla dzieci w placówce wsparcia dziennego; 8% gmin oferuje jedynie asystę, a 10% gmin nie posiada żadnej formy wspierania rodziny, o których mowa w przepisach o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

W tym miejscu stawiam tezę, że brak – odpowiedniego do potrzeb lokalnych – poziomu wspierania rodziny ma bezpośredni wpływ na liczbę dzieci trafiających do pieczy zastępczej i liczbę dzieci powracających do rodziców biologicznych w wyniku reintegracji rodziny⁶⁶.

Poziom „wyjść” z pieczy zastępczej jest uzależniony również od liczby dzieci, które opuszczają pieczę w związku z przysposobieniem. Bilans „wejść” do i „wyjść” dzieci z pieczy zastępczej prezentuje tabela 4.

⁶⁶ Potwierdzeniem tej tezy mogą być doświadczenia Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Gdyni, od 2008 r. konsekwentnie realizującego projekt „Rodzina bliżej siebie”, którego podstawowym celem jest objęcie rodzin zagrożonych odebraniem dziecka możliwie szerokim wsparciem, by przeciwdziałać temu zjawisku. Wymiernym efektem projektu jest istotnie mniejsza liczba dzieci trafiających do pieczy zastępczej. Już w 2012 r. w Gdyni odnotowano 40-procentowy spadek liczby dzieci trafiających do pieczy w porównaniu z 2011 r. i powroty dzieci z pieczy zastępczej do rodzin biologicznych oraz rozwój rodzinnej pieczy zastępczej. Por. M. Rudnik [red.], *Rodzina bliżej siebie. Czas przemian gdyńskiej pomocy społecznej i inwestycji w człowieka*, Gdynia 2013.

Tabela 4. „Wejścia” do i „wyjścia” dzieci z pieczy zastępczej w latach 2012–2022

Dzieci	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
A. Napływające do pieczy zastępczej w danym roku	17 120	14 680	13 340	12 684	11 813	12 250	11 810	12 480	11 310	13 463	13 661
B. Opuszczające pieczę w wyniku reintegracji	4 224	4 120	4 359	4 507	4 682	4 059	3 875	3 714	3 449	3 886	4 110
C. Opuszczające pieczę zastępczą w wyniku adopcji (krajowa + zagraniczna)	3 486	3 537	3 492	3 361	3 265	2 866	2 661	2 715	2 198	2 710	2 763
A – (B + C)	9 410	7 023	5 489	4 816	3 866	5 325	5 274	6 051	5 663	6 867	6 788

Źródło: opracowanie własne na podstawie Informacji Rady Ministrów o realizacji ustawy z 9.06.2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej w latach 2012–2022.

Drugim ważnym obszarem pola organizacyjnego „wspieranie i pomoc rodzinie” jest opisany w ustawie system pieczy zastępczej, promujący i preferujący jej rodzinne formy. W 2012 r. zadanie „organizacja i finansowanie pieczy zastępczej” zostało podzielone między „nowego” aktora w polu – organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, czyli podmiot odpowiedzialny za tworzenie i wspieranie rodzinnej pieczy zastępczej, i „starego gracza” z ustawy o pomocy społecznej z 2000 r., czyli powiatowe centrum pomocy rodzinie, odpowiedzialne za instytucjonalną pieczę zastępczą.

Rodzinną pieczę zastępczą tworzą: 1) organizator rodzinnej pieczy zastępczej, zatrudniając 2) koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej i innych specjalistów (np. psychologa, pedagoga); 3) rodziny zastępcze i rodzinne domy dziecka; oraz 4) rodziny pomocowe.

Z pola organizacyjnego (w tej części) w 2012 r. zniknął pracownik socjalny zatrudniony wcześniej na podstawie przepisów o pomocy społecznej z 2004 r., a zastąpił go „nowy” aktor w polu – koordynator rodzinnej pieczy zastępczej. Koordynator jest drugim nowym zawodem wprowadzonym przez ustawę na rynek pracy. Co więcej, z uwagi na określenie w ustawie limitu rodzin zastępczych lub rodzinnych domów dziecka, z którymi może współpracować koordynator, ustawa kreuje określony popyt na stanowisko koordynatora⁶⁷ (por. tabela 5).

⁶⁷ Zgodnie z art. 77 ust. 4 u.w.r. koordynator nie może mieć pod opieką więcej niż 15 rodzin zastępczych lub rodzinnych domów dziecka.

Tabela 5. Wsparcie rodzinnej pieczy zastępczej

Rodzaj wsparcia	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Koordinator rodzinnej pieczy zastępczej – etaty i stan postulowany	820 (2671)	954 (2684)	1092 (2613)	1597 (2590)	1643 (2563)	1725 (2525)	1741 (2483)	1757 (2455)	1766 (2456)	1788 (2458)	1758 (2434)
Rodzina pomocowa	32	154	126	188	148	230	184	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Informacji Rady Ministrów o realizacji ustawy z 9.06.2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej za lata 2012–2022.

Zaplanowana zmiana instytucjonalna uwzględniła również – poza uporządkowaniem spraw związanych z finansowaniem i określeniem warunków pracy – potrzebę zapewnienia osobom sprawującym rodzinną pieczę, wsparcia w wykonywaniu zadań określonych w ustawie poprzez pomoc świadczoną przez koordynatora i rodziny wspierające. W tabeli 5 przedstawiłam dane statystyczne odnoszące się do stanu wsparcia rodzinnej pieczy zastępczej, w tym wyodrębniłam dane dla 2015 r., gdyż od 1.01.2015 r. wszystkie podmioty rodzinnej pieczy zastępczej wnioskujące o przydzielenie koordynatora muszą zostać objęte wsparciem (art. 77 ust. 1 w zw. z art. 233 u.w.r.). W przypadku podmiotów, które nie wnioskują o opiekę koordynatora, jego ustawowe zadania w zakresie wsparcia wykonuje organizator pieczy zastępczej (art. 77 ust. 3 u.w.r.).

Przegląd zaprezentowanych danych skłania do następujących wniosków: 1) liczba koordynatorów zatrudnionych przez organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej systematycznie rośnie i w okresie od 2012 r. do 2022 r. uległa niemal podwojeniu, przy czym w 2015 r. pozwalało to zabezpieczyć potrzeby kadrowe na poziomie 61,6%, a w 2022 r. – na poziomie 72,2% standardu określonego przez ustawodawcę; 2) liczba raportowanych rodzin pomocowych przez okres 9 lat obowiązywania ustawy nie osiągnęła poziomu 380, by statystycznie co najmniej jedna rodzina pomocowa przypadała na jeden powiat. Co więcej, od 2019 r. w corocznej Informacji Rady Ministrów o realizacji ustawy z 9.06.2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nie są zamieszczane dane statystyczne w tym zakresie. To oznacza, że założony poziom wsparcia dla osób prowadzących rodzinne formy pieczy zastępczej nadal nie został osiągnięty, gdyż ok. 30% rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka nie jest objęte wsparciem koordynatora oraz, statystycznie, ponad połowa powiatów w Polsce nie posiada rodziny pomocowej, by zapewnić dziecku pieczę zastępczą w okresie czasowego niesprawowania opieki nad dzieckiem powierzonym. Otoczenie organizacyjne tej części pola „wspieranie i pomoc rodzinie”, która odpowiada za zapewnienie wsparcia osobom prowadzącym rodzinne formy pieczy, nie osiągnęło zatem, mimo udzielonego przez resort rodziny i polityki społecznej wsparcia finansowego, niezbędnego poziomu

nasycenia. Niedostateczny poziom wsparcia dla rodziców zastępczych wpływa na poziom atrakcyjności tego zawodu.

Wydaje się, że praktyka społeczna zweryfikowała również plany reformatorów odnośnie do uspołecznienia zadań z obszaru „piecza zastępcza”. Podsumowując dane statystyczne dotyczące organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej, można powiedzieć, że mimo „uwolnienia” tego zadania, przez ustawę o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, od powiatowych centrów pomocy rodzinie, w porównaniu ze stanem prawnym sprzed 2012 r., w strukturze pola organizacyjnego praktycznie nic się nie zmieniło. Jeśli nadal w przypadku 89,7–91,6%⁶⁸ powiatów zadanie „organizacja i finansowanie rodzinnej pieczy zastępczej” realizuje powiatowe centrum pomocy rodzinie, to można powiedzieć, że w polu organizacyjnym „wspieranie i pomoc rodzinie” w tym obszarze funkcjonują nadal „starzy” aktorzy – powiatowe centra pomocy rodzinie, a postulowany przez projektodawcę zmiany instytucjonalnej udział organizacji pozarządowych w realizacji tego zadania, czyli uspołecznienie usługi, jest praktycznie i statystycznie niemal niezauważalny.

Postulowanym stanem zasobów tej części pola organizacyjnego „wspieranie i pomoc rodzinie”, która odpowiada za zapewnienie dzieciom pieczy zastępczej, są różne rodzaje rodzin zastępczych i rodzinne domy dziecka. Zdaniem projektodawcy „zawodowa rodzina zastępcza powinna docelowo stać się, obok rodzinnych domów dziecka, podstawową formą pieczy zastępczej”⁶⁹. Wraz z rozwojem profesjonalnych form rodzinnej pieczy zastępczej miało nastąpić „istotne ograniczenie roli placówek opiekuńczo-wychowawczych”, które mają być przeznaczone dla „dzieci starszych powyżej 10. r.ż.”, „wymagających szczególnej opieki”, „wyjątkowo dzieci młodszych wymagających specjalistycznej terapii”⁷⁰. Dodajmy, że zgodnie z regulacją ustawową w placówkach tworzonych od 2012 r. może przebywać maksymalnie 14 dzieci, a w utworzonych pod rządami ustawy o pomocy społecznej od 2012 r. do 2020 r. mogło przebywać 30 dzieci, a od 1.01.2020 r. musiały one zredukować liczbę dzieci do 14.

Poniżej przedstawiam dynamikę zmian w strukturze pola organizacyjnego „wspieranie i pomoc rodzinie” w zakresie aktorów realizujących zadanie „rodzinna piecza zastępcza” (tabela 6) i zadanie „instytucjonalna piecza zastępcza” (tabela 7) oraz liczbę dzieci umieszczonych w obydwu formach pieczy zastępczej.

Przegląd danych statystycznych odnoszących się do podmiotów świadczących rodzinną (tabela 6) i instytucjonalną pieczę zastępczą (tabela 7) oraz do liczby dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej i wskaźnika umieszczenia dzieci poza rodziną (tabela 8) skłania do następujących konkluzji: 1) mimo postulowanego ograniczenia roli placówek opiekuńczo-wychowawczych w sprawowaniu pieczy zastępczej i powolnego spadku (do 2020 r.) wskaźnika umieszczenia dzieci w pieczy zastępczej od 2012 r. systematycznie wzrasta liczba placówek opiekuńczo-wychowawczych

⁶⁸ Dane na podstawie Informacji Rady Ministrów o realizacji ustawy z 9.06.2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej w latach 2013–2016.

⁶⁹ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Założenia...*, s. 22.

⁷⁰ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Założenia...*, s. 35.

Tabela 6. Liczba rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka oraz liczba dzieci w nich przebywających

Podmiot rodzinnej pieczy zastępczej	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Spokrewniona rodzina zastępcza	25 836	25 842	25 071	24 785	24 459	23 995	23 544	23 221	23 290	23 205	22 887
Niezawodowa rodzina zastępcza	12 162	12 182	11 711	11 549	11 395	11 228	10 969	10 776	10 689	10 784	10 738
Zawodowa rodzina zastępcza	1 843	1 906	2 024	2 025	2 071	2 086	2 126	2 167	2 157	2 142	2 098
Rodzinny dom dziecka	228	330	395	488	534	568	613	668	702	734	787
Podmioty rodzinnej pieczy zastępczej ogółem	40 069	40 260	39 201	38 847	38 459	37 877	37 252	36 832	36 838	36 856	36 510
Liczba dzieci w rodzinnej pieczy zastępczej	58 082	58 570	57 651	56 986	56 544	55 721	55 288	55 458	55 772	56 656	56 604

Źródło: opracowanie własne na podstawie Informacji Rady Ministrów o realizacji ustawy z 9.06.2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej za lata 2012–2022.

Tabela 7. Liczba podmiotów sprawujących instytucjonalną pieczęć i liczba dzieci w nich przebywających

Podmiot instytucjonalnej pieczy zastępczej	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Placówki opiekuńczo-wychowawcze, w tym:	814	918	1 012	1 046	1 098	1 106	1 125	1 139	1 194	1 294	1 306
placówki typu rodzinnego	267	242	238	231	255	266	254	243	230	227	215
Interwencyjne ośrodki preadopcyjne	2	2	2	2	2	3	3	3	3	3	3
Regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne	1	3	6	6	8	10	10	10	10	10	11
Podmioty instytucjonalnej pieczy (ogółem)	1 084	1 165	1 258	1 285	1 385	1 392	1 392	1 395	1 436	1 503	1 540
Liczba dzieci w pieczy instytucjonalnej	20 526	20 105	19 697	19 517	18 213	17 408	17 051	16 992	16 291	16 285	16 796

Źródło: opracowanie własne na podstawie Informacji Rady Ministrów o realizacji ustawy z 9.06.2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej w latach 2012–2022.

Tabela 8. Wskaźnik umieszczenia dzieci w pieczy zastępczej w latach 2012–2022

Dzieci	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
A. W wieku 0–17 lat (w tys.)	7 531,6	7 431,7	7 367,0	7 309	7 286,4	7 299,9	7 311,5	7 287,1	7 307	6 993	6 951
B. Pozostające w pieczy zastępczej	78 608	78 675	77 348	76 503	74 757	73 129	72 339	72 450	72 063	72 941	73 400
Wskaźnik umieszczenia dzieci w pieczy zastępczej (B/A)	1,044	1,058	1,050	1,046	1,026	1,002	0,989	0,994	0,986	1,047	1,055

Źródło: opracowanie własne na podstawie: danych GUS, http://swaid.stat.gov.pl/Demografia_dashboards/Raporty_predefiniowane/RAP_DBD_DEM_3.aspx (dostęp: 7.08.2022 r.); Informacji Rady Ministrów o realizacji ustawy z 9.06.2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej w latach 2012–2022.

(wzrost o 42,1%); 2) jednocześnie zmniejsza się liczba placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego – z 267 funkcjonujących w 2012 r. do 215 w 2022 r.; spadek liczby placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego ma związek z zauważalnym wzrostem liczby rodzinnych domów dziecka, gdyż część funkcjonujących przed 2012 r. placówek rodzinnych została przekształcona, po wejściu w życie przepisów ustawy z 2011 r., w formę rodzinną; 3) mimo zakładanego dynamicznego rozwoju rodzinnych form pieczy od 2013 r. obserwujemy systematyczny spadek liczby rodzin zastępczych – z 40 230 podmiotów rodzinnej pieczy zastępczej w 2013 r. do 36 510 w 2022 r., czyli ok. 9,3% mniej; 4) od 2012 r. zauważalne są postulowany trend spadku liczby nieprofesjonalnych rodzin zastępczych, czyli spokrewnionych i niezawodowych rodzin zastępczych, oraz wzrost liczby profesjonalnych rodzin, czyli zawodowych rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka; 5) od 2012 r. do 2019 r. systematycznie zmniejszała się liczba dzieci w obydwu formach pieczy – w instytucjonalnej formie statystyki rejestrują spadek liczby dzieci o 17,2% w stosunku do 2012 r., a w rodzinnych formach – o 4,3%, przy czym w rodzinnych formach pieczy, w 2019 r., po raz pierwszy od 2012 r. tendencja spadkowa została zatrzymana, gdyż umieszczono więcej dzieci niż w roku poprzedzającym. W efekcie od 2019 r. do pieczy zastępczej trafia coraz więcej dzieci, co przekłada się na wzrost wskaźnika umieszczenia. W 2020 r. wskaźnik umieszczenia dzieci w pieczy zastępczej osiągnął poziom 1,047, czyli zbliżony do tego z 2012 r. (1,044), a w 2022 r. wyniósł 1,055. To oznacza, że podstawowy cel reformy – mimo początkowych efektów zgodnych z założeniami reformy – w perspektywie dekady nie został osiągnięty.

Papierkiem lakmusowym stanu rodzinnej pieczy zastępczej mogą być dane dotyczące liczby małych dzieci umieszczanych i przebywających w instytucjonalnej pieczy zastępczej, publikowane przez MRiPS (tabela 9), dane dotyczące liczby dzieci oczekujących na umieszczenie w pieczy (tabela 10) oraz analiza rozwoju zawodowych form rodzinnej pieczy zastępczej (tabela 11).

Tabela 9. Liczba małych dzieci przebywających w instytucjonalnej pieczy zastępczej

Dzieci poniżej 10. r.ż.	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
W wieku poniżej 7. r.ż.	2317	1876	1384	1361	1355	1138	1151	1167
W wieku 7–10 lat	b.d.	b.d.	1795	1853	1688	928	602	1332
Ogółem dzieci poniżej 10. r.ż.	2317	1876	3179	3214	3043	2066	1753	2499

Źródło: opracowanie własne na podstawie Informacji Rady Ministrów o realizacji ustawy z 9.06.2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej w latach 2015–2022.

Należy pamiętać, że podstawową zasadą obowiązującą od wejścia w życie zapisów ustawy z 2011 r. jest zakaz umieszczania dzieci w wieku poniżej 7. r.ż. w instytucjonalnej pieczy zastępczej, który od 1.01.2020 r. został poszerzony i aktualnie dotyczy dzieci w wieku poniżej 10. r.ż.

Tabela 10. Liczba dzieci oczekujących na umieszczenie w pieczy zastępczej w latach 2012–2022

Rok	Liczba dzieci oczekujących na umieszczenie w pieczy zastępczej		
	rodzinnej	instytucjonalnej	ogółem
2012	136	482	618
2013	332	473	805
2014	385	387	722
2015	421	330	751
2016	999	204	1203
2017	771	295	1066
2018	577	301	878
2019	941	344	1285
2020	929	425	1354
2021	1015	576	1591
2022	873	346	1219

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych publikowanych w Informatorze Wymiaru Sprawiedliwości: <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/> (dostęp: 25.08.2024 r.).

Tabela 11. Rozwój profesjonalnego rodzicielstwa zastępczego w latach 2012–2022

Podmioty profesjonalnie sprawujące rodzinną pieczę zastępczą	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Dynamika (2012–2022)
Zawodowa rodzina zastępcza (maks. 3 dzieci), w tym:	1843	1906	2024	2025	2071	2086	2126	2167	2157	2142	2098	+ 255 (13,8%)
potencjalnie nowe miejsca	5529	+ 189	+ 354	+ 3	+ 138	+ 45	+ 120	+ 123	– 30	– 45	– 132	+ 765
Rodzinne domy dziecka (maks. 8 dzieci) + placówka typu rodzinnego (maks. 8 dzieci), w tym:	495	527	633	719	789	834	867	911	932	961	1002	+ 507 (102,4%)
potencjalnie nowe miejsca	3960	+256	+848	+688	+560	+360	+264	+352	+168	+232	+328	+ 4056

Źródło: opracowanie własne na podstawie Informacji Rady Ministrów o realizacji ustawy z 9.06.2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej w latach 2012–2022.

Dane odnoszące się do dynamiki rozwoju zawodowych form rodzinnej pieczy zastępczej w zestawieniu z danymi dotyczącymi liczby dzieci oczekujących na wykonanie postanowienia sądu o umieszczeniu w pieczy zastępczej i liczbą małych dzieci nadal przebywających w instytucjonalnej pieczy zastępczej, mimo ustawowego zakazu, świadczą o tym, że plany reformatorów w zakresie dynamicznego rozwoju i prymatu rodzinnych form nad zakładowymi nie zostały zrealizowane i ta kwestia, moim zdaniem, podobnie jak kwestia braku lub niedostatecznego wsparcia dla rodzin w kryzysie, wymaga pilnego namysłu.

4.3. Zinstytucjonalizowane życie w polu organizacyjnym

– analiza interakcji pomiędzy wybranymi aktorami i organizacjami

Przebieg interakcji pomiędzy aktorami społecznymi w polu organizacyjnym jest uzależniony od pozycji danego aktora w polu, funkcji, jaką on pełni wobec wspomaganej rodziny i wobec innych profesjonalistów, oraz poziomu obiektywnej niepewności roli.

Stąd wnikliwej analizie poddałam, w tym porównałam, role zawodowe wybranych przeze mnie aktorów: pracownika socjalnego, asystenta rodziny, rodzica zastępczego, koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, kuratora rodzinnego i sędziego rodzinnego. Każdą rolę zawodową przeanalizowałam, biorąc pod uwagę te same kryteria: 1) stopień profesjonalizacji zawodu na podstawie występowania wskaźników wyróżnionych przez Geoffreya Millersona⁷¹, tj. umiejętności oparte na wiedzy teoretycznej, specjalistyczny trening i edukacja kandydatów, testowanie kompetencji członków, istnienie profesjonalnej organizacji zawodowej lub samorządu, przestrzeganie kodeksu etycznego i altruistyczna służba dla dobra społeczeństwa lub klienta; 2) funkcja, jaką dany zawód pełni wobec wspomaganej rodziny i innych profesjonalistów; oraz 3) poziom obiektywnej niepewności roli. Uzyskane w ten sposób dane stanowią bogaty materiał do dalszych refleksji i pogłębianych badań.

Po pierwsze, jak wcześniej wspominałam, poszczególni aktorzy posiadają różne źródła formalnoprawnej legitymizacji swoich działań. Są to zarówno akty prawa prywatnego (sędziowie rodinni i kuratorzy), jak i prawa publicznego (kluczowe dla profesji i zawodów pomocowych), przy czym, o ile w wypadku sędziów i kuratorów kluczowe akty normatywne mają charakter kodeksów, o tyle dla większości objętych badaniami profesjonalnych pomagaczy (rodzic zastępczy, koordynator rodzinnej pieczy zastępczej, asystent rodziny) są to jednorodne ustawy „branżowe” i tylko dla pracownika socjalnego normy ustawowe legitymizujące działania pomocowe mają charakter niejednorodny, gdyż pochodzą z ustawy o pomocy społecznej i ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Po drugie, aktorzy różnią się między sobą zaawansowaniem procesu profesjonalizacji ich środowisk zawodowych. Porównanie sześciu wyróżnionych przez

⁷¹ L. Czarkowska, *Nowy profesjonalizm. Kultura profesjonalna informatyków – antropologia organizacji*, Warszawa 2010, s. 56.

Millersona cech wskaźnikowych profesjonalizacji zawodu pozwoliło uporządkować aktorów na kontinuum „zawód niesprofesjonalizowany–zawód wysoce sprofesjonalizowany”. Najmniej sprofesjonalizowany okazał się zawód „koordynator rodzinnej pieczy zastępczej”, nieco wyżej ulokował się „asystent rodziny”, następnie takie same wskazania uzyskali „rodzic zastępczy” i „pracownik socjalny”, a najwyższą pozycję na tym kontinuum osiągnęli „sędzia rodzinny” i „kurator”. Zestawienie cech poszczególnych zawodów, takich jak źródło legitymizacji reguł działania, pozycja zawodu w „Klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy” oraz poziom sprofesjonalizowania, pozwoliło przypisać poszczególnym cechom zobiektywizowane wartości i uporządkować wybranych aktorów według ich statusu w polu organizacyjnym „wspieranie i pomoc rodzinie”. Najniższą pozycję w hierarchii zajmuje koordynator rodzinnej pieczy zastępczej (4 pkt), za nim lokują się asystent rodziny (4,75 pkt), rodzic zastępczy (5 pkt), pracownik socjalny (7 pkt), kurator sądowy (11,5 pkt), a na najwyższej pozycji znajduje się sędzia rodzinny (13,25 pkt).

Analiza instytucjonalna pozwoliła mi również określić dla każdego z sześciu zawodów poziom obiektywnej niepewności roli, która jest wskaźnikiem zakresu autonomii aktora w spełnianiu oczekiwań związanych z rolą zawodową. Wszyscy aktorzy, których działania legitymizuje wyłącznie ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (asystent rodziny, rodzic zastępczy, koordynator rodzinnej pieczy zastępczej) lub ustawa o pomocy społecznej (pracownik socjalny), osiągnęli wysoki poziom obiektywnej niepewności roli, co oznacza, że działania tych aktorów w polu organizacyjnym mogą się „wymykać” regułom poprzez stosowanie przez aktorów – indywidualnych lub organizacje formalne, w których działają aktorzy – strategii radzenia sobie z napięciem w roli (np. techniki manipulacji strukturą odgrywanych ról lub techniki negocjowania roli). Aktorzy pochodzący z wymiaru sprawiedliwości osiągnęli odpowiednio średni (kurator) i niski (sędzia) poziom niepewności roli. Oprócz obiektywnej niepewności roli na jakość interakcji pomiędzy aktorami będą również wpływać czynniki związane z subiektywną niepewnością roli, czyli indywidualnymi cechami aktora odnoszącymi się do tempa i możliwości przyswojenia nowych reguł, oraz z dostępnością i zakresem (informacja niepełna lub niejednoznaczna) informacji o nowych normach⁷².

Analiza porównawcza wybranych ról zawodowych zwraca uwagę na szczególną sytuację zawodu „rodzic zastępczy”, którego istotą jest „całodobowa dyspozycyjność, pełnienie roli zawodowej bez okresu spoczynku (wyjścia z roli) w nieznanym horyzoncie czasu”⁷³, a jego głównym partnerem jest pokrzywdzone dziecko. Nowe reguły, które miały skutkować preferowaniem rodzinnych form pieczy zastępczej, zagwarantowaniem rodzinom zastępczym wsparcia i możliwości podnoszenia swoich kwalifikacji, zapewnieniem prawa do okresowej przerwy w sprawowaniu opieki nad powierzonymi dziećmi w wymiarze 30 dni kalendarzowych w okresie 12 miesięcy⁷⁴, wydaje się, że nie posiadają waloru instytucjonalnej sprawności z uwagi na

⁷² R. Boudon, *Logika...*, s. 45 i n.

⁷³ M. Raclaw, *Zinstrumentalizowane...*, s. 173.

⁷⁴ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Założenia...*, s. 22.

wbudowanie – w oczekiwania społeczne związane z odgrywaniem roli zawodowej rodzica zastępczego – reguł konfliktogennych, np. związanych z interakcjami z koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej czy oczekiwaniami roli wobec rodziców biologicznych dziecka powierzonego. Jeśli do tego dodamy nieadekwatne do wymiaru obowiązków wynagrodzenie za pracę⁷⁵, to wydaje się, że – w dużym uproszczeniu – projekt dynamicznego rozwoju profesjonalnego rodzicielstwa zastępczego, z uwagi na nieskuteczność reguł, nie ma szansy na powodzenie.

Dodatkowo, analizując zapisy nowelizacji ustawy z 19.10.2022 r., odnoszę wrażenie, że ustawodawca – bez refleksji na temat wymienionych przeze mnie ograniczeń (oporu struktury pola organizacyjnego) i dla zaistnienia zaprojektowanej zmiany instytucjonalnej – podjął kolejną próbę, tym razem „siłową”, wprowadzenia zmiany instytucjonalnej, którą nazywa „odblokowaniem miejsc w rodzinnej pieczy zastępczej”⁷⁶. Moje doświadczenie zawodowe podpowiada mi, że struktura pola organizacyjnego „wspieranie i pomoc rodzinie” zareaguje na kolejną zmianę instytucji ograniczeniem tworzenia rezerwowych miejsc w rodzinnej pieczy zastępczej w tych powiatach, w których starosta odpowiedzialnie realizuje przypisane mu zadania, oraz usankcjonowaniem prawa tworzenia nowych placówek przy obowiązującym od 1.02.2023 r. „zakazie tworzenia nowych domów dziecka”⁷⁷.

Innym pożytkiem z przeprowadzonych przeze mnie analiz jest zidentyfikowanie i przypisanie poszczególnym aktorom, zgodnej z nowym porządkiem instytucjonalnym, funkcji w analizowanym polu wobec członków rodziny oraz wobec innych profesjonalistów. W aspekcie funkcji pełnionych przez analizowanych przeze mnie aktorów wobec członków rodziny szczególną uwagę zwraca przypisanie przez ustawodawcę ukrytej funkcji⁷⁸ kontrolnej i jawnej funkcji⁷⁹ interwencyjnej asystentowi rodziny, co stoi w sprzeczności z założeniami idei asysty rodzinnej⁸⁰ i wywołuje napięcia w spełnianiu oczekiwań przypisanych do tej roli.

Wyjątkowo interesujące konkluzje przyniosła analiza funkcji jawnych i funkcji ukrytych, przypisanych przez normy ustawy do ról zawodowych w interakcjach pomiędzy wybranymi aktorami. Analizowałam trzy funkcje: wsparciowo-pomocową, kontrolną i koordynowania działań innych profesjonalistów. Moją uwagę zwróciły: 1) nieprzypisanie jawnej funkcji koordynowania działań innych profesjonalistów

⁷⁵ Do 1.02.2023 r. minimalne wynagrodzenie dla zawodowej rodziny zastępczej lub prowadzącego rodzinny dom dziecka wynosiło 2168,76 zł (od 1.02.2023 r. 4100 zł), a minimalne wynagrodzenie zawodowej rodziny zastępczej pełniącej funkcję pogotowia – 2819,39 zł (od 1.02.2023 r. 5084 zł). Podwyżki wynagrodzeń dla rodziców zastępczych wymusiło podniesienie minimalnego wynagrodzenia, które od 1.01.2023 r. wyniosło 3490 zł, od 1.07.2023 r. – 3600 zł, a od 1.07.2024 r. wynosi 4300 zł.

⁷⁶ <https://www.gov.pl/web/rodzina/sejm-przyjal-nowelizacje-ustawe-o-wspieraniu-rodziny-i-systemie-pieczy-zastepczej> (dostęp: 25.08.2024 r.).

⁷⁷ <https://www.gov.pl/web/rodzina/sejm-przyjal-nowelizacje-ustawe-o-wspieraniu-rodziny-i-systemie-pieczy-zastepczej> (dostęp: 25.08.2024 r.).

⁷⁸ Funkcje ukryte to te konsekwencje obiektywne, które przyczyniają się do modyfikacji lub adaptacji systemu, ale nie są zamierzone i uznane przez jego uczestników (R.K. Merton, *Teoria...*, s. 122).

⁷⁹ Funkcje jawne to te konsekwencje obiektywne, które przyczyniają się do modyfikacji lub adaptacji systemu oraz są zamierzone i uznane przez jego uczestników (R.K. Merton, *Teoria...*, s. 122).

⁸⁰ Por. I. Krasiejko, *Zawód asystenta rodziny w procesie profesjonalizacji*, Toruń 2013; I. Krasiejko, *Rodzina z dziećmi. Rodzina dysfunkcyjna. Pedagogika. Praca socjalna. Terapia*, Warszawa 2019.

żadnemu aktorowi w polu i pojawienie się lokalnych innowacji w tym zakresie poprzez podejmowanie tej funkcji np. przez kuratora sądowego lub asystenta rodziny; 2) nieprecyzyjne przypisanie, przez ustawę o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, oczekiwań wobec pracownika socjalnego w interakcjach z asystentem rodziny, co może prowadzić do napięcia w odgrywaniu przez tych aktorów swoich ról (z jednej strony pracownik socjalny ma być konsultantem stworzonego przez asystenta rodziny planu pracy z rodziną, a z drugiej – asystent rodziny ma koordynować działania innych aktorów na rzecz wspomaganej rodziny, w tym pracownika socjalnego); 3) sprzeczność w przypisanych przez normy ustawy funkcjach (wspierająco-pomocowej i kontrolnej) koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej wobec rodzica zastępczego oraz niezrozumiałe dla mnie zaangażowanie asystenta rodziny w pełnienie funkcji kontrolnej wobec rodzica zastępczego.

Te trzy obszary interakcji pomiędzy aktorami są szczególnie obciążone ryzykiem napięć w spełnianiu przez poszczególnych aktorów oczekiwań przypisanych do ich ról i, uwzględniając dokonane ustalenia w zakresie poziomu autonomii poszczególnych aktorów, interakcje pomiędzy aktorami nabierają wymiaru strategicznego w rozumieniu Raymonda Boudona. Wydaje się, że może to być obszar bardzo ciekawy do dalszych eksploracji oraz powinien być wzięty pod uwagę przy dalszym planowaniu rekonstrukcji porządku instytucjonalnego w tym obszarze.

Przeprowadzone badania zinstytucjonalizowanego życia w polu organizacyjnym „wspieranie i pomoc rodzinie”, po wstrząsie legislacyjnym, opierały się na analizie interakcji pomiędzy wybranymi aktorami (parami aktorów) wewnątrz organizacji formalnej, z której pochodzą, oraz na analizie interakcji pomiędzy organizacjami formalnymi działającymi w polu organizacyjnym. Analizując interakcje par aktorów wewnątrz organizacji formalnej, przyjrzałam się również zmianom wywołanym wstrząsem legislacyjnym w strukturze tych organizacji, która wpływa na przebieg interakcji pomiędzy aktorami. Jak ustaliłam, wstrząs instytucjonalny w różny sposób wpłynął na zmiany struktury poszczególnych organizacji.

W strukturze ośrodka pomocy społecznej nie nastąpiła żadna istotna zmiana, wywołana ustawą o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Dla ośrodka pomocy społecznej (i dla zatrudnionego w nim pracownika socjalnego) dominującym źródłem reguł działania jest ustawa o pomocy społecznej, która nie odnosi się – podobnie jak ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej – do sposobu działania pracownika socjalnego w nowym porządku instytucjonalnym. Wysoki poziom autonomii pracownika socjalnego w odgrywaniu przez niego roli zawodowej w polu organizacyjnym „wspieranie i pomoc rodzinie” stwarza zatem przestrzeń do dokonywania indywidualnej lub organizacyjnej interpretacji oczekiwań związanych z rolą zawodową. Z kolei asystent rodziny, jeśli jest zatrudniony w danej gminie, działa na podstawie norm ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Interakcje pracownika socjalnego i asystenta rodziny mogą mieć wymiar strategiczny – uzgadniania wzajemnej pozycji lub konkurencji statusów obydwu aktorów specjalistów w zakresie wspierania i pomocy rodzinie. Warto dodać, że wprowadzony przez autorów wstrząsu legislacyjnego mechanizm finansowy partycypacji gmin w kosztach

pobytu dziecka w pieczy zastępczej okazał się niewystarczający, by skutecznie zachęcić gminy do zatrudniania asystenta rodziny – jak wcześniej podkreślałam, na koniec 2022 r. 10% gmin w Polsce nie zatrudniało asystentów rodziny, a w województwie podlaskim nie robiła tego aż 1/3 gmin. Dodatkowo, poza nielicznymi wyjątkami, zadanie „praca z rodziną” nadal realizują ośrodki pomocy społecznej (zatem możliwość uspołecznienia tej usługi nie jest wykorzystana), co zachęca do postawienia pytania: „Czy istnieje potencjał społeczny do zagospodarowania tej przestrzeni?”. To samo pytanie powinno się zadać w przypadku możliwości powierzenia zadania „organizacja i wsparcie rodzinnej pieczy zastępczej”.

Z kolei w strukturze powiatowego centrum pomocy rodzinie wstrząs legislacyjny wywołał zmiany rewolucyjne. Doszło do rozdzielenia zadań związanych z organizacją miejsc i wspieraniem zasobów pieczy zastępczej w danym powiecie pomiędzy „nowym” aktorem w polu (organizatorem rodzinnej pieczy zastępczej, odpowiedzialnym za organizację i wspieranie rodzinnych form pieczy) a „starym” aktorem, tj. powiatowym centrum pomocy rodzinie, który – tak jak to było do tej pory – od 2012 r. odpowiada za organizację i wsparcie instytucjonalnej pieczy zastępczej. Zamysł projektodawcy zmiany – mający na celu „rozdzielenie funkcji administracyjnych i kontrolnych powiatowego centrum pomocy rodzinie od funkcji organizacyjnych związanych z realizacją zadań w sferze rodzinnej pieczy zastępczej”⁸¹ i powierzenie realizacji zadania „organizacja rodzinnej pieczy zastępczej” „instytucjom publicznym i niepublicznym”⁸² oraz „jak najszerze wykorzystanie potencjału osobowego i organizacyjnego organizacji pozarządowych”⁸³ – nie doprowadził do zakładanych rezultatów, a poza nielicznymi wyjątkami zadania przypisane organizatorowi rodzinnej pieczy zastępczej nadal realizują powiatowe centra pomocy rodzinie.

Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej „wypchnęła” z powiatowego centrum pomocy rodzinie (które, jak wykazałam wyżej, nadal realizuje zadania dotyczące organizacji i wspierania rodzinnych i instytucjonalnych form pieczy) pracowników socjalnych, odpowiedzialnych przed 2012 r. m.in. za działania na rzecz powrotu dzieci umieszczonych w rodzinnych formach pieczy zastępczej do rodziny biologicznej. W obecnym stanie prawnym „pracownicy socjalni mogą być również zatrudniani przez podmioty realizujące zadania określone w przepisach o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej” (art. 120 ust. 3 u.p.s.), ale wtedy wykonują oni zadania wynikające wyłącznie z ustawy o pomocy społecznej. W miejsce pracowników socjalnych organizator rodzinnej pieczy zastępczej zatrudnił „nowego” aktora – koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, któremu zostały przypisane, przez ustawę o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, odmienne funkcje.

Poza tym zmiana instytucjonalna miała doprowadzić do podniesienia pozycji rodziców zastępczych, zwłaszcza tych niespokrewnionych z dzieckiem, co w planach autorów zmiany miało zachęcić ludzi do odgrywania roli rodzica zastępczego i doprowadzić do uspołecznienia pieczy zastępczej. Jednak nie nastąpiło to w takim

⁸¹ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Założenia...*, s. 40.

⁸² Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Założenia...*, s. 40.

⁸³ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Założenia...*, s. 40.

wymiarze, by zrealizować postawione cele, takie jak priorytet rodzinnych form pieczy i profesjonalizacja rodzin zastępczych. Konstrukcja oczekiwań społecznych, związanych z odgrywaniem roli koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, unieważniła służebną rolę koordynatora wobec rodziny zastępczej. Napięcie w odgrywaniu przez koordynatorów swojej roli zawodowej, związane z trudnością pogodzenia jednoczesnego spełniania wobec rodziny zastępczej funkcji wsparciowo-pomocowej i funkcji kontrolnej, może uruchamiać indywidualne lub organizacyjne strategie redukcji napięcia poprzez stosowanie technik odnoszących się do manipulacji strukturą odgrywanych ról lub technik służących negocjowaniu ról.

Wewnątrz sądu rodzinnego wstrząs legislacyjny w zasadzie nie wywołał żadnych zmian, poza unieważnieniem dotychczasowej wiedzy sędziów i kuratorów o funkcjonujących przed 2012 r. zasobach i regułach obowiązujących w systemie „opieka nad rodziną i dzieckiem”. Kuratorzy nadal są dla sędziów źródłem wiedzy o „pozasądowym świecie”, w dużej mierze dzięki kuratorom sędziowie, przy braku własnych (przypisanych ich roli) reguł działania w nowym porządku instytucjonalnym, na starych zasadach wchodzą w interakcje z aktorami z innych organizacji formalnych. Sędziowie od wielu lat sygnalizują potrzebę stworzenia norm regulujących czynności sędziego w postępowaniu wykonawczym, czyli np. po wydaniu orzeczenia o ustanowieniu nadzoru kuratora nad wykonywaniem przez rodziców władzy rodzicielskiej lub po umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej.

Równie inspirujące refleksje pojawiły się w toku analizowanych przeze mnie relacji pomiędzy poszczególnymi organizacjami formalnymi. Analiza relacji i kontaktów pomiędzy sądem a ośrodkiem pomocy społecznej pokazała, że obydwie organizacje formalne podejmują ze sobą współpracę od momentu powiadomienia o zagrożeniu dobra dziecka do chwili, gdy rodzice dziecka pokonają trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej, lub, gdy nie jest to możliwe, do czasu pozbawienia ich władzy rodzicielskiej nad dzieckiem. Często zgłoszenie o potrzebie podjęcia przez sąd działań pochodzi właśnie z ośrodka pomocy społecznej. Sąd w czasie prowadzenia sprawy może się zwracać do ośrodka o udzielenie informacji o rodzinie lub udzielenie rodzinie odpowiedniej pomocy. Po wstrząsie legislacyjnym wywołanym ustawą o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej sądy nie zmieniły swojej praktyki, gdyż nie dysponowały odpowiednią wiedzą na temat zasobów gminy w polu „wspieranie i pomoc rodzinie” oraz nie znały w dostatecznym stopniu nowych rozwiązań instytucjonalnych, wprowadzonych normami ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (sędziowie przyswoili zmianę norm Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, wywołaną wejściem w życie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, natomiast resort rodziny nie zainwestował w przygotowanie dla wymiaru sprawiedliwości szkoleń o nowych regułach działania w polu organizacyjnym „wspieranie i pomoc rodzinie” czy w ogóle o systemie pomocy społecznej w Polsce).

Bezpośrednio po wstrząsie legislacyjnym sędziowie nieufnie podchodzili do „nowego” aktora w polu, czyli asystenta rodziny. Dodatkowo tę nieufność wzmacniała duża rotacja kadr wśród asystentów. Mimo wymienionych ograniczeń systematycznie

rośnie liczba orzeczeń sądu zobowiązujących rodziców do współpracy z asystentem rodziny, co sprzyja uspołecznieniu wsparcia. Na tym tle zdecydowanie lepiej wyglądają interakcje pomiędzy kuratorami i asystentami rodziny. Ci aktorzy mają wiele okazji do wzajemnego testowania swoich kompetencji, współdziałania i udzielania sobie wsparcia. Kurator rodzinny i asystent rodziny to aktorzy najczęściej działający poza granicami swoich organizacji formalnych – w miejscu pobytu rodzin, które korzystają ze wsparcia w formie kurateli i asysty.

Jednocześnie analiza interakcji pomiędzy sądem (sędzią rodzinnym) a organizatorem rodzinnej pieczy zastępczej wykazała, że sędziowie z jednej strony, z uwagi na brak odpowiedniej wiedzy o zmianie reguł, mieli (i być może nadal jeszcze mają) trudności w rozeznaniu nowej struktury pola w odniesieniu do organizacji miejsc w pieczy zastępczej, zwłaszcza że po umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej w polu organizacyjnym praktycznie przestaje działać kurator sądowy, który jest dla sędziego nie tylko „oczami i uszami”, ale również źródłem rzetelnej wiedzy o pozasądowym świecie. Brak dostatecznej wiedzy sędziów o zmianie instytucjonalnej przekłada się na nieznamość reguł – pochodzących z ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, a nie z Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego – odnoszących się do zasad umieszczania dzieci w pieczy zastępczej (np. ograniczeń wiekowych przy umieszczaniu dzieci w instytucjonalnej pieczy, które zmieniały się w kolejnych latach; ograniczeń co do liczby dzieci w rodzinnych formach pieczy).

Z drugiej strony w wielu powiatach brakowało (i nadal brakuje) odpowiednich zasobów miejsc w pieczy zastępczej, co istotnie komplikuje proces decyzyjny sądu. Tam, gdzie powiat na prośbę sądu o wskazanie odpowiedniego, dla danego dziecka, miejsca w pieczy zastępczej odpowiada, że nie dysponuje odpowiednim lub żadnym miejscem w pieczy, interakcje pomiędzy aktorami mają charakter strategiczny (gra o wpływy). Sędzia stosuje wtedy indywidualne strategie poradzenia sobie z trudnością w odgrywaniu swojej roli w zakresie obowiązku zapewnienia bezpiecznego środowiska (pieczy zastępczej) dziecku, np. wydaje orzeczenie o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej wskazanej przez powiatowe centrum pomocy rodzinie, umieszcza dziecko poniżej 10. r.ż. w instytucjonalnej pieczy zastępczej lub zgodnie z regułami czeka na wskazanie dla dziecka, przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, miejsca w rodzinnej pieczy, podczas gdy dziecko pozostaje w środowisku rodzinnym, z którego – według rozpoznania i podjętej decyzji – powinno być czasowo zabrane. Ten obszar interakcji pomiędzy sądem i organizatorem rodzinnej pieczy zastępczej lub powiatowym centrum pomocy rodzinie – z uwagi na presję struktury – jest najbardziej konfliktogenny.

Przy okazji warto zauważyć, że powiaty w różny sposób podchodzą do „starego” zadania „zapewnienie miejsc w pieczy zastępczej”. Trudno powiedzieć, jaki odsetek 380 powiatów (wliczając miasta na prawach powiatu) działa realnie na rzecz pozyskiwania nowych kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej (np. prowadzi regularne szkolenia dla kandydatów, organizuje wsparcie i pomoc dla już funkcjonujących rodzinnych form pieczy zastępczej, oferuje wyższe niż minimalne ustawowe stawki wynagrodzenia dla osób prowadzących rodzinne formy i inne

formy wsparcia materialnego, jak udostępnienie lokali do prowadzenia rodziny zastępczej lub zapewnienie samochodu). Jak ustaliłam, w czerwcu 2022 r. jedynie 81 podmiotów posiadało pozytywną decyzję Ministra Rodziny i Polityki Społecznej, zatwierdzającą program szkolenia dla kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka.

W reakcji na niewystarczające zaangażowanie powiatów w proces pozyskiwania kandydatów do prowadzenia rodzinnych form pieczy zastępczej, w nowelizacji ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej z 2022 r.⁸⁴, ustawodawca wprowadził nowe reguły, wymuszające na powiatach aktywność w zakresie: 1) obowiązku dokonywania wstępnej kwalifikacji kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej; 2) organizowania szkoleń dla kandydatów w określonym w ustawie terminie; 3) powierzania dzieci osobom, które ukończyły szkolenia dla kandydatów i uzyskały kwalifikację. Nowelizacja wprowadziła również nowy mechanizm, który – w razie, gdy powiat, z którego pochodzi kandydat do prowadzenia rodziny zastępczej lub rodzinnego domu dziecka, nie dokonuje w terminie wskazanym w ustawie wstępnej kwalifikacji kandydata (art. 43 ust. 1 u.w.r.), nie umożliwia kandydatowi przystąpienia do szkolenia (art. 43 ust. 8 u.w.r.) lub nie powierza dziecka osobie zakwalifikowanej do pełnienia funkcji rodziny zastępczej (lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka) (art. 55 ust. 1b u.w.r.) – daje kandydatowi możliwość podjęcia współpracy w zakresie ukończenia szkolenia, zakwalifikowania do pełnienia funkcji lub powierzania dzieci z innym powiatem niż powiat pochodzenia kandydata.

Jednocześnie należy podkreślić, że obowiązujące oczekiwania społeczne wobec roli rodzica zastępczego oraz jego pozycja w strukturze pola stanowią istotne ograniczenia w pozyskiwaniu potencjalnych kandydatów do odgrywania tej roli. Powiatom łatwiej było dotychczas wygospodarować środki finansowe na utworzenie kolejnej placówki opiekuńczo-wychowawczej dla 14 dzieci, niż znaleźć i wyszkolić kandydatów prowadzących rodzinne formy pieczy dla tych dzieci. Moim zdaniem wprowadzony przez nowelizację z 2022 r. „zakaz” tworzenia nowych domów dziecka (art. 106 ust. 1a, 4 i 5a u.w.r.) jest działaniem pozornym, gdyż przesłanką do wydania przez wojewodę zezwolenia na utworzenie nowej placówki jest „brak możliwości zapewnienia dzieciom rodzinnej pieczy zastępczej mimo podejmowanych działań na rzecz pozyskania kandydatów do prowadzenia rodzinnych form pieczy zastępczej” (art. 106 ust. 5a u.w.r.).

Z kolei analiza interakcji pomiędzy organizatorem rodzinnej pieczy zastępczej a ośrodkiem pomocy społecznej dowiodła, że ośrodki pomocy społecznej, po umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej, czują się zwolnione z obowiązku pracy na rzecz reintegracji rodziny. W prowadzonych przeze mnie zogniskowanych wywiadach grupowych przedstawiciele organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej wielokrotnie sygnalizowali brak współpracy z ośrodkami pomocy społecznej, nieuczestniczenie – w posiedzeniach oceniających zasadność dalszego pobytu dziecka w pieczy zastępczej

⁸⁴ Ustawa z 19.10.2022 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r. poz. 2140).

– asystenta rodziny lub pracownika socjalnego i słabą współpracę asystentów rodziny z koordynatorami rodzinnej pieczy zastępczej.

Wielokrotnie przedstawiciele powiatu odpowiadający za tworzenie miejsc w pieczy zastępczej powtarzali, że ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej w gminach się nie przyjęła. Wyjątkiem od tej reguły są miasta na prawach powiatu, gdzie zadania gminy i powiatu wynikające z ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej są realizowane przez jedną organizację formalną – miejski ośrodek pomocy społecznej. Aktualne reguły działające w polu organizacyjnym nie dają organizatorowi rodzinnej pieczy zastępczej lub dyrektorowi placówki opiekuńczo-wychowawczej władztwa nad ośrodkiem pomocy społecznej, by uzyskać aktywny udział aktorów działających w ośrodku (pracownik socjalny, asystent rodziny) w pracy na rzecz reintegracji rodziny po umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej. Również mechanizm finansowy partycypowania gminy w kosztach pobytu dziecka w pieczy, który wprowadziła w 2012 r. ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, nie wpłynął na postawę ośrodka pomocy społecznej wobec przypisanych gminie zadań.

5. Podsumowanie

Podsumowując, koncepcja zmiany instytucjonalnej – przyjęta przez projektodawców regulacji zawartych w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej – zakłada, jako cel strategiczny, uspołecznienie usług adresowanych do rodzin w potrzebie. Wprawdzie w dokumentach rządowych i branżowych, jako odpowiednik uspołecznienia, pojawia się – może niezbyt szczęśliwie zastosowane lub przetłumaczone – pojęcie „deinstytucjonalizacja”, ale nie ma wątpliwości, że za jego użyciem nie stał zamiysł zawieszenia obowiązujących instytucji i pozostawienie instytucjonalnej próżni, lecz zamiysł zastąpienia instytucji opartych na rozwiązaniach zakładowych nowymi rozwiązaniami preferującymi wsparcie o charakterze środowiskowym, o wysokim poziomie uspołecznienia. W efekcie wstrząsu legislacyjnego w 2012 r. powstało nowe pole organizacyjne – „wspieranie i pomoc rodzinie”, z „nowymi” i „starymi” aktorami oraz z nowymi regułami. W polu tym – jak dowiodła analiza – pozostali również aktorzy z wymiaru sprawiedliwości, których wstrząs legislacyjny nie dotknął, gdyż ich działania legitymizują inne akty prawne, które w ramach tego wstrząsu nie zostały w sposób istotny zmienione.

Zmiana reguł nie przełożyła się na zmianę w działaniach społecznych w takim zakresie, jak oczekiwał tego projektodawca. Ponad dekada obowiązywania przepisów ustawy z 2012 r. pokazała, że kluczowe dla uspołecznienia pole organizacyjne – „wspieranie i pomoc rodzinie” – nie osiągnęło planowanego poziomu usług „praca z rodziną” oraz „pomoc w opiece i wychowaniu”. Dowodem na to jest załamanie w 2019 r., utrzymującej się od 2013 r., tendencji spadkowej w umieszczaniu dzieci w pieczy zastępczej i spadek powrotów dzieci do rodzin biologicznych w wyniku reintegracji rodziny. Kolejnym istotnym – w aspekcie uspołecznienia systemu wsparcia – obszarem zmiany instytucjonalnej jest rozwój rodzinnej pieczy zastępczej,

w tym jej zawodowych form. I znów praktyka społeczna pokazuje, że zmiana reguł i zaprojektowanie rozwiązań, które, zdaniem projektodawców, powinny zachęcać ludzi do odgrywania roli rodzica zastępczego, nie przełożyła się na zaistnienie realnej zmiany w tym zakresie. Potwierdzają to stałe zmniejszanie się liczby rodzin zastępczych oraz, dodatkowo, blokowanie miejsc w rodzinnej pieczy zastępczej przez osoby usamodzielniane. Ponadto tę tendencję wzmagają brak odpowiedniego wsparcia dla rodziców zastępczych w postaci rodzin pomocowych i niejasna pozycja koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej względem osób prowadzących rodzinne formy pieczy. Paradoksalnie, jak wykazałam, w okresie objętym analizą stale wzrastała liczba placówek opiekuńczo-wychowawczych.

Nie jest tak, że w Polsce po transformacji ustrojowej nie nastąpiło częściowe uspołecznienie szeroko rozumianego systemu wsparcia dziecka i rodziny. Przykładowo, zakres zmian, jakie zaszły w obszarze pieczy zastępczej, mogliśmy unaocznić sobie, gdy do Polski w 2022 r. – w ramach fali uchodźczej po napaści Federacji Rosyjskiej na Ukrainę – trafiły dzieci ukraińskie pozostające w pieczy zastępczej, a wraz z nimi, niejako czasowo, przeniesione zostały do naszego kraju ukraińskie rozwiązania instytucjonalne.

Zakres uspołecznienia, jaki zaistniał w wyniku zmian wprowadzonych w 2012 r., okazał się niewspółmiernie mniejszy do zakresu podjętych działań, które – w odniesieniu do obszaru norm prawnych – określiłam mianem „wstrząsu legislacyjnego”. Rozbieżność między koncepcją i praktyką społeczną jest tu aż nadto widoczna. Rozbieżność ta nie wynika z tego, że świat praktyki społecznej zakwestionował cele reformy. Rozbieżność wydaje się być wynikiem tego, że regulacje prawne nie zmieniają rzeczywistości społecznej przez sam fakt ich wprowadzenia do porządku prawnego. Nośnikami zmiany nie są same regulacje, ale stosujący je ludzie – w tym przypadku specjaliści z obszaru pomocy i wymiaru sprawiedliwości, funkcjonujący i oddziałujący na siebie nawzajem w określonym polu organizacyjnym. Zadaniem reformatorów jest nie tylko odpowiednie zaprojektowanie takiego pola, ale także umiejętne nim zarządzanie, ukierunkowane na realizację postawionych celów. Tej umiejętności wyraźnie zabrakło.

Bibliografia

1. Andrzejewski M., *Ochrona praw dziecka w rodzinie dysfunkcyjnej*, Kraków 2003.
2. Boudon R., *Logika działania społecznego*, Kraków 2009.
3. Chmielewski P., *Ludzie i instytucje. Z historii nowego instytucjonalizmu*, Warszawa 1995.
4. Czarkowska L., *Nowy profesjonalizm. Kultura profesjonalna informatyków – antropologia organizacji*, Warszawa 2010.
5. DiMaggio P.J., Powell W.W., *Nowe spojrzenie na „żelazną klatkę”: instytucjonalny izomorfizm i racjonalność zbiorowa w polach organizacyjnych*, [w:] *Współczesne teorie socjologiczne*, t. 1, red. A. Jasińska-Kania, L. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski, Warszawa 2006.

6. Durkheim E., *Zasady metody socjologicznej*, Warszawa 1969.
7. Firlit-Fesnak G., *Rodziny polskie i polityka rodzinna: stan i kierunki przemian*, [w:] *Polityka społeczna*, red. G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, Warszawa 2007.
8. Goode W.J., *Teoria napięcia w roli*, [w:] *Socjologia. Lektury*, red. P. Sztompka, M. Kucia, Kraków 2007.
9. Grewiński M., Karwacki A., *Strategia – istota, reguły i wyzwania implementacji ze środowiska biznesu do polityki społecznej*, [w:] *Strategie w polityce społecznej*, red. M. Grewiński, A. Karwacki, Warszawa 2009.
10. Hryniewicz J., *Odrzuceni*, Warszawa 2006.
11. Krasiejko I., *Rodzina z dziećmi. Rodzina dysfunkcyjna. Pedagogika. Praca socjalna. Terapia*, Warszawa 2019.
12. Krasiejko I., *Zawód asystenta rodziny w procesie profesjonalizacji*, Toruń 2013.
13. Kwak A. [red.], *Z opieki zastępczej w dorosłe życie: założenia a rzeczywistość*, Warszawa 2006.
14. Merton R.K., *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, Warszawa 1982.
15. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Założenia projektu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nad dzieckiem*, Warszawa 2008.
16. North D.C., *Efektywność gospodarcza w czasie*, [w:] *Współczesne teorie socjologiczne*, t. 1, red. A. Jasińska-Kania, L.M. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski, Warszawa 2006.
17. Pawlak M., *Organizacyjna reakcja na nowe zjawisko. Szkoły i instytucje pomocowe wobec uchodźców w Polsce po 2004 r.*, Warszawa 2013.
18. Pawlak M., Srokowski Ł., *Instytucje i organizacje. Przekraczanie paradygmatów w badaniach nad organizacjami*, [w:] *Pomiędzy i wewnątrz. Instytucje, organizacje i ich działania*, red. M. Pawlak, Ł. Srokowski, Warszawa 2014.
19. Pieniążek A., Stefaniuk M., *Socjologia prawa*, Kraków 2000.
20. Podgórecki A., *Socjologia prawa*, Warszawa 1962.
21. Prusinowska-Marek A., *Praktyka sądowa stosowania art. 100 § 2 k.r.o. w świetle badań*, *Prawo w Działaniu* 2018, t. 34.
22. Prusinowska-Marek A., *Praktyka sądowa w zakresie realizacji zasady tymczasowości pieczy zastępczej*, *Prawo w Działaniu* 2019, t. 40, <https://doi.org/10.32041/pwd.4002>.
23. Prusinowska-Marek A., *Skuteczność i celowość prowadzenia długoletnich nadzorów wykonywanych przez kuratorską służbę sądową w sprawach opiekuńczych*, *Prawo w Działaniu* 2017, t. 29.
24. Prusinowska-Marek A., *Uspołecznienie systemu wsparcia dziecka i rodziny. Od koncepcji do praktyki społecznej*, praca doktorska, Uniwersytet Warszawski, Instytut Stosowanych Nauk Społecznych, Warszawa 2023.
25. Raclaw M., *Zinstrumentalizowane rodzicielstwo. Rodziny zastępcze – między usługą a odruchem serca*, Toruń 2017.
26. Raclaw-Markowska M. [red.], *Pomoc dzieciom i rodzinie w środowisku lokalnym. Debata o nowym systemie*, Warszawa 2005.
27. Raclaw-Markowska M., Legat S. [red.], *Opieka zastępcza nad dzieckiem i młodzieżą – od form instytucjonalnych do rodzinnych*, Warszawa 2004.

28. Rudnik M. [red.], *Rodzina bliżej siebie. Czas przemian gdyńskiej pomocy społecznej i inwestycji w człowieka*, Gdynia 2013.
29. Rymśza M., *Jaka profesjonalizacja pracy socjalnej w Polsce i jaki rozwój służb społecznych?*, *Problemy Polityki Społecznej. Studia i dyskusje* 2016, nr 35.
30. Rymśza M., *Praca z rodziną w Polsce – od środowiskowych inicjatyw pozarządowych do publicznego systemu wsparcia*, *Trzeci Sektor* 2012, numer specjalny 2013/2014.
31. Sadowski I., *Współczesne spojrzenie na instytucje: ewolucja pojęć, problem modelu aktora i poziomy analizy instytucjonalnej*, *Przegląd Socjologiczny* 2014, t. 63.
32. Stelmaszuk Z.W., *Rola i zadania służb społecznych ds. pomocy dziecku i rodzinie. Perspektywa europejska*, [w:] *Pomoc dzieciom i rodzinie w środowisku lokalnym*, red. M. Raclaw-Markowska, Warszawa 2005.
33. Szarfenberg R., *Interwencja rodzinna i piecza zastępcza – pomiędzy mediami, polityką i dowodami*, [w:] *Pomoc społeczna wobec rodzin. Interdyscyplinarne rozważania o publicznej trosce o dziecko i rodzinę*, red. D. Trawkowska, Toruń 2011.
34. Szmatka J., *Małe struktury społeczne*, Warszawa 2007.
35. Sztompka P., *Socjologia*, Kraków 2006.
36. WiseEuropa, *Raport. Postępy deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej*, Warszawa 2018.