

Alina Prusinowska-Marek*

Praktyka sądowa w zakresie realizacji zasady tymczasowości pieczy zastępczej**

1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Pieczka zastępcza¹, zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej², jest sprawowana w przypadku niemożności zapewnienia dziecku opieki i wychowania przez jego rodziców. Zapewnienie dziecku pieczy zastępczej stanowi realizację zasady pomocniczości i jest konstytucyjnym obowiązkiem państwa³, podobnie jak udzielenie rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej pomocy⁴, zwłaszcza w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych⁵.

Obowiązujący od 2012 r. system wspierania rodziny i pieczy zastępczej w warstwie aksjologicznej opiera się na konstytucyjnej zasadzie pomocniczości państwa, poszanowaniu praw dziecka określonych w Konwencji o Prawach Dziecka⁶ oraz uznaje podmiotowość dziecka i rodziny⁷. Dziecko umieszczone w pieczy zastępczej ma m.in. prawo do wychowania w rodzinnych formach pieczy zastępczej, powrotu do rodziny, utrzymywania osobistych kontaktów z rodzicami i stabilnego środowiska wychowawczego.

Jednostki samorządu terytorialnego mają obowiązek wspierania rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych⁸, w celu poprawy funkcjonowania rodziny i usunięcia przyczyn umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej. Pieczka zastępcza trwa tak długo, jak długo utrzymują się powody

* Autorka jest kuratorem, specjalistą ds. rodzinnych w Sądzie Rejonowym w Grodzisku Mazowieckim, Polska, e-mail: a.prusinowska-marek@wp.pl

** Data zgłoszenia tekstu przez autorkę: 1.04.2019 r.; data przyjęcia tekstu przez redakcję do publikacji: 4.09.2019 r.

¹ W okresie do wejścia w życie ustawy z 9.06.2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej w publikacjach naukowych i aktach prawnych funkcjonowało pojęcie „opieka zastępcza”. Natomiast ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej wprowadziła i posługuje się pojęciem „pieczka zastępcza”, by odróżnić tę instytucję od funkcjonującej w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym (ustawa z 25.02.1064 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy [Dz.U. Nr 9, poz.59 ze zm.; tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 682 ze zm. – dalej k.r.o.]) instytucji „opieki”.

² Dz.U. Nr 149, poz. 887 ze zm., tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 998 ze zm. – dalej u.w.r.

³ Art. 72 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze zm.) – dalej Konstytucja RP.

⁴ Art. 71 ust. 1 Konstytucji RP.

⁵ Art. 8 ust. 1 u.w.r.

⁶ Przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 20.11.1989 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526).

⁷ Art. 4 u.w.r.

⁸ Art. 3 ust. 1 u.w.r.

jej zastosowania przez sąd opiekuńczy, czyli – co do zasady – jest rozwiązaniem tymczasowym, a nie docelowym.

Jednostki powiatu odpowiedzialne za organizację miejsc pieczy zastępczej mają ustawowy obowiązek systematycznego oceniania sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy i weryfikowania, czy jest możliwy jego powrót pod opiekę rodziców⁹, czyli czy jest możliwa reintegracja rodziny. Jeśli od umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej minęło 18 miesięcy i reintegracja rodziny nie jest możliwa, wówczas organizator rodzinnej pieczy zastępczej (dalej ORPZ) lub dyrektor placówki opiekuńczo-wychowawczej musi złożyć do sądu wnioszek o uregulowanie sytuacji prawnej dziecka¹⁰.

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

W 2018 r. na zlecenie ministerstwa sprawiedliwości zrealizowano w Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości (dalej IWS), przy wykorzystaniu metod ilościowych i jakościowych projekt badawczy pt. „Praktyka sądowa w zakresie realizacji zasady tymczasowości pieczy zastępczej”. Pełen tekst raportu z badań znajduje się na stronie internetowej IWS, a poniżej zostaną omówione kluczowe wyniki oraz zaproponowane rozwiązania w zakresie poprawy efektywności działań sądu opiekuńczego na etapie wykonywania orzeczenia o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej.

2. PIECZA ZASTĘPCZA JAKO NARZĘDZIE WSPARCIA RODZICÓW PRZEŻYWAJĄCYCH TRUDNOŚCI W WYPEŁNIANIU FUNKCJI OPIEKUŃCZO-WYCHOWAWCZYCH

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przedstawiło w 2008 r. Założenia projektu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nad dzieckiem¹¹ (dalej Założenia), które odnosiły się krytycznie do efektów reformy systemu opieki nad dzieckiem i rodziną z 2000 r.¹² W dokumencie wskazano na utrzymywanie się takich negatywnych tendencji jak¹³:

- wzrost wskaźnika dzieci umieszczonych poza rodziną (z 8,0 na 1000 dzieci w 2001 r. do 10,5 w 2005 r.);

⁹ Art. 129 i 135 u.w.r.

¹⁰ Art. 47 ust. 7 i art. 100 ust. 4a u.w.r.

¹¹ Założenia do projektu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nad dzieckiem, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2009, <https://www.mpips.gov.pl/userfiles/File/Departament%20Swiadczen%20Rodzinnych/A%20Opieka%20zastepcza/zalozenia%20po%20RM%2030.06.pdf> (dostęp: 21.08.2018 r.).

¹² Kluczowym momentem dla podjęcia reformy systemu opieki nad dzieckiem pozbawionym całkowicie opieki i rozwoju pieczy zastępczej w Polsce było przekazanie w 2000 r. zadań związanych z organizacją pieczy zastępczej z resortu oświaty do resortu pracy i polityki społecznej przez wprowadzenie do ustawy z 29.11.1990 r. o pomocy społecznej nowego rozdziału 1a „Opieka nad rodziną i dzieckiem”. Ta zmiana była powiązana z powołaniem w 1999 r. nowych jednostek samorządu (powiatu i województwa) i powierzeniem im zadań z zakresu polityki społecznej. Szczególną rolę w tym zakresie miały odgrywać powołane na szczeblu powiatu powiatowe centra pomocy rodzinie (dalej PCPR), które miały organizować i koordynować lokalny system pomocy dziecku i rodzinie, w tym pieczę zastępczą.

¹³ Założenia..., s. 9–11.

- koncentrację działań wyłącznie na dziecku, a nie na rodzinie (dotyczy to zarówno rodziny biologicznej, jak i rodziny zastępczej);
- nadmierną łatwość umieszczania dziecka poza rodziną, także w oparciu o przyczyny, które powinny być przesłanką do podjęcia pracy socjalnej i wsparcia środowiska, a nie separowania od rodziny;
- zupełny brak instrumentów motywujących gminy do działań na rzecz pozostawienia dziecka w środowisku rodzinnym (obowiązujące wówczas rozwiązania prowokowały gminy do łatwiejszego kwalifikowania dzieci do form opieki zastępczej realizowanej w ciężar zobowiązań finansowych i organizacyjnych powiatu);
- zdecydowaną przewagę w ramach rodzinnej pieczy zastępczej rodzin zastępczych spokrewnionych z dzieckiem nad pieczą sprawowaną przez osoby niespokrewnione;
- ciągly niedobór odpowiedniej liczby należycie przygotowanych niespokrewnionych z dzieckiem zawodowych rodzin zastępczych.

Stąd kluczową ideą zaprojektowanego w 2008 r. i wprowadzonego w 2012 r. przez ustawę o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej systemu pomocy dziecku i rodzinie stała się realizacja pomocniczej funkcji państwa poprzez obowiązek zapewnienia rodzinie dziecka przez gminę wsparcia, które pełni funkcję profilaktyczną – służy utrzymaniu dziecka w rodzinie mimo doświadczania przez jego rodziców trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Wsparcie jest udzielane przez działające na terenie gminy instytucje i podmioty pracujące na rzecz dziecka i rodziny, placówki wsparcia dziennego oraz rodziny wspierające. Głównym „aktorem” pracy na rzecz rodziny jest asystent rodziny, którego gmina ma obowiązek zatrudnić. Wnoszący Założenia podkreślali kluczową rolę oddziaływań profilaktycznych kierowanych na poziomie gminy do rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, które miały odwrócić dotychczasową strategię działań pomocy społecznej – najpierw interwencja potem pomoc.

Z kolei wspieranie rodziny, w której doszło do umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej, jest formą pomocy państwa zmierzającą do przywrócenia rodzicom zdolności wypełniania ich obowiązków rodzicielskich¹⁴ – stąd zapis w art. 10 ust. 4 u.w.r., że: „[p]raca z rodziną jest prowadzona także w przypadku czasowego umieszczenia dziecka poza rodziną”. W tym kontekście umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej co do zasady ma mieć charakter tymczasowy i „wszędzie tam, gdzie jest to możliwe, zmierzać do integracji dziecka z rodziną”¹⁵. Dodatkowo, by zmotywować gminy do pracy na rzecz reintegracji rodzin, ustawodawca wprowadził zasadę¹⁶ partycypowania gminy w średnich miesięcznych wydatkach na utrzymanie dziecka w pieczy zastępczej – odpowiednio 10% w pierwszym roku pobytu dziecka w pieczy, 30% w drugim roku i 50% w trzecim roku i następnych latach.

Organizacja, rozwój i wspieranie pieczy zastępczej to zgodnie z ustawą o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej zadanie własne powiatu. Preferowaną

¹⁴ Założenia..., s. 11.

¹⁵ Założenia..., s. 11.

¹⁶ Art. 191 ust. 10 u.w.r.

formą sprawowania pieczy zastępczej są formy rodzinne – rodziny zastępcze spokrewnione, niezawodowe, zawodowe i rodzinne domy dziecka. Szczególną rolę w systemie mają odgrywać profesjonalne formy rodzinnej pieczy zastępczej, czyli zawodowe rodziny zastępcze i rodzinne domy dziecka. Zgodnie z art. 112⁷ k.r.o. i art. 95 ust. 1 i 2 u.w.r. w instytucjonalnej pieczy umieszcza się dzieci, gdy brak jest możliwości umieszczenia ich w rodzinnych formach. Ustawodawca zdecydował, że z dniem wejścia w życie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej dzieci w wieku poniżej 7. roku życia nie mogą być umieszczane w instytucjonalnych formach pieczy, z wyjątkiem okoliczności określonych w art. 95 ust. 2 u.w.r.¹⁷ Ustawodawca dopuścił umieszczanie dzieci w wieku 7–10 lat i pobyt tych dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych w okresie do 31.12.2019 r.¹⁸

Od 2012 r. za organizację i wspieranie rodzinnych form pieczy odpowiada organizator rodzinnej pieczy zastępczej, który zatrudnia koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej. Za tworzenie instytucjonalnej pieczy zastępczej (placówki opiekuńczo-wychowawcze, w tym typu rodzinnego) i organizowanie dla niej wsparcia odpowiada powiatowe centrum pomocy rodzinie. Na organizatora rodzinnej pieczy zastępczej i dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej ustawa nakłada obowiązek systematycznego¹⁹ dokonywania oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej i przekazywania opinii/wniosku w zakresie zasadności dalszego pobytu dziecka w pieczy zastępczej do sądu. Nowelizacja u.w.r. z 2014 r.²⁰ dodatkowo, by zintensyfikować działania odpowiednich podmiotów na rzecz reintegracji rodziny lub stabilizowania sytuacji dziecka poprzez umieszczenie w rodzinie adopcyjnej, nałożyła na organizatora rodzinnej pieczy zastępczej²¹ i dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej²² obowiązek składania do sądu po upływie 18 miesięcy od dnia umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej wniosku „o wszczęcie z urzędu postępowania o wydanie zarządzeń wobec dziecka celem uregulowania jego sytuacji prawnej²³/zbadania zaistnienia warunków umożliwiających jego powrót do rodziny albo umieszczenia go w rodzinie przysposabiającej²⁴”.

Mając na uwadze wcześniejsze rekomendacje²⁵ Komisji Kodyfikacyjnej, co do potrzeby wprowadzenia do prawa materialnego podstawowych uregulowań odnoszących się do pieczy zastępczej, ustawodawca ustawą o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej dokonał również zmian w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym

¹⁷ Gdy w placówce jest umieszczona matka lub ojciec dziecka lub jego starsze rodzeństwo lub gdy przemawia za tym stan zdrowia dziecka (przyp. – autorki).

¹⁸ Art. 231 i 232 u.w.r.

¹⁹ Art. 131 ust. 1 (w odniesieniu do rodzinnych form pieczy) i art. 138 ust. 1 u.w.r. (w odniesieniu do form instytucjonalnych) mówi o tym, że ocena sytuacji dziecka powinna być przeprowadzana w miarę potrzeb, jednak w przypadku dzieci poniżej 3 lat nie rzadziej niż co 3 miesiące, a w przypadku dzieci starszych nie rzadziej niż co 6 miesięcy.

²⁰ Ustawa z 25.07.2014 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1188).

²¹ Art. 47 ust. 7 u.w.r.

²² Art. 100 ust. 4a u.w.r.

²³ Art. 47 ust. 7 u.w.r.

²⁴ Art. 100 ust. 4a u.w.r.

²⁵ Uzasadnienie projektu z 7.12.2007 r. ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (druk nr 629), s. 11–14.

przez dostosowanie redakcji odpowiednich zapisów k.r.o.²⁶ do przepisów ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, i wprowadzenie w rozdziale II po oddziale 2 „Władza rodzicielska” nowego, ale funkcjonalnie z nim powiązanego, oddziału 2a „Piecza zastępcza”²⁷. Warto przypomnieć, że podobne rozwiązanie było już postulowane w 2007 r., gdy projektodawca wskazywał, iż: „umieszczenie w K.r.o. podstawowej regulacji zastępczej pieczy nad dzieckiem ustabilizuje stan prawny w tym zakresie, zapobiegając doraźnym, częściowym i niespójnym zmianom przepisów pozakodeksowych, usytuowanych w sferze prawa publicznego. (...) Usytuowanie przepisów o pieczy zastępczej w K.r.o. (nie zaś w ustawie z dziedziny prawa publicznego) jednoznacznie będzie wskazywać sądom wiążące je w sprawach opiekuńczych podstawowe i kierunkowe unormowania pieczy zastępczej”²⁸. Wśród tych unormowań znalazła się zasada pomocniczości sądu opiekuńczego (art. 112³ k.r.o.) i zasada tymczasowości pieczy zastępczej²⁹ (art. 112⁴ k.r.o.). Tymczasowość pieczy zastępczej determinuje „cel umieszczenia dziecka poza rodziną, jakim jest udzielenie wsparcia dziecku i jego rodzinie. Tymczasowość sprawowania pieczy zastępczej służyć ma bowiem odbudowaniu stabilności rodzin, z których pochodzą wychowankowie, i reintegracji tych rodzin”³⁰. Stąd zapis art. 112⁴ k.r.o.: „dziecko umieszcza się w pieczy zastępczej do czasu zaistnienia warunków umożliwiających jego powrót do rodziny albo umieszczenia go w rodzinie przysposabiającej”. Ponadto ustawodawca oprócz dookreślenia w art. 112⁵ k.r.o., komu sąd może powierzyć sprawowanie pieczy zastępczej i zagwarantowania w art. 112⁶ k.r.o. odpowiedniej pieczy dziecku niepełnosprawnemu, w kolejnych przepisach zastrzega prymat rodzinnej pieczy zastępczej i pieczy sprawowanej na terenie powiatu pochodzenia dziecka (art. 112⁷ k.r.o.) oraz wprowadza zasadę nierozdzielania rodzeństw (art. 112⁸ k.r.o.).

Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej wprowadziła również zmiany w Kodeksie postępowania cywilnego³¹, które odnosiły się do czynności sądu w postępowaniu o umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej³², w tym wprowadzono zapis określający czynności sądu w postępowaniu wykonawczym dotyczące oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy³³.

Podsumowując rozważania na temat koncepcji obowiązującego od 2012 r. systemu wspierania rodziny i pomocy dziecku, można je zebrać w następujących konkluzjach:

- system wspierania rodziny i zapewnienia dziecku pieczy zastępczej jest całościowo opisany w ustawie z 9.06.2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, która jest aktem prawa publicznego. Interwencje państwa w sferę władzy rodzicielskiej, których skutkiem może być umieszczenie

²⁶ Np. art. 100 § 2, art. 109 § 4, art. 112¹ k.r.o.

²⁷ R. Zegadło, *Pieczka zastępcza* [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. J. Wierciński, Warszawa 2014, s. 732–733.

²⁸ Uzasadnienie..., s. 12–13.

²⁹ Przepis art. 112⁴ k.r.o. ma swoje odzwierciedlenie w przepisie art. 32 i 33 u.w.r.

³⁰ M. Andrzejewski, *Ewolucja pieczy zastępczej przez pryzmat nowych regulacji prawnych*, „Teologia i Moralność” 2012/1/11, t. 7, s. 106.

³¹ Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 1964 Nr 43, poz. 296 ze zm.; tekst jedn.: Dz.U. z 2019 poz. 1460 ze zm.) – dalej k.p.c.

³² Np. zmiana art. 570¹, 578 i 579² k.p.c.

³³ Art. 579¹ § 3 k.p.c.

dziecka w pieczy zastępczej, to kompetencja sądu opiekuńczego, którego zakres działania określa Kodeks rodzinny i opiekuńczy, a sposób działania Kodeks postępowania cywilnego, czyli akty prawa prywatnego. Zatem po wejściu w życie ustawy nadal utrzymuje się rozdzielenie regulacji odnośnie do pieczy zastępczej na dwa równorzędne akty prawne;

- należy pamiętać, że „podstawową zasadą, na jakiej oparte zostały wszelkie uregulowania prawne dotyczące spraw dziecka i rodziny, jak też ich wykładnia”³⁴, to zasada dobra dziecka i kierowania się najlepiej pojętym interesem dziecka. Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nakazuje jej realizatorom podmiotowe traktowanie dziecka i respektowanie jego praw do m.in.: wychowania w rodzinie, a w przypadku umieszczenia w pieczy zastępczej – w jej rodzinnych formach, powrotu do rodziny, utrzymywania osobistych kontaktów z rodzicami oraz do stabilnego środowiska wychowawczego;
- mając na uwadze, że umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej nie jest rozwiązaniem docelowym³⁵, do którego dąży sąd opiekuńczy – sąd, prowadząc postępowanie wykonawcze, regularnie (nie rzadziej niż raz na 6 miesięcy) dokonuje oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy, której celem jest ustalenie, czy istnieje możliwość powrotu dziecka do rodziny biologicznej, a jeśli nie ma takiej możliwości i przesłanki powodujące umieszczenie dziecka w pieczy utrzymują się mimo udzielonej rodzicom pomocy³⁶ – podjęcie decyzji o wszczęciu z urzędu postępowania o pozbawienie rodziców dziecka władzy rodzicielskiej;
- mając na uwadze, że umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej jest – co do zasady – rozwiązaniem czasowym³⁷, niezależnie od kompetencji i działań sądu opiekuńczego w zakresie stabilizowania sytuacji dziecka przebywającego w pieczy zastępczej, organizator rodzinnej pieczy zastępczej³⁸ lub dyrektor placówki³⁹ ma obowiązek podejmować działania na rzecz reintegracji rodziny i oceniać zasadność pobytu dziecka w pieczy zastępczej nie rzadziej niż co 3 lub 6 miesięcy, a po upływie 18 miesięcy od dnia umieszczenia dziecka w pieczy składać do sądu wnioski o uregulowanie sytuacji prawnej dziecka;
- wszystkie podmioty pracujące na rzecz rodziny przeżywającej trudności w wykonywaniu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz na rzecz ochrony i pomocy dzieciom mają ze sobą współpracować (preambuła u.w.r.). Ustawodawca w art. 3 ust. 1 u.w.r. zobowiązuje jednostki organizacyjne wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej do współpracy z sądami i ich organami pomocniczymi. Z kolei obowiązek współpracy sądu i sędziego rodzinnego z „organami, instytucjami i organizacjami

³⁴ Uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego (dalej SN) z 24.11.2016 r., II CA 1/16, OSNC 2017/7–8, poz. 90, <http://sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia/II%20CA%201-16.pdf>, s. 5 (dostęp: 15.09.2018 r.).

³⁵ Art. 112⁴ k.r.o.

³⁶ Np. przez umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej i inne formy określone w kodeksie rodzinnym i opiekuńczym lub w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

³⁷ Art. 112⁴ k.r.o.

³⁸ W odniesieniu do dzieci umieszczonych w rodzinnych formach pieczy (przyp. – autorki).

³⁹ W odniesieniu do dzieci umieszczonych w instytucjonalnych formach pieczy (przyp. – autorki).

społecznymi zajmującymi się na danym terenie problematyką rodziny, dzieci i młodzieży (...)” wynika z § 219 Regulaminu urzędowania sądów powszechnych⁴⁰ (dalej Regulamin).

3. ROLA I ZAKRES CZYNNOŚCI SĄDU PROWADZĄCEGO POSTĘPOWANIE WYKONAWCZE W ZAKRESIE REALIZACJI ZASADY TYMCZASOWOŚCI PIECZY ZASTĘPCZEJ

Specyfiką prawa rodzinnego jest podejmowanie przez sąd czynności, po wydaniu w postępowaniu rozpoznawczym orzeczenia co do istoty sprawy, których celem jest nadzór sądu nad wykonaniem tego orzeczenia przez podmioty nim związane. „W polskim systemie prawa procesowego brak odrębnych przepisów regulujących postępowanie wykonawcze w sprawach rodzinnych i opiekuńczych. Ustawodawca kierując się względami ekonomii legislacyjnej, w sposób całościowy uregulował jedynie proces. Pozostałe postępowania natomiast zostały uregulowane w szczegółach odpowiadających ich specyfice z zastrzeżeniem prawa posiłkowego stosowania przepisów dotyczących procesu. Posiłkowe zastosowanie przepisów o procesie niewątpliwie stanowi także skutek rozstrzygnięcia systemowego polegającego na zaliczeniu spraw rodzinnych i opiekuńczych do grupy spełniającej w ujęciu Kodeksu postępowania cywilnego dyspozycję «sprawy cywilnej»”⁴¹.

W Kodeksie postępowania cywilnego odnajdujemy jedynie w art. 578¹ § 1 zapis wskazujący podstawę do wszczęcia przez sąd postępowania wykonawczego, a w odniesieniu do spraw dotyczących umieszczenia dzieci w pieczy zastępczej musimy mieć na uwadze dyspozycję art. 579¹ § 3 k.p.c.⁴² odnoszącą się do czynności sądu po umieszczeniu dziecka poza rodziną.

Jak twierdzi D. Jakimiec: „zarówno postępowanie rozpoznawcze prowadzone w trybie nieprocesowym, jak i postępowanie wykonawcze w tych sprawach – jako stadium następcze – z założenia są pozbawione sporu. Funkcją jaką pełni sąd rodzinny w postępowaniu wykonawczym, oddaje jego opiekuńczy charakter”⁴³. „W przypadku postępowania wykonawczego w sprawach z zakresu władzy rodzicielskiej przedmiot tego postępowania determinuje zakres i rodzaj ochrony udzielonej przez sąd opiekuńczy małoletniemu dziecku. W sprawach o wykonanie orzeczenia wydanego na podstawie art. 109 § 2 k.r.o. podmiotem postępowania wykonawczego jest małoletni oraz jego naturalne środowisko rodzinne, przedmiotem zaś – zapewnienie dziecku należytej opieki i warunków rozwoju zgodnie z zasadą jego dobra. Przedmiot postępowania jest realizowany przez kształtowanie prawidłowych postaw i wzorców zachowania rodziców. Zgodnie z tendencją polskiego ustawodawstwa przedmiot postępowania w tych sprawach ewaluował od nadzoru nad sprawowaniem władzy do modelowania

⁴⁰ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 23.12.2015 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz.U. poz. 2316 ze zm.).

⁴¹ D. Jakimiec, *Dysfunkcjonalność rodziny jako przedmiot postępowania wykonawczego w prawie rodzinnym i opiekuńczym*, Warszawa 2016, s. 101.

⁴² „Sąd opiekuńczy okresowo, nie rzadziej niż raz na sześć miesięcy, dokonuje oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej w celu ustalenia możliwości powrotu dziecka do rodziny. Jeżeli wymaga tego dobro dziecka, sąd wszczyna postępowanie o pozbawienie władzy rodzicielskiej jego rodziców”. Artykuł 579¹ § 3 k.p.c. został dodany z dniem 1.01.2012 r. przez ustawę o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

⁴³ D. Jakimiec, *Dysfunkcjonalność...*, s. 109.

prawidłowych postaw rodziców. Celem tego postępowania jest wspieranie rodziny w jej reintegracji i dążenie tym samym do zapewnienia dziecku właściwego rozwoju fizycznego i intelektualnego w jego naturalnym środowisku⁴⁴. Zdaniem D. Jakimiec zmiana roli sądu opiekuńczego na etapie postępowania wykonawczego odzwierciedla zmiany, jakie następowywały w redakcji przepisu art. 109 § 2 k.r.o. przy okazji nowelizacji Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego z lat: 1976, 2000, 2008 i 2011. Dodatkowo, w kodeksie znajdują się zapisy zastrzegające, że wyższy poziom ingerencji sądu we władzę rodzicielską rodziców, np. umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej lub pozbawienie rodziców władzy rodzicielskiej, może nastąpić wtedy, gdy „uprzednio stosowane inne środki przewidziane w art. 109 § 2 pkt 1–4 k.r.o. oraz formy pomocy rodzicom dziecka, o których mowa w przepisach o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, nie doprowadziły do usunięcia stanu zagrożenia dobra dziecka⁴⁵ lub „jeżeli mimo udzielonej pomocy nie ustały przyczyny zastosowania art. 109 § 2 pkt 5 k.r.o. (...)”⁴⁶. Wydaje się zatem, że uwzględniając przywołaną opinię D. Jakimiec, należy mieć przede wszystkim na uwadze pomocniczą funkcję sądu opiekuńczego wyrażoną w dyspozycji art. 100 k.r.o.

Analizując zakres istniejących przepisów kodeksowych, odnoszących się do nieprocesowego postępowania wykonawczego, zrozumiemy wydaje się prezentowany od wielu lat postulat środowiska sędziów rodzinnych⁴⁷ stworzenia przepisów wykonawczych w sprawach opiekuńczych. Aktualnie, poza szcztąkowymi regulacjami w Kodeksie postępowania cywilnego, czynności sądu opiekuńczego (czy szerzej rodzinnego) w postępowaniu wykonawczym są w ograniczonym zakresie opisane w § 256 ust. 1 Regulaminu⁴⁸.

Zatem, pomijając kwestie techniczne związane z prowadzeniem biurowości w sprawach opiekuńczych⁴⁹, możemy przyjąć, że w odniesieniu do spraw, w których sąd zarządził umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej, ustawodawca w różnych aktach prawnych (kodeksowych i pozakodeksowych) określa czynności, jakie sąd ma lub może podejmować w fazie postępowania wykonawczego:

- wszczęcie postępowania wykonawczego (art. 578¹ § 1 k.p.c.);
- przesłanie do właściwej jednostki organizacyjnej wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej⁵⁰ zawiadomienia o wydaniu orzeczenia

⁴⁴ D. Jakimiec, *Dysfunkcjonalność...*, s. 112.

⁴⁵ Art. 112³ § 1 k.r.o.

⁴⁶ Art. 111 § 1a k.r.o.

⁴⁷ Od roku 2015 konsekwentnie co roku sędziowie zrzeszeni w Stowarzyszeniu Sędziów Rodzinnych w Polsce w trakcie Kongresu Sędziów Rodzinnych, który odbywa się we wrześniu w Zakopanem, podejmują uchwałę, w której jednym z postulatów jest wprowadzenie do przepisów Kodeksu postępowania cywilnego przepisów dotyczących postępowania wykonawczego w sprawach rodzinnych, w tym określenie roli kuratora sądowego w tym postępowaniu, <http://www.ssrwp.pl/aktualnosci.php?typ=uc> (dostęp: 4.09.2018 r.). Z podobnym postulatem występowała Krajowa Rada Kuratorów, która przedłożyła ministrowi sprawiedliwości Projekt unormowania obowiązków kuratorów sądowych w postępowaniu wykonawczym w sprawach opiekuńczych, <http://kurator.webd.pl/wp-content/uploads/2014/07/2014.04.30-Kurator-rodzinny-organ-wykonawczy-w-kpc-krio.pdf> (dostęp: 4.09.2018 r.).

⁴⁸ „W postępowaniu wykonawczym czynności związane z jego przebiegiem należą do sędziogo lub asesora sądowego, z wyjątkiem czynności zastrzeżonych dla sądu”. Podobne rozwiązanie dotyczyło wcześniejszych wersji Regulaminu z: roku 1987 (Dz.U. z 1987 Nr 38, poz. 218); z roku 2007 (tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r. poz. 259); z czerwca 2015 r. (Dz.U. poz. 925).

⁴⁹ Zasady prowadzenia biurowości określa zarządzenie Nr 81/03/DO Ministra Sprawiedliwości z 12.12.2003 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej (Dz.Urz. MS z 2003 r. Nr 5, poz. 22 ze zm.).

⁵⁰ W przypadku umieszczenia dziecka w rodzinnej formie pieczy sąd zawiadamia organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, a w odniesieniu do instytucjonalnej pieczy zastępczej – powiatowe centrum pomocy rodzinie.

- o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej wraz z określeniem terminów, w jakich jednostka ma przysłać do sądu sprawozdania dotyczące sytuacji rodziny i udzielanej pomocy (art. 109 § 4 k.r.o.);
- powiadomienie na podstawie art. 100 k.r.o. jednostki organizacyjnej wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej „o potrzebie udzielenia rodzinie dziecka odpowiedniej pomocy”, co stanowi realizację pomocniczej funkcji sądu opiekuńczego⁵¹. „Jednostka organizacyjna wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej jest obowiązana informować sąd o rodzajach udzielanej pomocy i jej rezultatach”⁵²;
 - współdziałanie sędziego rodzinnego z organami, instytucjami i organizacjami społecznymi zajmującymi się na danym terenie problematyką rodziny, dzieci i młodzieży (§ 219 Regulaminu);
 - regularne („okresowo, nie rzadziej niż raz na sześć miesięcy”) dokonywanie oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej mającej na „celu ustalenie możliwości powrotu dziecka do rodziny” (art. 579¹ § 3 k.p.c.);
 - udział (fakultatywny) przedstawiciela sądu właściwego ze względu na miejsce zamieszkania rodziny zastępczej lub prowadzącego rodzinny dom dziecka w posiedzeniu, w czasie którego organizator rodzinnej pieczy dokonuje oceny sytuacji dziecka (art. 130 ust. 2 u.w.r.) umieszczonego w rodzinnej formie. Podobnie, jeśli chodzi o ocenę sytuacji dziecka umieszczonego w instytucjonalnej pieczy zastępczej, ustawodawca w art. 137 ust. 2 u.w.r. wskazuje, że w posiedzeniu zespołu dokonującego okresowej oceny sytuacji dziecka mogą brać udział „przedstawiciele sądu właściwego ze względu na miejsce położenia placówki”⁵³;
 - zlecenie kuratorowi sądowemu na podstawie art. 570¹ § 1 k.p.c. wywiadu środowiskowego odnośnie do małoletniego i jego rodziców biologicznych pod kątem zaistnienia możliwości powrotu dziecka do rodziny;
 - podjęcie decyzji o wszczęciu postępowania o pozbawienie władzy rodzicielskiej rodziców dziecka, gdy wymaga tego dobro dziecka (art. 579¹ § 3 k.p.c.).

Sąd opiekuńczy podejmuje wymienione wyżej czynności podczas posiedzeń wykonawczych, o których mowa w § 257 ust. 1 Regulaminu. Szczątkowe informacje o czynnościach, jakie sąd podejmuje na etapie postępowania wykonawczego możemy odnaleźć w objaśnieniach do Formularza MS-S16⁵⁴.

⁵¹ W tym kontekście jednostką organizacyjną wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej odpowiedzialną za udzielenie rodzicom dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej pomocy i wsparcia będzie jednostka organizacyjna gminy odpowiedzialna za pracę z rodziną (z reguły jest to ośrodek pomocy społecznej).

⁵² Art. 100 § 2 k.r.o.

⁵³ W zasadzie trudno się oprzeć wrażeniu, że ustawodawca używając niezdefiniowanego określenia „przedstawiciel sądu” spowodował, iż tym przepisem umiejscowionym w akcie prawa publicznego nie czują się związane ani sędziowie rodzinni, ani kuratorzy sądowi (przyp. – autorki).

⁵⁴ Na posiedzenia wykonawcze powinny być kierowane sprawy, które po wydaniu orzeczenia w postępowaniu rozpoznawczym na etapie postępowania wykonawczego wymagają ingerencji lub zajęcia przez sąd stanowiska w formie decyzji procesowej (wydanie postanowienia) oraz sprawy dotyczące wykonywanych przez kuratorów sądowych nadzorów (zapoznanie się ze sprawozdaniem w celu podjęcia decyzji np. o wszczęciu postępowania o zmianę zastosowanego wobec nieletniego środka lub innych czynności np. zapoznanie się z opinią dotyczącą nieletniego nadesłaną przez szkołę) – mają one charakter kontrolny i z reguły wydawane na nich decyzje przybierają charakter zarządzeń (objaśnienia do działu 1.1.9. do druku statystycznego MS-S16 za rok 2017, źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości).

Brak usystematyzowanych przepisów określających czynności sądu opiekuńczego na etapie postępowania wykonawczego może skutkować niejednolitą praktyką w tym zakresie. Stąd szczególnie ważna wydaje się wykładnia językowa, celowościowa i systemowa przepisu art. 579¹ § 3 k.p.c. Po pierwsze, należy podkreślić, że to sąd dokonuje oceny sytuacji dziecka, bazując na dokumentach i informacjach uzyskanych z własnej inicjatywy lub nadesłanych przez inne podmioty. Zatem sąd ma aktywność i inicjatywę w tym zakresie, która nie ogranicza się jedynie do zatwierdzenia opinii organizatora rodzinnej pieczy zastępczej co do zasadności dalszego pobytu dziecka w pieczy⁵⁵ lub wniosku zespołu powołanego przez dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej do dokonania okresowej oceny sytuacji dziecka⁵⁶. Po drugie, niezwykle istotny jest cel prowadzonego postępowania wykonawczego wyrażony w art. 579¹ § 3 k.p.c., czyli sprawdzenie, czy są możliwości powrotu dziecka do rodziny biologicznej. W końcu, sąd dokonując oceny sytuacji dziecka przebywającego w pieczy zastępczej, powinien mieć również na uwadze dyspozycje art. 47 ust. 7 i art. 100 ust. 4a u.w.r., które wskazują okres maksimum 18 miesięcy od dnia umieszczenia dziecka w pieczy jako wystarczająco długi dla rodziców dziecka na przekonanie sądu, że spełniają oni warunki umożliwiające powrót dziecka do rodziny.

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

Ustawodawca w art. 33 pkt 1 u.w.r. podkreśla, że: „[p]ieczka zastępcza zapewnia pracę z rodziną umożliwiającą powrót dziecka do rodziny lub gdy jest to niemożliwe – dążenie do przysposobienia dziecka, a w przypadku braku możliwości przysposobienia dziecka – opiekę i wychowanie w środowisku zastępczym”. Zatem przywołany przepis podaje nam **algorytm działań** podmiotów odpowiedzialnych za organizację i wspieranie pieczy zastępczej oraz sądu opiekuńczego **po umieszczeniu dziecka poza rodziną**:

- I etap: **praca na rzecz reintegracji rodziny** i podczas oceny sytuacji dziecka przez sąd podjęcie decyzji o możliwości powrotu dziecka do rodziny (wtedy „wyjście” dziecka z systemu pieczy) lub o jej braku. Gdy brak jest możliwości powrotu dziecka do rodziny wnioski do sądu o uregulowanie sytuacji prawnej dziecka;
- II etap: **uregulowanie sytuacji prawnej dziecka** → zgłoszenie dziecka do procedury adopcyjnej → decyzja o zakwalifikowaniu dziecka do adopcji i poszukiwanie kandydatów do przysposobienia dziecka;
- III etap: **przysposobienie** („wyjście” dziecka z systemu pieczy);
- IV etap: lub gdy brak możliwości przysposobienia dziecka – **piecza długoterminowa**.

Algorytm zakłada przejście przez każdy etap pomocy dziecku i jego rodzinie oraz podjęcie decyzji, co do dalszych działań na rzecz pomocy dziecku umieszczonemu

⁵⁵ Art. 131 ust. 2 u.w.r.

⁵⁶ Art. 138 ust. 2 u.w.r.

w pieczy zastępczej. Proces decyzyjny w zamyśle ustawodawcy jest procesem zespołowym, który odbywa się regularnie co 3 lub 6 miesięcy⁵⁷ podczas dokonywania oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej, na posiedzeniach organizowanych odpowiednio przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej lub dyrektora placówki.

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

4. METODOLOGIA BADAŃ

Badanie „Praktyka sądowa w zakresie realizacji zasady tymczasowości pieczy” zostało zaplanowane w paradygmacie ilościowo-jakościowym, gdyż uznano że dane pozyskane wyłącznie z analizy akt sądowych mogą być niewystarczające do rzetelnego opisu praktyki sądowej oraz zaproponowania konstruktywnych rozwiązań odnośnie do ewentualnych zmian⁵⁸. Materiał badawczy pozyskano przy wykorzystaniu następujących technik badawczych: analizy dokumentów z akt sądowych, dwóch badań sondażowych i czterech wywiadów fokusowych.

5. ANALIZA DOKUMENTÓW Z AKT SĄDOWYCH

W badaniu wykorzystano 201 sądowych akt wykonawczych „Opm” z 28 sądów rejonowych z całej Polski. W odezwie do prezesów sądów proszono o nadesłanie akt wykonawczych dotyczących dzieci, wobec których w 2015 r. zapadło orzeczenie sądu o umieszczeniu w pieczy zastępczej w formie rodzinnej lub instytucjonalnej. Próba badawcza została dobrana losowo z wykorzystaniem danych statystycznych ze wszystkich sądów rejonowych z druku statystycznego MS-S16 za rok 2015. Badanie aktowe przeprowadzono w okresie od 1.04. do 31.07.2018 r.

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

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

⁵⁷ W przypadku dziecka do 3. roku życia ocena sytuacji dziecka ma być dokonywana nie rzadziej niż co 3 miesiące, a w przypadku dzieci starszych nie rzadziej niż co 6 miesięcy (art. 131 ust. 1 u.w.r. – rodzinne formy; art. 138 ust. 1 u.w.r. – instytucjonalne formy).

⁵⁸ Jak twierdzi Earl Babbie, „zazwyczaj najlepsze są schematy badawcze, które wykorzystują więcej niż jedną metodę i odnoszą korzyści z ich różnych zalet” (E. Babbie, *Badania społeczne w praktyce*, Warszawa 2005, s. 131). Takie podejście umożliwia przetestowanie tej samej hipotezy w ramach tego samego planu badawczego, czyli triangulację (przyj. – autorki).

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

- orzeczenia sądu o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej – daty wykonalności (w tym informacji, czy było to orzeczenie kończące postępowanie czy zarządzenie tymczasowe), sposobu ingerencji we władzę rodzicielską, formy pieczy zastępczej (w tym miejsca sprawowania pieczy, informacji o ewentualnym rozdzielaniu rodzeństwa), wskazania w orzeczeniu/zarządzeniu częstotliwości składania przez jednostkę organizacyjną wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej sprawozdań;
- czynności sądu przed wydaniem orzeczenia o umieszczeniu w pieczy zastępczej np. zwrócenie się do organizatora rodzinnej pieczy o wskazanie rodziny zastępczej (art. 570¹ § 3 k.p.c.); powiadomienie gminy o potrzebie udzielenia rodzinie pomocy (art. 100 § 2 k.r.o.); zobowiązanie rodziców do pracy z asystentem (art. 109 § 2 pkt 1 k.r.o.); skierowanie dziecka do placówki wsparcia dziennego (art. 109 § 2 pkt 1 k.r.o.); ustanowienie w zabezpieczeniu nadzoru kuratora sądowego (art. 109 § 2 pkt 3 k.r.o.); umieszczenie dziecka na czas toczącego się postępowania w pieczy zastępczej (art. 109 § 5 k.r.o.);
- czynności sądu w toku prowadzonego postępowania wykonawczego – data skierowania wykonalnego orzeczenia do jednostki organizacyjnej wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej odpowiedzialnej za miejsca w pieczy zastępczej i za pracę z rodziną (art. 109 § 4 k.r.o.); częstotliwość i rodzaj posiedzeń wykonawczych; podejmowanie w toku postępowania wykonawczego innych czynności przez sąd opiekuńczy; oceny aktywności sądu opiekuńczego na etapie postępowania wykonawczego w zakresie „aktywnie” lub „rutynowo”;
- kolejnych postępowań dotyczących dziecka i jego rodziny prowadzonych w toku postępowania wykonawczego;
- czynności jednostek organizacyjnych wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej w toku postępowania wykonawczego w sądzie – np. częstotliwość przesyłania z własnej inicjatywy informacji o całokształcie sytuacji osobistej dziecka⁵⁹; złożenie wniosku o uregulowanie sytuacji prawnej dziecka przed upływem 18 miesięcy od daty umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej⁶⁰, i po upływie tego terminu⁶¹; kontakty osobiste lub telefoniczne przedstawiciela jednostki powiatu z sędzią referentem; zapraszanie przedstawiciela sądu do udziału w posiedzeniach w sprawie oceny zasadności pobytu dziecka w pieczy zastępczej⁶²; udział asystenta rodziny/pracownika socjalnego w posiedzeniach w sprawie oceny zasadności dalszego pobytu dziecka w pieczy⁶³;

⁵⁹ Art. 47 ust. 5 lub art. 131 ust. 2 u.w.r.

⁶⁰ Art. 47 ust. 6 lub art. 93 u.w.r.

⁶¹ Art. 47 ust. 7 lub art. 100 ust. 4a u.w.r.

⁶² Art. 130 ust. 2 lub art. 137 ust. 2 u.w.r.

⁶³ Art. 130 ust. 1 lub art. 137 ust. 1 u.w.r.

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

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

6. BADANIA SONDAŻOWE ONLINE

W ramach badania w okresie od maja do września 2018 r. zostały zaplanowane i przeprowadzone dwa sondaże w wersji online przy wykorzystaniu interaktywnego kwestionariusza ankiety na stronie internetowej IWS. Jeden sondaż był skierowany do wszystkich powiatowych centrów pomocy rodzinie w Polsce, drugi – do sędziów orzekających w wydziałach rodzinnych we wszystkich sądach rejonowych w Polsce. Kwestionariusze sondażu dla przedstawicieli jednostek powiatu odpowiedzialnych za miejsca w pieczy zastępczej i sondażu dla sędziów zostały skonstruowane po gruntownej analizie literatury tematu, przepisów prawa oraz w wyniku refleksji badaczki po lekturze akt sądowych nadesłanych do badania. Ankiety dla PCPR wypełniło 294 powiatów, a ankietę dla sędziów – 169 sędziów rodzinnych.

Kwestionariusz ankiety dla PCPR był dostępny dla respondentów posiadających odpowiedni token na stronie internetowej IWS i składał się z pytań dotyczących: nazwy powiatu (P 1⁶⁴); zasobów danego powiatu w zakresie pieczy zastępczej – pytano o to, jakie w danym powiecie funkcjonują formy pieczy rodzinnej i instytucjonalnej, ile jest podmiotów rodzinnej i instytucjonalnej pieczy zastępczej, ilu koordynatorów zatrudnia PCPR, i ile jest rodzin pomocowych (P 2 i 3); liczby dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej i oczekujących na umieszczenie w pieczy zastępczej (P 4 i 5); liczby dzieci i powodów opuszczenia pieczy przez dzieci w 2017 r. (P 6); rozumienia pojęcia „tymczasowość pieczy zastępczej” (P 7); form współpracy PCPR z sądem opiekuńczym w zakresie umieszczania dziecka w pieczy i po umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej oraz oceny tej współpracy przez PCPR w skali od 1 do 4 (P 8 i 9); form współpracy PCPR z gminą po umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej oraz oceny tej współpracy w skali od 1 do 4 (P 10 i 11); zaproponowania rozwiązań, które wpłynęłyby na skrócenie czasu pobytu dziecka w pieczy zastępczej (P 12); uwag na temat barier w realizacji zadań związanych z tymczasowością pieczy lub podzielenia się dobrą praktyką (P 13).

Kwestionariusz ankiety dla sędziów był dostępny dla respondentów posiadających odpowiedni token na stronie internetowej IWS i składał się z pytań dotyczących: zasobów powiatu w zakresie miejsc w pieczy zastępczej (S 1⁶⁵) oraz oceny dostępności miejsc w pieczy (S 2, 3 i 4); rozumienia pojęcia „tymczasowość pieczy” przez sędziów rodzinnych (S 5); praktyki sądowej w zakresie współpracy sądu z jednostkami organizacyjnymi wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej

⁶⁴ Oznaczenie nr pytania w ankiecie dla PCPR-ów (przyp. – autorki).

⁶⁵ Oznaczenie nr pytania w ankiecie dla sędziów rodzinnych (przyp. – autorki).

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

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

7. WYWIADY FOKUSOWE

W toku badań w maju i czerwcu 2018 r. zaplanowano dwa wywiady fokusowe z udziałem (łącznie) 10 sędziów rodzinnych i dwa z udziałem (łącznie) 13 przedstawicieli powiatowych centrów pomocy rodzinie i organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej. Wywiady odbywały się na podstawie przygotowanego zestawu pytań. Zarówno w odniesieniu do wywiadów z udziałem przedstawicieli jednostek organizacyjnych wspierania rodziny, jak i z udziałem sędziów rodzinnych dyskusja toczyła się wokół kluczowych dla niniejszego badania kwestii – rozumienia pojęcia „tymczasowość pieczy zastępczej”, sposobu wykonywania czynności po umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej oraz współpracy sądu z jednostkami odpowiedzialnymi za organizację pieczy zastępczej i współpracę gminy z jednostkami odpowiedzialnymi za miejsca w pieczy zastępczej w zakresie pracy z rodziną. Każdy z wywiadów za zgodą uczestników został nagrany i transkrybowany.

8. PODSUMOWANIE WYNIKÓW BADAŃ ILOŚCIOWYCH I JAKOŚCIOWYCH

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

Jak twierdzi D. Jakimiec: „w przypadku postępowania wykonawczego w sprawach z zakresu władzy rodzicielskiej przedmiot tego postępowania determinuje zakres i rodzaj ochrony udzielonej przez sąd opiekuńczy małoletniemu dziecku.

W sprawach o wykonywanie orzeczenia wydanego na podstawie art. 109 § 2 k.r.o. podmiotem postępowania wykonawczego jest małoletni oraz jego naturalne środowisko rodzinne, przedmiotem zaś – zapewnienie dziecku należytej opieki i warunków rozwoju zgodnie z zasadą dobra tego dziecka. Przedmiot postępowania jest realizowany przez kształtowanie prawidłowych postaw i wzorców zachowania rodziców (...). Celem tego postępowania jest wspieranie rodziny w jej reintegracji i dążenie tym samym do zapewnienia dziecku właściwego rozwoju fizycznego i intelektualnego w jego naturalnym środowisku⁶⁶, przy czym wartością nadrzędną nad „dobrem rodziny” jest zawsze „dobro dziecka”. Zatem oczekujemy aktywności sędziego prowadzącego postępowanie wykonawcze w tej kategorii spraw, która nie została nigdzie przez ustawodawcę dookreślona.

W toku przeprowadzonych badań aktowych, sondaży i wywiadów fokusowych badano praktykę sądową, w zakresie realizacji zasady tymczasowości pieczy zastępczej wyrażoną w art. 112⁴ k.r.o. oraz zgromadzono rekomendacje środowiska sędziowskiego i przedstawicieli jednostek powiatu odpowiedzialnych za organizację i rozwój pieczy zastępczej na temat zmian praktyki sądowej. W badaniu wykorzystano dane ilościowe i jakościowe z: 201 akt sądowych z 28 losowo dobranych sądów rejonowych z całej Polski; 169 ankiet wypełnionych przez sędziów rodzinnych orzekających w sądach rejonowych w całej Polsce; 294 ankiet wypełnionych przez przedstawicieli powiatowych centrów pomocy rodzinie; dwóch wywiadów fokusowych z udziałem łącznie 10 sędziów rodzinnych; dwóch wywiadów fokusowych z udziałem łącznie 13 przedstawicieli PCPR i ORPZ.

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

Decyzja sądu opiekuńczego o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej w 63 sprawach (31,8% ogółu) była kolejną formą ingerencji sądu w sferę władzy rodzicielskiej. Wśród zidentyfikowanych na podstawie dokumentów z akt sądowych problemów w funkcjonowaniu rodziny i czynników ryzyka najczęściej występowały: samotne rodzicielstwo – 145 spraw (72,1% ogółu); nadużywanie alkoholu przez rodzica/opiekuna – 92 sprawy (45,8% ogółu); niskie kompetencje rodzicielskie – 63 sprawy (31,3% ogółu); trudna sytuacja materialna – 44 sprawy (21,3% ogółu); złe warunki lokalowe – 28 spraw (13,9% ogółu); przemoc w rodzinie – 25 spraw (12,4% ogółu) i przewlekła choroba rodziców – 25 spraw (12,4% ogółu).

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

⁶⁶ D. Jakimiec, *Dysfunkcjonalność...*, s. 112.

Wśród bezpośrednich powodów umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej najczęściej odnotowano⁶⁷: nadużywanie alkoholu, libacje i interwencje policji – 79 spraw (39,3% ogółu); pozostawienie dziecka bez opieki/nadzoru – 53 sprawy (26,4% ogółu); śmierć rodzica/brak przedstawiciela ustawowego – 30 spraw (14,9% ogółu); porzucenie dziecka – 29 spraw (14,4% ogółu); zaniedbywanie – 23 sprawy (11,4% ogółu); osadzenie w zakładzie karnym, długotrwały pobyt w szpitalu – 20 spraw (9,9% ogółu); przemoc w rodzinie – 18 spraw (8,9% ogółu); choroba psychiczna lub inna choroba rodzica uniemożliwiająca mu sprawowanie pieczy nad dzieckiem – 18 spraw (8,9% ogółu) i zrzeczenie blankietowe – 7 spraw (3,5% ogółu).

Sąd, oceniając zagrożenie dobra dziecka, w tym realność wystąpienia lub wystąpienie zagrożenia życia lub zdrowia dziecka, podejmował decyzję o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej już na etapie prowadzonego postępowania rozpoznawczego w 83 sprawach (41,3% ogółu). Sąd w badanej próbie umieścił dziecko pierwszorazowo w: spokrewnionej rodzinie zastępczej – 85 spraw (42,3% ogółu); niezawodowej rodzinie zastępczej – 35 spraw (17,4% ogółu); zawodowej rodzinie zastępczej – 17 spraw (8,5% ogółu); rodzinnym domu dziecka – 5 spraw (2,5% ogółu); placówce opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego – 2 sprawy (1,0% ogółu) i placówce opiekuńczo-wychowawczej (bez typu rodzinnego) – 57 spraw (28,4% ogółu).

Zatem najczęściej dzieci były umieszczane w spokrewnionych rodzinach zastępczych (42,3% ogółu) i placówkach opiekuńczo-wychowawczych (28,4% ogółu). Jedynie w 12% spraw sąd umieścił dziecko w zawodowej formie rodzinnej. Trudno oszacować, jaki odsetek rodzin zastępczych określonych w u.w.r. jako „niezawodowe rodziny zastępcze” był tworzony przez osoby spokrewnione lub spowinowacane z dzieckiem, a jaki przez osoby obce dla dziecka. Jednak faktem jest, że w okresie objętym badaniem⁶⁸ dominowało umieszczanie dzieci w spokrewnionych rodzinach zastępczych i placówkach opiekuńczo-wychowawczych. W aktach odnotowano wystąpienie trudności⁶⁹ we wskazywaniu przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zgodnie z oczekiwaniem sądu lub ustanawianie przez sąd rodziny zastępczej w związku z brakiem szkoleń dla kandydatów na rodziców zastępczych, o których mowa w przepisach o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Niestety, w badanej próbie w 17 sprawach (8,5% ogółu) sąd umieścił w instytucjonalnej pieczy dziecko w wieku poniżej 7. roku życia, a w dziewięciu sprawach (4,5% ogółu) rodzeństwa składające się z co najmniej jednego dziecka w wieku poniżej 7. roku życia. Z uwagi na brak odpowiednich zasobów na terenie powiatu pochodzenia dziecka, w 15 sprawach (7,5% ogółu) dzieci były umieszczane w pieczy zastępczej na terenie innego powiatu, a w 27 sprawach (czyli 42,2% spraw, które dotyczyły rodzeństw) doszło do rozdzielenia rodzeństwa. Bardzo niepokojącą praktyką było przenoszenie dziecka umieszczonego w pieczy do innego miejsca sprawowania w pieczy i dotyczyło to zarówno migracji „do”, jak i „z” danej formy

⁶⁷ W badanych sprawach mogło współwystępować wiele bezpośrednich powodów umieszczenia dziecka w pieczy (przyp. – autorki).

⁶⁸ W odezwach do prezesów sądów proszono o przesłanie akt Nsm, w których w roku 2015 dziecko zostało umieszczone w dowolnej formie pieczy zastępczej (przyp. – autorki).

⁶⁹ Np. Sąd Rejonowy w Brodnicy – III Opm 13/00; Sąd Rejonowy w Głogowie – III Opm 111/15, III Opm 71/15; Sąd Rejonowy Łódź-Widzew – V Opm 38/15, V Opm 492/17; Sąd Rejonowy w Międzyrzeczu – III Opm 11/15.

pieczy (rodzinnej lub instytucjonalnej), jak również „w obrębie” danej formy pieczy. Taką sytuację odnotowano w 48 sprawach (23,9% ogółu), a w 17 sprawach (9,0%) zmiana była wielokrotna.

Sąd opiekuńczy najczęściej ograniczał rodzicom dzieci władzę rodzicielską – odpowiednio 115 matkom i 90 ojcom. Pozbawienie władzy rodzicielskiej nastąpiło w przypadku 35 matek i 24 ojców, a zawieszenie władzy – wobec 7 matek i ojców. Ponadto w 17 sprawach (8,5% ogółu) sąd ustanowił nad rodziną zastępczą nadzór kuratora sądowego. W 70 orzeczeniach (34,8% ogółu) lub zarządzeniach wydanych po stwierdzeniu prawomocności orzeczenia sąd wskazywał jednostkom odpowiedzialnym za tworzenie miejsc w pieczy zastępczej częstotliwość składania sprawozdań dotyczących sytuacji rodziny i udzielanej pomocy, w tym prowadzonej pracy z rodziną. Co do zasady, sąd stwierdzając prawomocność orzeczenia przysyłał je natychmiast do wykonania do właściwego PCPR lub organizatora rodzinnej pieczy zastępczej. Jedynie w 15 sprawach (7,5% ogółu) sąd dodatkowo przesłał to orzeczenie lub poinformował o jego wydaniu właściwą jednostkę gminy odpowiedzialną za udzielenie rodzicom wsparcia, o którym mowa w przepisach ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, tym samym inicjując działania na rzecz reintegracji rodziny. Niestety, jak wynika z badań aktowych, sondaży i wywiadów fokusowych nie jest to powszechnie obowiązująca praktyka.

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

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

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

Ponadto, w toku badań stwierdzono, że organizator rodzinnej pieczy zastępczej i dyrektor placówki opiekuńczo-wychowawczej, zgodnie z zapisami ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, po upływie 18 miesięcy od umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej wnioskował do sądu o uregulowanie sytuacji prawnej dziecka. W 10 sprawach (5% ogółu) przed upływem 18 miesięcy, a w 58 sprawach (28,9% ogółu) po upływie 18 miesięcy do sądu wpłynęły wnioski organizatora rodzinnej pieczy lub dyrektora placówki o uregulowanie sytuacji prawnej dziecka wraz z wymienioną w ustawie opinią z gminy o przebiegu pracy z rodziną dziecka. Badania aktowe i wywiady fokusowe z udziałem sędziów i przedstawicieli jednostek powiatów dostarczyły dowody na to, że istnieje różnorodna praktyka sądowa, co do reakcji sądu na wniosek organizatora rodzinnej pieczy lub dyrektora placówki – od wszczynania z urzędu na podstawie wniosku postępowania o pozbawienie władzy rodzicielskiej, przez badanie, czy zachodzą przesłanki do wszczęcia takiego postępowania w aktach Opm lub Nmo, do ignorowania wniosku bez sprawdzenia czy dobro dziecka wymaga podjęcia takich działań. Na tym tle rodzą się napięcia w relacji sąd – jednostka powiatu, stąd wydaje się, że jest to obszar działania sądu, który wymaga wnikliwszej analizy.

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

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

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

W toku prowadzonego postępowania wykonawczego w sprawie dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej z udziałem osób objętych orzeczeniem sądu, toczyły się inne postępowania przez sądem rodzinnym lub sprawy o rozwód. Najczęściej odnotowano sprawy o: ustanowienie opieki prawnej dla dziecka – 73 sprawy (36,3% ogółu); pozbawienie władzy rodzicielskiej – 59 spraw (29,4% ogółu); demoralizację – 17 spraw (8,5%), w tym 12 dzieci umieszczono w młodzieżowym ośrodku wychowawczym, a wobec pięciorga dzieci ustanowiono nadzór kuratora sądowego; rozwód – 11 spraw (5,5% ogółu); alimenty – 7 spraw (3,5% ogółu); zawieszenie władzy rodzicielskiej – 4 sprawy (2,0%) i ustalenie kontaktów – 2 sprawy (1,0%).

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

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

Zatem czynności sądu w sprawach Opm zmierzające do ustabilizowania sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej przez reintegrację rodziny lub, jeśli nie będzie to możliwe, przez uregulowanie władzy rodziców dziecka i zgłoszenie go do procedury adopcyjnej są równie ważne, jak działania sądu zmierzające do ochrony zagrożonego dobra dziecka w fazie rozpoznawczej (Nsm). Stąd wniosek, że efektywność działań sądu opiekuńczego w fazie postępowania wykonawczego jest uzależniona od czasu, jaki sąd może poświęcić na jedną sprawę Opm przy zachowaniu minimalnej (6 miesięcy) częstotliwości zapoznawania się z aktami dzieci umieszczonych w pieczy.

W próbie badawczej w 68 sprawach (33,8% ogółu) postępowanie wykonawcze zostało zakończone z powodu: **uzyskania przez dziecko pełnoletności** – 31 spraw (15,4% ogółu, a 45,6% podzbioru spraw zakończonych); **przysposobienia dziecka** – 20 spraw (10,0% ogółu, 29,4% podzbioru spraw zakończonych); **reintegracji** – 15 spraw

(7,5% ogółu, 22% podzbioru spraw zakończonych); **umieszczenia dziecka w domu pomocy społecznej lub zakładzie opiekuńczo-leczniczym** – dwie sprawy (1,0% ogółu, 2,9% podzbioru spraw zakończonych).

W badanej próbie jedna trzecia spraw (33,8% ogółu) na dzień 31.07.2018 r. została zakończona. Prawie połowa spraw OpM zakończyła się w związku z uzyskaniem przez dziecko umieszczone w pieczy zastępczej pełnoletności i nie wiązała się z tym żadna aktywność sądu lub jednostek wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. Jedynie ok. 30% zakończonych spraw dotyczyło dzieci, które zostały przysposobione, a 22% – odnosiło się do dzieci, które powróciły pod opiekę swoich rodziców.

Tabela 1			
Sposób opuszczenia pieczy zastępczej – porównanie próby badawczej i danych ogólnopolskich			
Odsetek dzieci, które opuściły pieczę zastępczą poprzez:	Badanie aktywne	Ankieta PCPR	Dane ogólnopolskie za 2017
powrót do rodziny biologicznej	7,5%	4,6%	5,5%
przysposobienie	10%	2,0%	3,9%
pełnoletność	15,4%	7,9%	8,8%
z innych powodów (np. DPS, ZOL, śmierć)	1,0%	1,2%	brak danych
Ogółem	33,9%	15,7%	18,2%

Źródło: opracowanie własne.

Porównanie danych z badań aktywnych dotyczących sposobu zakończenia postępowania wykonawczego z danymi ogólnopolskimi w tym zakresie (tabela 1) nasuwa dwa wnioski. Po pierwsze, w próbie badawczej uzyskano wyższy wynik (33,9% ogółu spraw) „wyjść z systemu”, niż w danych ogólnopolskich (18,2% populacji dzieci umieszczonych w pieczy) za 2017 r. Po drugie, zmienna „ocena współpracy sądu z organizatorem” nie wpływała na sposób zakończenia postępowania wykonawczego (tabela 2). Obydwa wnioski potwierdzają hipotezę, że realizacja zasady tymczasowości pieczy to wypadkowa działań wszystkich elementów systemu pomocy dziecku i rodzinie. Słabsze działanie poszczególnych elementów systemu (jednostki wspierania rodziny, jednostki pieczy, ośrodki adopcyjne i sąd opiekuńczy) może być kompensowane przez pozostałe elementy.

Średni czas pobytu dziecka w pieczy zastępczej dla całej próby na dzień 31.07.2018 r. wynosił 45,24 miesiąca (3,77 roku). Najkrócej w pieczy zastępczej przebywały dzieci, które: powróciły pod opiekę swoich rodziców – 20,63 miesiąca (1,71 roku); zostały przysposobione – 33,03 miesiąca (2,77 roku); zostały umieszczone w DPS/ZOL – 36,48 miesiąca (3,04 roku); nadal przebywają w pieczy – 47,45 miesiąca (3,95 roku); ukończyły 18 lat – 56,12 miesiąca (4,67 roku).

Jeśli chodzi o średni wiek dziecka w chwili umieszczenia w pieczy, to dla całej próby wynosił on 108,07 miesiąca (9,00 lat). Natomiast w rozbięciu na poszczególne sposoby opuszczenia pieczy wiek dzieci różnicował poszczególne podgrupy i wynosił: dzieci przysposobione – 14,78 miesięcy (1,23 roku); dzieci, które powróciły do swoich rodziców – 91,14 miesięcy (7,59 roku); dzieci nadal przebywające w pieczy – 106,41 miesięcy (8,87 roku); dzieci, które zostały umieszczone w DPS/ZOL – 109,12 miesięcy (9,09 roku); dzieci, które ukończyły 18 lat – 180,44 miesiąca (15,03 roku).

Tabela 2 Powód zakończenia postępowania wykonawczego a ocena współpracy sądu z organizatorem/placówką (badanie aktowe)						
Ocena współpracy	Powód zakończenia postępowania (100%=68)					Cała próba (100%=201)
	reintegracja	adopcja	pełnoletność	inne powody	ogółem dla zakończonych	
brak współpracy	2,9%	4,4%	4,4%	0	11,8%	10,4%
współpraca sporadyczna	7,3%	11,8%	10,3%	1,5%	30,9%	33,3%
współpraca zgodna z k.p.c. i u.w.r.	11,8%	11,8%	29,4%	1,5%	54,4%	50,2%
ścista współpraca	0	1,5%	1,5%	0	2,9%	6,0%

Źródło: opracowanie własne.

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

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

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

W tym samym sondażu przedstawiciele powiatów zostali poproszeni o wyrażenie opinii na temat współpracy z gminą w obszarze wspierania rodziny po umieszczeniu

dziecka w pieczy zastępczej, a sędziów zapytano o stan zasobów gminy w obszarze wspierania rodziny i praktykę współdziałania gminy z sądem po umieszczeniu dziecka w pieczy. O ile opinie przedstawicieli PCPR na temat współpracy z gminami w obszarze wspierania rodziców dzieci umieszczonych w pieczy nie były zaskakujące – na „bardzo dobrą” i „dobrą” współpracę z gminami wskazywało odpowiednio 17,0% i 61,2% przedstawicieli powiatów, czyli łącznie 78,2% ogółu respondentów, o tyle dane uzyskane od sędziów powinny wzbudzić pewną refleksję. W ankiecie kierowanej do sędziów rodzinnych zapytano: „Czy w Państwa opinii gminy po umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej podejmują/kontynuują pracę asystenta rodziny/pracownika socjalnego z rodzicami dziecka, aby wspierać ich w działaniach na rzecz powrotu dziecka do rodziny?”⁷⁰. Należy zwrócić uwagę, że 40 spośród 169 sędziów (23,7% ogółu) wybrało odpowiedź „nie mam wiedzy na ten temat”, a ośmiu sędziów (4,7% ogółu) nie udzieliło na to pytanie żadnej odpowiedzi. Należy zatem przyjąć, że prawie 30% sędziów biorących udział w sondażu nie posiada wiedzy o zasobach lokalnych w obszarze wspierania rodziny i zapewne nie wykorzystuje tej formy pomocy rodzinie w swojej pracy.

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

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

⁷⁰ Pytanie 21.

Kolejnym obszarem wymagającym korekty są działania sądu rodzinnego po umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej. Zgłaszane przez respondentów uwagi odnoszą się zarówno do niewystarczającej wiedzy sędziów na temat organizacji i funkcjonowania pieczy zastępczej oraz systemu wspierania rodzin, niedostatków w obszarze prawa, jak i trudności z funkcjonowaniem samego wymiaru sprawiedliwości. Zarówno sędziowie, jak i przedstawiciele PCPR, skupiając się na ulepszeniu i usprawnianiu systemu, który kieruje dziećmi do pieczy i monitoruje ich sytuację po umieszczeniu tam, podkreślali również wpływ i znaczenie aktywności oraz odpowiedzialności rodziców tych dzieci za czas pobytu dzieci w pieczy. Jednym słowem, bez zaangażowania i pracy własnej rodziców dziecka nad zmianą sposobu funkcjonowania rodziny działania instytucjonalne na rzecz reintegracji rodziny nie będą miały większego znaczenia.

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

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

9. WNIOSKI I REKOMENDACJE W ZAKRESIE ZMIANY OBOWIĄZUJĄCEGO PRAWA I PRAKTYKI SĄDOWEJ

Uzyskane w trakcie badania dane ilościowe i jakościowe zawierają bogaty materiał odnoszący się do siedmioletnich doświadczeń realizatorów ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. W kontekście tych badań owe doświadczenia dotyczą przede wszystkim współpracy jednostek organizacyjnych powiatu

odpowiedzialnych za tworzenie miejsc w rodzinnych i instytucjonalnych formach pieczy z sądem opiekuńczym, decydującym o umieszczeniu dziecka poza rodziną i następnie prowadzącym postępowanie wykonawcze w tej sprawie. Generalny wniosek wynikający z przeprowadzonych badań jest taki, że sędziowie rodzinni podejmują w postępowaniu wykonawczym dotyczącym dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej działania na rzecz realizacji zasady tymczasowości pieczy w takim zakresie, jaki jest możliwy z uwagi na obowiązujące uwarunkowania prawne i organizacyjne. Wprowadzenie, zgodnie z postulatami partnerów pozasądowych, zmian w tym obszarze wymaga zmian prawnych i organizacyjnych, które zostały zaprezentowane poniżej jako wnioski odnoszące się do wymiaru sprawiedliwości.

Poza tym, uwzględniając aspekt systemowy działania na rzecz realizacji zasady tymczasowości pieczy, zaproponowano wnioski co do zmiany obowiązującej praktyki lub uzupełnienia/zmiany regulacji: odnoszące się do jednostek wspierania rodziny (gmina) i systemu pieczy zastępczej (powiat) oraz odnoszące się do multidyscyplinarnej (sąd, gmina, powiat, ośrodek adopcyjny) współpracy na rzecz ustabilizowania sytuacji dziecka.

9.1. Wnioski i rekomendacje odnoszące się wyłącznie do wymiaru sprawiedliwości

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

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

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

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

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

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

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

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

Środowisko sędziowskie oraz kuratorzy sądowi od dawna podnoszą problem braku przepisów wykonawczych w randze ustawy odnoszących się do postępowania opiekuńczego. Brak odpowiednich uregulowań skutkuje dowolnością w sposobie prowadzenia tego postępowania i małym zaangażowaniem sędziów oraz powoduje ignorowanie znaczenia tej fazy postępowania sądowego dla ochrony dobra dziecka przez organy nadzorcze. Ponadto, brak zapisów w k.p.c. lub Regulaminie urzędowania sądów powszechnych o obowiązku uczestniczenia sądu lub kuratora sądowego⁷¹ w posiedzeniach zespołu oceniającego zasadność dalszego pobytu dziecka w pieczy zastępczej skutkuje tym, że w badanej próbie akt sądowych odnotowano jedynie 6% spraw, w których w posiedzeniach zespołu uczestniczył kurator sądowy. Poniżej kilka wypowiedzi sędziów i przedstawicieli powiatów:

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

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

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

Konieczność określenia roli kuratorów sądowych w postępowaniu wykonawczym w sprawach dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej

Kuratorzy sądowi w badanych sprawach na etapie postępowania wykonawczego wykonywali głównie wywiady środowiskowe zlecone przez sąd. Wywiady środowiskowe są to, co do zasady, jednorazowe (incydentalne) czynności. W sprawach OpM dotyczących dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej kuratorzy od 2015 r. nie

⁷¹ Podobnych zapisów brak również w ustawie z 27.07.2001 r. o kuratorach sądowych (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 1014) lub w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 12.06.2003 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania uprawnień i obowiązków kuratorów sądowych (tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r. poz. 989).

wykonyują stałych czynności, gdyż ta kategoria spraw została wtedy usunięta z druku statystycznego MS-S40, dotyczącego sprawozdawczości w zespołach kuratorskiej służby sądowej. Mimo to, jak pokazała analiza akt oraz ankiety i wywiady fokusowe, kuratorzy sądowi wykonują inne, niż wywiady środowiskowe, czynności w sprawach Opm dotyczących dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej. Zgromadzone w toku badania dane potwierdziły, że kuratorzy uczestniczą w posiedzeniach zespołów oceniających zasadność dalszego pobytu dzieci w pieczy, co jest zgodne z oczekiwaniami przedstawicieli jednostek powiatów odpowiedzialnych za tworzenie miejsc w pieczy.

[FP1] „Natomiast jeśli chodzi o kuratorów, to chciałem zasygnalizować, że jeśli chodzi o pieczę to współpraca jest super (...). Z kuratorami istnieje mniejszy [niż z sędziami – przyp. A.P.-M.] formalizm – można się spotkać, można dyskutować, wykorzystujemy to, że kuratorzy mają lepszy kontakt z sędziami, dlatego przekazujemy im dużo wiedzy, a oni znowu pośredniczą w tych kontaktach z sądem. Kuratorzy zastępują trochę asystentów, których nie ma w danej rodzinie, trochę wypełniają tę lukę”.

[SP174] „Pozostawienie lub nadanie nadzoru kuratorskiego w rodzinach naturalnych, gdzie odebrano dzieci do pieczy zastępczej i zobowiązanie w art. 130 ust. 1 i art. 137 ust. 1 ustawy kuratorów do udziału w posiedzeniach zespołów. Z polecenia sądu kurator mógłby rozliczać rodzinę z podejmowanych działań i jego rola jest wówczas raczej kontrolno-rozliczeniowa, co bardzo porządkowałoby role asystenta czy pracownika socjalnego i wyraźnie pokazywało zaangażowanie rodziny”.

W związku z tym należy podjąć decyzję, w jaki sposób uwzględnić aktywność i kompetencje kuratorów sądowych w obszarze pracy na rzecz reintegracji rodziny albo stabilizowania sytuacji dziecka przez umieszczenie go w rodzinie adopcyjnej, i czy usunięcie w druku statystycznym MS-S40 z kategorii „Inne sprawy” spraw dotyczących współpracy kuratora z jednostką organizacyjną pieczy zastępczej było decyzją właściwą w kontekście zadań stojących przed sądem rodzinnym.

Obowiązkowy udział przedstawiciela ORPZ/PCPR w postępowaniach rozpoznawczych i posiedzeniach wykonawczych w sprawach dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej oraz wyrażanie opinii

Uwzględniając postulaty przedstawicieli jednostek organizacyjnych powiatu odpowiedzialnych za zapewnienie miejsc w pieczy zastępczej, dotyczące respektowania przez sądy stanowisk ORPZ odnośnie do różnych kwestii związanych z powierzaniem funkcji rodziny zastępczej, czy regulowaniem władzy rodzicielskiej rodzica dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej, proponujemy, mając na względzie zasadę jawności postępowania wyrażoną w art. 9 k.p.c., wprowadzenie zasady obowiązkowego udziału przedstawiciela ORPZ/PCPR w postępowaniu rozpoznawczym dotyczącym umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej i kontynuowania jej w postępowaniu wykonawczym.

[SP259] „Postulujemy możliwość uczestniczenia OPRZ w sprawach dotyczących ustanowienia rodziny zastępczej lub powrotu dziecka do rodziny biologicznej lub kontaktów z rodzicami biologicznymi”.

Kwestie dotyczące obowiązku zasięgnięcia przez sąd przed umieszczeniem dziecka w rodzinnej formie pieczy opinii właściwego organizatora rodzinnej pieczy i ośrodka pomocy społecznej są uregulowane w art. 579² k.p.c.

Uwzględnienie obciążenia sędziów orzekających w wydziałach rodzinnych wynikającego z podejmowania czynności w postępowaniu wykonawczym w różnych kategoriach spraw w sprawozdawczości statystycznej

Sędziowie rodinni biorący udział w wywiadach fokusowych i badaniu sondażowym podnosili kwestię ich nadmiernego obciążenia – wynikającego nie tylko z liczby spraw w postępowaniu rozpoznawczym, ale także z obowiązku podejmowania różnorodnych czynności w postępowaniu wykonawczym w sprawach: opiekuńczych (Opm), dotyczących nieletnich (NW), dotyczących osób dorosłych poddanych kuratelii lub opiece (Op) i osób dorosłych zobowiązanych do podjęcia leczenia odwykowego (Alk). Podsumowanie liczby spraw, w których prowadzone jest postępowanie wykonawcze w wydziałach rodzinnych wraz z liczbą odnotowanych posiedzeń wykonawczych w latach 2015 i 2017 przedstawia tabela 3.

Tabela 3 Liczba spraw wykonawczych w wydziałach rodzinnych		
Kategoria spraw	Stan spraw na 31 grudnia:	
	2015	2017
Wykaz OP (osoby ubezwłasnowolnione całkowicie i częściowo)	86 825	89 048
Wykaz ALK (osoby dorosłe zobowiązane do leczenia odwykowego)	49 240	42 859
Wykaz OPM (opiekuńcze) ogółem:	214 521	198 451
w tym: pod stałą kontrolą kuratora	135 524	123 139
umieszczonych w pieczy rodzinnej i instytucjonalnej	62 057	55 603
Wykaz NW (sprawy nieletnich)	b.d.	52 762
Liczba posiedzeń wykonawczych/liczba spraw załatwionych na posiedzeniach wykonawczych	b.d.	63 499/646 574

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych sprawozdawczych Ministerstwa Sprawiedliwości.

Biorąc pod uwagę obowiązek nadzorowania przez sąd wykonania orzeczenia wydanego w sprawach opiekuńczych (w tym osób dorosłych ubezwłasnowolnionych całkowicie i częściowo), nieletnich i dorosłych zobowiązanych do podjęcia leczenia odwykowego okazuje się, że czynności podejmowane przez sędziego w postępowaniu wykonawczym stanowią istotny element pracy sędziego rodzinnego – wymagający jego czasu i zaangażowania.

[SS74] „Mniejsze obciążenie w referacie i częstsza kontrola sytuacji dziecka w pieczy przez sędziego”.

[FS1] „W statystykach te sprawy [wykonawstwo – przyp. A.P.-M.] też są pomijane. Mówi się: a co tam sprawy wykonawcze – one sobie leżą. A mnie się wydaje, że one powinny być uwzględniane i liczone, a może za tym powinny iść dodatkowe etaty. Że obciążenie sędziego rodzinnego to obciążenie rozpoznawcze i wykonawcze. Powinien być też jakiś limit”.

Zatem nadal jest aktualna potrzeba obiektywnego pomiaru obciążenia sędziego orzekającego w poszczególnych wydziałach sądu rejonowego, a co za tym idzie – wyrównanie dysproporcji w tym zakresie.

Podjęcie działań na rzecz skrócenia czasu rozpoznawania spraw o pozbawienie władzy rodzicielskiej i o przysposobienie

Przedstawiciele jednostek powiatu odpowiedzialnych za tworzenie miejsc w pieczy, wymieniając bariery w realizacji zasady tymczasowości pieczy na pierwszym miejscu zgłaszali problem przewlekłości postępowań sądowych i długiego oczekiwania na termin rozprawy w sprawach o pozbawienie władzy rodzicielskiej. Poniżej przykładowe wypowiedzi:

[SP81] „Przewlekłość postępowania sądowego dot. uregulowania sytuacji prawnej dziecka sprawia, że pobyt dziecka w rodzinie zastępczej przedłuża się, zawiązują się silne więzi emocjonalne między dzieckiem, a jego opiekunami zastępczymi, szczególnie gdy dziecko jest małe do 3–4 roku życia”.

[SP109] „Zatrudnienie większej liczby sędziów do spraw rodzinnych i nieletnich”.

[SP140] „Ponieważ sąd rodzinny w każdej sprawie opiekuńczo-wychowawczej opiera się na opinii biegłych, gdzie okres oczekiwania na badanie wynosi od 0,5 do 1 roku, zasadne byłoby powołanie większej ilości zespołów sądowych specjalistów”.

Sami sędziowie również odnieśli się do tej kwestii, wskazując na ograniczenia wynikające z przepisów prawa. Poniżej propozycje zmian, które mogłyby skrócić czas orzekania w sprawach o pozbawienie władzy rodzicielskiej:

[SS107] „Najtrudniejsza jest sytuacja małych dzieci (do 5 lat), które są umieszczone w zawodowej rodzinie zastępczej, i wobec których istnieją pozytywne prognozy co do przekazania ich do adopcji, a zarazem negatywne przewidywania co do powrotu dziecka do rodziców biologicznych (środowisko o cechach patologii, etc.). W tym celu należy zmienić KPC i skrócić postępowanie do minimum w sprawach o pozbawienie władzy rodzicielskiej, gdzie takie dziecko jest zabezpieczone w rodzinie zastępczej zawodowej. Rozwiązania nasuwają się różne: 1. sąd apelacyjny w ramach rozpoznawania apelacji nie może zlecać ponownej opinii z badań w OZSS (ten dowód bardzo przedłuża postępowanie, a w tym czasie dziecko dorasta i za chwilę nikt nie będzie chciał go adoptować); 2. obowiązkiem sądu I instancji jest z kolei zlecenie opinii OZSS ale w trybie pilnym max. 30 dni; 3. sąd I instancji może na skutek zarzutów strony żądać uzupełnienia opinii przez biegłych OZSS lecz tylko w formie pisemnej (krótki termin, bez konieczności wyznaczania osobnej do tego rozprawy); 4. w sprawach tego typu należy wprowadzić wymóg wyznaczenia rozpraw przez sąd w odstępach nie dłuższych niż 30 dni (takie rozwiązania istnieją w polskim systemie prawnym, np. art. 45 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, art. 11a ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie; **DLACZEGO NIE MA TAKICH WYMAGAŃ W TAK WAŻNEJ DLA DZIECKA SPRAWIE?**); 5. obowiązkiem sądu prowadzącego sprawę o pozbawienie władzy rodzicielskiej nad małym dzieckiem jest równoległe

ustalenie, czy dziecko kwalifikuje się do adopcji, czy są dla niego kandydaci na rodziców adopcyjnych; 6. jeżeli takie ustalenie sąd poczyni, to w postanowieniu o pozbawieniu władzy rodzicielskiej sąd musi jednocześnie ustanowić dla dziecka opiekuna prawnego (np. rodzic zawodowy) z zastrzeżeniem reprezentacji dla przyszłych procedur adopcyjnych; 7. w wypadku takiego rozstrzygnięcia nie będzie już prawnie możliwe złożenie wniosku przez rodzica biologicznego o przywrócenie władzy rodzicielskiej lub o ustalenie kontaktów z dzieckiem (wniosek taki będzie podlegał odrzuceniu na posiedzeniu niejawnym). Mam nadzieję, że moja ankieta przysłuży się do poprawy sytuacji dzieci oczekujących na adopcję. Prowadziłem wiele takich spraw i najbardziej bolało mnie to, że postępowanie długo się toczy, dziecko z dnia na dzień dorasta, a perspektywa adopcji słabnie z dnia na dzień”. [SS109] „Przyspieszenie pracy OZSS, poprzez zwiększenie fachowej kadry, dobrze wynagradzanej”.

Konieczność ustawicznego podnoszenia poziomu wiedzy sędziów na temat wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej poprzez organizowanie przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury szkoleń w tym zakresie oraz wprowadzenie tej tematyki do programu szkoleń dla aplikantów

Zarówno wyniki badań aktowych, jak i dane uzyskane z badania sondażowego oraz wywiadów fokusowych wskazują na niejednorodny poziom wiedzy sędziów rodzinnych z zakresu systemu i organizacji wspierania rodziny i pieczy zastępczej, w szczególności odnośnie do założeń tego systemu oraz organizacji zasobów lokalnych w obszarze wspierania rodziny, które mogą być wykorzystywane przez sędziego rodzinnego w orzeczeniach wydawanych w postępowaniach opiekuńczych oraz organizacji i zasad kierowania dzieci do pieczy zastępczej.

[SP95] „Brak znajomości przez sędziów zapisów ustawy o pieczy zastępczej, np. o czasowości pobytu dziecka w zawodowej rodzinie zastępczej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego (4 m-ce lub max. 8 m-cy), brak wiedzy o różnicach pomiędzy rodziną niezawodową i zawodową”.

Precyzyjne wykorzystanie zapisów ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej przez sędziów rodzinnych zdecydowanie wpłynie na umocnienie ich autorytetu wobec obywateli i podmiotów, z którymi sąd współdziała.

9.2. Wnioski i rekomendacje odnoszące się wyłącznie do jednostek wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej

Konieczność zapewnienia przez powiat miejsc w rodzinnych formach pieczy w kontekście zakazu umieszczania dzieci w wieku poniżej 7 lat w instytucjonalnej pieczy

W toku wywiadów fokusowych i badań sondażowych sędziowie rodinni z dużym niepokojem odnosili się do kwestii braku miejsc w rodzinnych formach pieczy zastępczej, w tym w szczególności w jej zawodowych i specjalistycznych formach.

Drugi, równie poważny problem, to trudności w umieszczaniu małych dzieci w pieczy, w szczególności w kontekście limitów wiekowych, które już obowiązują lub zaczynają obowiązywać po 1.01.2020 r. Pewnym wskaźnikiem skali problemu są dane MRPiPS i Głównego Urzędu Statystycznego⁷² dotyczące liczby dzieci w wieku poniżej 7. roku życia przebywających w instytucjonalnej pieczy, oraz dane Ministerstwa Sprawiedliwości⁷³ dotyczące liczby dzieci oczekujących na umieszczenie w pieczy, zwłaszcza odnoszące się do lat 2016 i 2017. Poniżej przykładowe wypowiedzi:

- [SS26] „Brak specjalistycznych rodzin zastępczych, specjalistycznej pieczy zastępczej dla dzieci zarówno somatycznych jak i z zaburzeniami psychicznymi”.
- [SS86] „Trudności w realizacji zadań wynikają głównie z braku miejsc, w których tymczasowo można umieścić małoletnie dzieci”.
- [FS3] „Ja widzę poważne zagrożenie wynikające ze zmian, jakie nastąpią po 2019 dotyczące nieumieszczenia dzieci poniżej 10 r.ż. w instytucjonalnej pieczy, ponieważ na tym terenie, gdzie ja pracuję, będzie ogromny problem”.

Wydaje się, że gwałtowny wzrost liczby dzieci oczekujących na umieszczenie w rodzinnych formach pieczy odzwierciedla problem zapewnienia miejsc dla dzieci w wieku poniżej 7 lat (a od 1.01.2020 r. dla dzieci w wieku poniżej 10 lat) w rodzinnych formach pieczy. Ten obszar współpracy sądu opiekuńczego z jednostkami powiatu odpowiedzialnymi za tworzenie miejsc w pieczy może być źródłem wielu napięć we wzajemnych relacjach służbowych, ale wymaga także wzmoczonego zaangażowania sądu w monitorowanie sytuacji dziecka poniżej 7. roku życia umieszczonego w instytucjonalnej pieczy na etapie postępowania wykonawczego i aktywności w zakresie przeniesienia dziecka do formy pieczy wskazanej przez przepisy ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Problem umieszczenia dzieci w wieku poniżej 7. roku życia w pieczy instytucjonalnej i przebywania dzieci w wieku poniżej 7. roku życia w pieczy instytucjonalnej był wielokrotnie podnoszony przez Rzecznika Praw Dziecka⁷⁴, Najwyższą Izbę Kontroli⁷⁵ i organizacje zrzeszające rodziców zastępczych⁷⁶. W wystąpieniu Rzecznika Praw Dziecka z 25.05.2015 r. do Ministra Sprawiedliwości rzecznik sygnalizował ministrowi: „że w większości umieszczenie dzieci poniżej 7. roku życia w pieczy instytucjonalnej nastąpiło z naruszeniem przepisów ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, bowiem nie zachodził przewidziany przepisami «wyjątkowy przypadek».

⁷² Według danych MRPiPS liczba dzieci w wieku poniżej 7. roku życia przebywających w pieczy zastępczej wynosiła odpowiednio: w 2012 r. – 2702; w 2013 r. – 2380; w 2014 r. – 2371; w 2015 r. – 2317; w 2016 r. – 1876 i w 2017 r. – 1384 dzieci. Natomiast według danych GUS liczba dzieci w wieku poniżej 7. roku życia w pieczy zastępczej wynosiła: w 2012 r. – 2637; w 2013 r. – 2383; w 2014 r. – 2223; w 2015 r. – 2124; w 2016 r. – 1793 i w 2017 r. – 1669 dzieci.

⁷³ Według danych statystycznych Ministerstwa Sprawiedliwości na umieszczenie w pieczy zastępczej oczekiwało: w 2012 r. – 618 dzieci; w 2013 r. – 805 dzieci; w 2014 r. – 772 dzieci; w 2015 r. – 751 dzieci; w 2016 r. – 1203 dzieci i w 2017 r. – 1066 dzieci.

⁷⁴ Wystąpienie generalne Rzecznika Praw Dziecka z 25.05.2015 r. do Ministra Pracy i Polityki Społecznej, znak ZEW.422.19.2015.JK; wystąpienie generalne Rzecznika Praw Dziecka z 25.05.2015 r. do Ministra Sprawiedliwości, znak ZSR.422.7.2015.KT.

⁷⁵ Informacja o wynikach kontroli „Działania powiatów w zakresie tworzenia i wsparcia rodzin zastępczych”, nr ewid. 202/2016/P/16/038/KPS.

⁷⁶ Np. J. Luberadka-Gruca [red.] *Raport z oceny realizacji Ustawy w wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Wyniki analiz i badań jakościowych i ilościowych, Koalicja na rzecz Rodzinnej Opieki Zastępczej, 2015, w wersji elektronicznej: Dzieci w Polsce (UNICEF)*, https://www.dzieciupolsce.pl/files/publications/Raport_z_oceny_realizacji_Uowurispz.pdf (dostęp: 26.01.2019 r.).

(...) [W] ocenie Rzecznika Praw Dziecka niedopuszczalne jest akceptowanie praktyki orzeczniczej sądów naruszającej przepisy ustawy oraz godzącej w prawa dzieci. Stan taki wymaga podjęcia natychmiastowych działań zapobiegających⁷⁷. Rzecznik zwracał również uwagę, „że za orzeczeniem o umieszczeniu tzw. «małego dziecka» w instytucjonalnej pieczy zastępczej nie idą czynności sądów wskazujące na zainteresowanie dalszym losem tych dzieci i troskę, aby ich pobyt w placówce był jak najkrótszy. (...) Z obserwacji Rzecznika wynika, że rola sądu w trakcie postępowania wykonawczego ogranicza się najczęściej do przyjmowania okresowych ocen sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej. Tymczasem sąd powinien być zainteresowany szerszym rozpoznaniem sytuacji rodziny biologicznej dziecka, by móc sprawnie uregulować jego sytuację, w przypadku, gdy nie zaobserwuje on zmian służących powrotowi dziecka do rodziny biologicznej⁷⁸».

Ujednoczenie wzorów dokumentów przekazywanych do sądu przez organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej i dyrektorów placówek opiekuńczo-wychowawczych

Analiza struktury, formy i zawartości dokumentów składanych przez organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej i dyrektorów placówek do akt sądowych skłania do rekomendowania wprowadzenia aktem wykonawczym do ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej wzorów dokumentów, co do których istnieje obowiązek ustawy przekazywania do sądu. Warto również rozważyć możliwość ujednoczenia rodzaju dokumentacji przedkładanej sądowi po umieszczeniu dziecka w pieczy przez organizatora rodzinnej pieczy i dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej.

Ujednoczenie formy i zawartości dokumentów wpłynie na poprawę ich jakości jako materiału dowodowego, który sąd będzie wykorzystywał w postępowaniu wykonawczym lub zainicjowanym na ich podstawie postępowaniu rozpoznawczym.

Przeciwdziałanie dyskontynuacji działań gminy na rzecz wspierania rodziny po umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej oraz wprowadzenie standardu minimalnego oferty w tym zakresie

Zarówno sędziowie uczestniczący w wywiadach fokusowych i badaniu sondażowym, jak i przedstawiciele jednostek powiatu zgodnie zgłaszali potrzebę wprowadzenia w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej zapisów o konieczności kontynuowania albo podjęcia pracy przez asystenta rodziny po zabraniu dziecka do pieczy zastępczej. Obecny zapis art. 10 ust. 4 u.w.r. nie skutkuje obligatoryjnym prowadzeniem przez asystenta pracy z rodziną, z której dziecko trafiło do pieczy zastępczej. Wprost przeciwnie, w ankietach i w wywiadach fokusowych wielokrotnie pojawiała się informacja o „wycofaniu” z rodziny asystenta po umieszczeniu dziecka w pieczy. Dość często w ankietach i fokusach pojawiała się też informacja o braku w gminach asystentów rodziny. Poniżej przykładowe wypowiedzi:

[SP156] „Brak asystentów rodzin. Na 14 jednostek gminnych tylko miasto powiatowe dysponuje asystentami”.

⁷⁷ Wystąpienie generalne Rzecznika Praw Dziecka z 25.05.2015 r. do Ministra Sprawiedliwości, znak ZSR.422.7.2015.KT.

⁷⁸ Zob. przypis 77.

[SS125] „Pracownik socjalny/asystent rodziny nie powinien być usuwany z rodziny po umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej (tak się dzieje w większości przypadków z tego co przekazują pracownicy PCPR), bowiem winien on tam pozostać, pracować z rodziną, aby dziecko jak najszybciej mogło wrócić do rodziny (chodzi o rozwiązywanie problemu najczęściej alkoholowego, który jest jedną z głównych przyczyn umieszczenia dzieci w rodzinach zastępczych)”.

Analiza danych empirycznych uzyskanych w toku badań aktowych, sondażu i wywiadów fokusowych skłania do wysnucia podstawowego wniosku, że bez wzmocnienia i ustabilizowania działań profilaktycznych prowadzonych na poziomie gminy i służących utrzymaniu dziecka w rodzinie oraz bez zapewnienia rodzinom, w których doszło do kryzysu – w wyniku którego dziecko zostało umieszczone w pieczy zastępczej – multidyscyplinarnej i natychmiastowej pomocy i wsparcia, nie ma szans na wypełnienie przez organy państwa ustawowego obowiązku udzielenia pomocy rodzinie znajdującej się w trudnej sytuacji.

[SP78] „Brak systemów wsparcia dla rodziców biologicznych (poza asystentem rodziny), np. dostęp do terapii, do mieszkań, do aktywności zawodowej. Brak dostępu do szkoleń podnoszących kompetencje wychowawcze rodziców biologicznych, brak grup wsparcia dla rodziców biologicznych chcących odzyskać władzę rodzicielską, brak bezpłatnego wsparcia prawnego dla rodziców biologicznych”.

Solidna profilaktyka i wspieranie reintegracji rodziny jest kluczem do zatrzymania napływu „nowych dzieci” do pieczy zastępczej oraz służy zwiększeniu szans dzieci i rodzin na reintegrację, czyli przyczynia się do „odpływu” dzieci z pieczy. Tym samym należy przyjąć, że działania gminy w obszarze wspierania rodziny wpływają aktywnie na potrzebę tworzenia nowych miejsc w pieczy zastępczej. Dla resortu odpowiedzialnego za realizację ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej powinien to być przyczynek do refleksji, czy narzędzia finansowe motywujące gminę do pracy na rzecz utrzymania i powrotu dziecka do rodziny z pieczy są skuteczne i czy nie należy rozważyć wprowadzenia innych mechanizmów.

Zaangażowanie zasobów gminy w pracę z rodzicami biologicznymi dziećmi umieszczonych w pieczy zastępczej na rzecz reintegracji

W trakcie wywiadów fokusowych pojawiła się istotna różnica w ocenie jakości współpracy w obszarze realizacji zadań powiatu i gminy, określonych w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej w przypadku przedstawicieli jednostek organizacyjnych wspierania rodziny i pieczy zastępczej z miast na prawach powiatu (czyli z miejskich ośrodków pomocy społecznej) i powiatów (ziemskich), które współpracują z wieloma ośrodkami pomocy społecznej w gminach. Przedstawiciele MOPS zgodnie potwierdzali, że jest im łatwiej komunikować się i współdziałać z pracownikami tego samego ośrodka odpowiedzialnymi za realizację zadania „wsparcie rodziny”. Trudniej przedstawicielom PCPR współdziałać z OPS, gdyż nie ma między tymi jednostkami żadnej podległości służbowej i tym samym PCPR nie posiada żadnego wpływu na zakres oraz sposób realizacji zadania „wspieranie rodziny”

przez OPS. W związku z tym brakiem podległości i zależności, praca z rodziną jest realizowana w taki sposób i w takim zakresie, w jakim jest to przyjęte oraz zorganizowane w danej gminie. Badania aktowe, wywiady fokusowe i ankiety wypełniane przez sędziów i przedstawicieli jednostek powiatów zdecydowanie świadczą o małym zaangażowaniu pracowników socjalnych i asystentów rodziny w działania na rzecz reintegracji, szczególnie z uwagi na nieobejmowanie tych rodzin wsparciem asystenta lub brakiem/niedostateczną współpracą asystenta z koordynatorem rodzinnej pieczy.

[SP159] „Intensywna praca gminy tj. asystenta rodziny i innych specjalistów z rodziną biologiczną, która winna być zapisana w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, oraz współpraca z koordynatorem pieczy zastępczej. Gminy nie przydzielają asystentów rodziny – rodzinom biologicznym, gdy już nie ma dzieci – są umieszczone w pieczy zastępczej. Stąd nie ma współpracy asystent – koordynator”.

[SP166] „Obowiązek uczestniczenia asystentów rodziny w posiedzeniach zespołu w sprawie oceny sytuacji dzieci przebywających w rodzinnej pieczy zastępczej. Obecnie, mimo zapisu w ustawie, asystenci/pracownicy socjalni rzadko pojawiają się na posiedzeniach zespołu”.

Głównym obszarem współdziałania przedstawicieli OPS z przedstawicielami jednostek powiatów jest stworzenie spójnego planu pomocy rodzinie oraz ewaluacja realizacji tego planu na posiedzeniach dotyczących oceny zasadności dalszego pobytu dzieci w pieczy zastępczej. Małe zaangażowanie gminy w losy rodziny, z której zabrano dziecko do pieczy, znajduje swoje odzwierciedlenie w opiniach na temat prowadzonej pracy z rodziną, sporządzanych na wnioski organizatora rodzinnej pieczy lub dyrektora placówki po upływie 18 miesięcy od umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej.

9.3. Wspólne terytorium

Współpraca multidyscyplinarna

Wydaje się, że mimo 7 lat funkcjonowania rozwiązań w zakresie systemu pomocy dziecku i rodzinie wprowadzonego ustawą o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej obszar współdziałania ze sobą poszczególnych „aktorów” systemu jest nadal w procesie „docierania”. Najistotniejsze wydają się dwa pola współpracy:

- sąd ↔ jednostki wspierania rodziny i pieczy zastępczej,
- jednostki powiatu odpowiedzialne za pieczę ↔ jednostki gminy odpowiedzialne za wspieranie rodziny.

Poniżej kilka wypowiedzi odnoszących się do tej kwestii:

[SP36] „Praca na rzecz wsparcia dziecka i rodziny powinna mieć charakter zespołowy. Współpraca instytucji mająca na celu koordynację różnych działań podejmowanych w celu reintegracji rodziny, a przede wszystkim zapewnienie stabilnego życia dziecku, prowadzona przez edukację i kształtowanie postaw rodziców zastępczych i osób współpracujących na rzecz powrotu dziecka do rodziny naturalnej”.

[SP44] „W naszej opinii brak ścisłej współpracy lub właściwej komunikacji pomiędzy ORPZ, sądem, gminą i ośrodkiem adopcyjnym bywa największą barierą w realizacji zadań związanych z tymczasowością pieczy”.

Z punktu widzenia tematu badania, rekomendacje odnoszą się do pierwszego obszaru – współpracy sądu z przedstawicielami jednostek powiatu i gminy. Wydaje się, że udział sędziów, raz lub dwa razy w roku, w spotkaniach służących podsumowaniu sytuacji w obszarze organizacji i funkcjonowania pieczy zastępczej na terenie powiatów wchodzących w obszar właściwości terytorialnej sądu oraz omówienie ewentualnych trudności w tym zakresie będzie służyć poprawie wzajemnych relacji sędziów i ich samorządowych partnerów. Jeśli te spotkania będą zawierać również wątek edukacyjny, np. prezentacja zasobów, programów realizowanych na terenie powiatów, omówienie specyficznych problemów czy rozwiązań, to będą one wpływać nie tylko na poprawę współpracy, ale także doskonalić wiedzę przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości na temat problematyki pieczy zastępczej.

Sprawna komunikacja między sądem i jednostkami organizacyjnymi wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej

Jedną z podstawowych krytycznych uwag przedstawicieli jednostek powiatu kierowanych pod adresem sądów, to brak lub zbyt wolny przepływ informacji w kierunku od sądu do organizatora rodzinnej pieczy lub PCPR. Jako możliwe powody takiego stanu rzeczy można wskazać brak odpowiedniej wiedzy sędziego co do prawidłowego sposobu wykonania orzeczenia lub niedostateczne wsparcie działań sędziego czynnościami urzędnika sekretariatu. Analiza akt sądowych skłania również do wniosku, że sądy nie do końca są ekspertami w zakresie podziału kompetencji PCPR i ośrodków pomocy społecznej. W szczególności chodzi o rozróżnienie, kto odpowiada za zadanie „praca z rodziną” i kogo informować o potrzebie udzielenia rodzinie takiej pomocy oraz jakie są zasoby w tym zakresie, które sąd może wykorzystywać w czynnościach orzeczniczych i pozaorzeczniczych.

Tym samym pojawia się ponownie wątek potrzeby podnoszenia wiedzy sędziów oraz zapewnienia sędziom dostatecznej obsługi sekretarskiej, by orzeczenia i zarządzenia sądu były wykonywane bez zbędnej zwłoki.

[SP54] „Barierą jest zbyt wolny przepływ informacji na temat prawomocnych orzeczeń dotyczący dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej oraz władzy rodzicielskiej rodziców biologicznych, miejsca ich zamieszkania/pobytu”.

Sądy muszą mieć na uwadze, że decyzja o umieszczeniu/zwolnieniu dziecka z pieczy rodzi dla jednostek powiatów odpowiedzialnych za organizację pieczy określone skutki finansowe w postaci obowiązku wypłaty świadczenia (co miesiąc) na pokrycie kosztów utrzymania dziecka umieszczonego w pieczy oraz świadczenia wychowawczego (500+ co miesiąc) i jednorazowego świadczenia Dobry start (300+).

Jednocześnie należy podkreślić, że przedstawiciele jednostek powiatów wyraźnie wskazują na zmianę jakościową w zakresie dostępności sędziego rodzinnego po godzinach urzędowania sądów i znaczenia indywidualnych konsultacji z sędzią spraw dotyczących umieszczeń dzieci w pieczy zastępczej.

Abstract

Alina Prusinowska-Marek, Court Practice in the Field of Implementing the Principle of Temporary Nature of Alternative Care

The Family and Guardianship Code (FGC) guarantees in Article 100 that parents should receive assistance from courts and other public authorities in proper exercise of their parental authority over the child. The aim of such assistance should be to remove obstacles that prevent parents from exercising their authority or render it difficult. It is only when – despite the assistance and support provided to the families – a situation whereby the child's interests are threatened persists or the threat to such interests becomes serious that the guardianship court decides to place the child outside his/her family in accordance with Article 112³ (1) FGC. The family support and alternative care system which has existed since 2012 is based, on the axiological plane, on the constitutional principle of state subsidiarity, on respect for the rights of the child, as set forth in the Convention on the Rights of the Child, and on recognition of the agency of the child and of the family. A child placed in alternative care has, among other rights, the right to be brought up in family-based forms of alternative care, to return to his/her [biological] family, to maintain personal contact with parents, and to have a stable upbringing environment. Alternative care lasts as long as the reasons why it was applied by the guardianship court persist. Therefore, as a rule, it is a temporary solution, rather than the target one. The guardianship court and the powiat (county) units in charge of organization of alternative care placements have a statutory duty to regularly assess the situation of a child placed in care and to check whether the child can return to parental care, that is, whether the family can be reintegrated. In 2018, the Institute of Justice was commissioned by the Ministry of Justice to implement (using quantitative and qualitative methods) a research project titled 'Court Practice in the Field of Implementing the Principle of Temporary Nature of Alternative Care', whose aim was to check empirically the actual court practices as regards implementing the principle introduced by Article 112⁴ FGC.

Keywords: child, parents, family, alternative care, alternative care in a foster family, institutional alternative care, temporary nature of alternative care, guardianship court, family court judge, organizational units of family support and alternative care system, powiat (county) family assistance centre, organizer of alternative care in a foster family, social welfare centre, family assistant, social worker, probation officer, assistance, support, family support, working with a family, reintegration, adoption, long-term alternative care, subsidiarity

Streszczenie

Alina Prusinowska-Marek, Praktyka sądowa w zakresie realizacji zasady tymczasowości pieczy zastępczej

Kodeks rodzinny i opiekuńczy (k.r.o.) w art. 100 gwarantuje rodzicom pomoc sądu i innych organów publicznych w należyтым wykonywaniu władzy rodzicielskiej wobec dziecka. Celem tej pomocy ma być usunięcie przeszkód uniemożliwiających lub utrudniających rodzicom wykonywanie władzy. Dopiero, gdy mimo udzielonej rodzicom pomocy i wsparcia, nie udaje się usunąć stanu zagrożenia dobra dziecka lub dochodzi do poważnego zagrożenia dobra dziecka, zgodnie z art. 112³ § 1 k.r.o., sąd opiekuńczy orzeka o umieszczeniu dziecka poza rodziną. Obowiązujący od 2012 r. system wspierania rodziny i pieczy zastępczej w warstwie aksjologicznej opiera się na konstytucyjnej zasadzie pomocniczości państwa,

poszanowaniu praw dziecka określonych w Konwencji o Prawach Dziecka oraz uznaje podmiotowość dziecka i rodziny. Dziecko umieszczone w pieczy zastępczej ma m.in. prawo do wychowania w rodzinnych formach pieczy zastępczej, powrotu do rodziny, utrzymywania osobistych kontaktów z rodzicami i stabilnego środowiska wychowawczego. Piecza zastępcza trwa tak długo, jak długo utrzymują się powody jej zastosowania przez sąd opiekuńczy, czyli, co do zasady, jest rozwiązaniem tymczasowym, a nie docelowym. Sąd opiekuńczy i jednostki powiatu odpowiedzialne za organizację miejsc pieczy zastępczej mają ustawowy obowiązek systematycznego oceniania sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy i weryfikowania, czy możliwy jest jego powrót pod opiekę rodziców, czyli reintegracja rodziny. W 2018 r., na zlecenie ministerstwa sprawiedliwości, zrealizowano w Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości przy wykorzystaniu metod ilościowych i jakościowych projekt badawczy pt. „Praktyka sądowa w zakresie realizacji zasady tymczasowości pieczy zastępczej”, którego celem było empiryczne sprawdzenie, jak wygląda praktyka sądowa w zakresie realizacji zasady określonej w art. 112⁴ Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego.

Słowa kluczowe: dziecko, rodzice, rodzina, piecza zastępcza, rodzinna piecza zastępcza, instytucjonalna piecza zastępcza, tymczasowość pieczy zastępczej, sąd opiekuńczy, sędzia rodzinny, jednostki organizacyjne wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, powiatowe centrum pomocy rodzinie, organizator rodzinnej pieczy zastępczej, ośrodek pomocy społecznej, asystent rodziny, pracownik socjalny, kurator sądowy, pomoc, wsparcie, wspieranie rodziny, praca z rodziną, reintegracja, adopcja, piecza zastępcza długoterminowa, pomocniczość

Literatura:

1. Andrzejewski M., *Ewolucja pieczy zastępczej przez pryzmat nowych regulacji prawnych*, Teologia i Moralność 2012, nr 1(11);
2. Babbie E., *Badania społeczne w praktyce*, Warszawa 2005;
3. Jakimiec D., *Dysfunkcjonalność rodziny jako przedmiot postępowania wykonawczego w prawie rodzinnym i opiekuńczym*, Warszawa 2016;
4. Luberadzka-Gruca J. [red.] *Raport z oceny realizacji Ustawy w wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Wyniki analiz i badań jakościowych. Koalicja na rzecz Rodzinnej Opieki Zastępczej*, 2015, w wersji elektronicznej: *Dzieci w Polsce (UNICEF)*: https://www.dzieciwpolisce.pl/files/publications/Raport_z_oceny_realizacji_Uowrispz.pdf;
5. Zegadło R., *Pieczka zastępcza [w:] Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. J. Wierciński, Warszawa 2014.