

MAREK ANDRZEJEWSKI

Uniwersytet Szczeciński
Wydział Prawa i Administracji
Instytut Nauk Prawnych PAN

Ewolucja pieczy zastępczej przez pryzmat nowych regulacji prawnych¹

The Evolution of Foster Care from the Perspective of Legal Regulations

I. UWAGA WSTĘPNA

Prawo nie jest najważniejszym aspektem funkcjonowania zjawisk społecznych. Dotyczy to również pieczy zastępczej. W funkcjonowaniu rodzin zastępczych i placówek opiekuńczo-wychowawczych ważniejsza jest psychologia, wszak skumulowanych jest tam wiele emocji, praca socjalna, od której zależy odbudowa wychowawczych kompetencji rodziny, czy pedagogika, której doro-bek pomaga przetrwać dzieciom, a wychowawcom daje narzędzia do ich wspie-rania. Pomimo tego warto aspekt prawny pieczy zastępczej znać chociażby po to, by postrzegać ją bardziej wszechstronnie, a przez to efektywniej oddziaływać.

II. PIECZA ZASTĘPCZA – POJĘCIE

Skoro przedmiotem tego artykułu jest piecza zastępcza, to wskażmy na wstępie na jej kontury. Rekonstruując pojęcie pieczy zastępczej z ogółu przepisów Ustawy, można stwierdzić, że jest to piecza sprawowana:

¹ Artykuł jest zbudowany z fragmentów rozdziału wprowadzającego do książki przygotowywanej do druku w wydawnictwie Wolters Kluwer: M. Andrzejewski (red.), P. Ławrynowicz, J. Andrzejewski, *Pieczka zastępcza – komentarz do przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego i Ustawy z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*, która ma się ukazać z końcem 2012 r.

W dalszej części opracowania, jeżeli zostanie użyte słowo „Ustawa” bez dodatkowych dookreśleń, oznacza to, że chodzi o Ustawę o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. 2011, Nr 149, pozycja 887 z późniejszymi zmianami).

- 1) w formach rodzinnych i instytucjonalnych;
- 2) przez wszystkie dni tygodnia, przez całą dobę;
- 3) w zasadzie bez z góry określonego terminu jej zakończenia, gdyż może trwać nawet do osiągnięcia przez wychowanka dorosłości, jednakże założeniem jest nadawanie pieczy zastępczej charakteru pieczy tymczasowej, czyli przejście obowiązków względem dziecka w czasie, kiedy rodzice nie mogą samodzielnie wypełniać swych funkcji²;
- 4) w konsekwencji wydania przez sąd orzeczenia lub wskutek umieszczenia tam dziecka na jego wniosek lub na wniosek jego rodziców;
- 5) w celu stworzenia sytuacji umożliwiającej powrót dziecka do rodziny (reintegracja), a w razie niemożności jego osiągnięcia podjęcia próby przysposobienia dziecka³;
- 6) w kontekście społeczności lokalnej, czyli w ramach lokalnego systemu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej⁴, w których funkcjonuje

² Piecza „zastępcza” zastępuje pieczę sprawowaną przez rodziców (tę pierwotną i naturalną) i trwa przez czas do tego konieczny. Ten czas może być długi (maksymalnie do przekroczenia przez dziecko progu dorosłości), ale okresowo weryfikowana jest zasadność kontynuacji pieczy (czy dziecko może powrócić do rodziców, czy też nadal nie ma takiej możliwości).

Słowo „tymczasowość” może budzić zdziwienie, gdyż źle współbrzmi ze słowem „rodzina”, i to także wówczas, gdy obok tego rzeczownika znajduje się przymiotnik „zastępcza”. Z rodziną kojarzą się wszak takie pojęcia, jak: trwałość, stabilność, itp. W stosunku do rodzin zastępczych tymczasowość nie powinna być jednak postrzegana negatywnie. Patrząc na nią bowiem trzeba przez pryzmat celu umieszczenia dziecka poza rodziną, jakim jest udzielanie wsparcia dziecku i jego rodzinie. Tymczasowość sprawowania pieczy zastępczej służyć ma bowiem odbudowaniu stabilności rodzin, z których pochodzą wychowankowie, i reintegracji tych rodzin.

Tymczasowość pieczy zastępczej jest ideą, do której należy podchodzić z roztropnością. W tych bowiem przypadkach, w których pomimo wysiłków nie uda się przywrócić dziecka jego rodzicom, lub też w sytuacji, gdy od początku wiadomo, że osiągnięcie tego celu jest niemożliwe, należy podjąć próbę stworzenia dziecku zastępczego środowiska rodzinnego o charakterze trwałym, czyli takiego, w którym będzie ono mogło przebywać do osiągnięcia dorosłości.

³ Reintegracji rodziny w wielu przypadkach nie udaje się osiągnąć. Taki cel pieczy zastępczej jednoznacznie wynika z zasady pomocniczości, do której wprost odwołuje się art. 3 ust. 3 Ustawy, która nakazuje, by pomaganie prowadziło do usamodzielnienia beneficjenta. Kiedy dziecko jest umieszczane w pieczy zastępczej, to adresatem pomocy jest jego niewydolna wychowawczo i opiekuńczo rodzina. W czasie nieobecności dziecka należy sytuację w rodzinie naprawić, by reintegracja stała się możliwa.

Celem tak pojmowanej pieczy zastępczej jest: wspieranie rodziny (w czasie zastępstwa), a więc realizacja: (1) prawa dziecka do rodziny, (2) zapewnienie prymatu rodziców w wychowaniu dzieci i subsydiarnego (wspierającego) wobec nich charakteru pieczy zastępczej, (3) poszanowanie prawa dziecka odseparowanego od rodziców do styczności z nimi i innymi osobami bliskimi³, (4) zapewnienie prawa rodziców do uzyskania pomocy służb publicznych w rozwiązywaniu problemów związanych z realizacją obowiązków względem dzieci w celu umożliwienia reintegracji rodziny.

⁴ Zob. na ten temat w: R. Gierszewska, w: *Polityka społeczna gmin i powiatów. Kompendium wiedzy o instytucjach i procedurach*, red. B. Rysz-Kowalczyk, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2011, s. 89-101, 104.

administracja samorządów lokalnych, agendy tej administracji, sądy rodzinne, zakłady opieki zdrowotnej, instytucje oświatowe, kuratorzy, organizacje pozarządowe, Kościoły i związki wyznaniowe i inne.

Podsumowując, należy stwierdzić, że przekaz, jaki niesie lektura współczesnych przepisów polskiego prawa, sprowadza się do tezy, iż umieszczenie dziecka w rodzinnej lub instytucjonalnej formie pieczy zastępczej ma charakter – mniej lub bardziej – tymczasowy i powinno służyć powrotowi dziecka do jego rodziny. Piecza zastępcza staje się uzupełnieniem pieczy rodzicielskiej, a nie formą, która pieczę rodzicielską zastępuje z założenia na zawsze. To jest ważna konstatacja, zwłaszcza jeśli zważyć, że przez dziesięciolecia umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej lub w placówce opiekuńczo-wychowawczej nie wiązało się w Polsce z zakreślaniem czasowej perspektywy tego przedsięwzięcia ani z działaniami zmierzającymi do powrotu dziecka do rodziny. Dlatego typowe było długoletnie sprawowanie pieczy zastępczej, w czasie którego – mniej lub bardziej skutecznie – koncentrowano uwagę wyłącznie na edukacyjnych, wychowawczych i zdrowotnych problemach dziecka, z pominięciem oddziaływania względem jego rodziców (prowadzeniu z nimi pracy socjalnej nadaje się odpowiednią rangę dopiero od kilkunastu lat).

III. PIECZA ZASTĘPCZA A PRZYSPOSOBIENIE⁵

Dla uchwycenia swoistości prawnej pieczy zastępczej przydatne jest wskazanie na różnice pomiędzy umieszczeniem dziecka w rodzinie zastępczej a umieszczeniem go w rodzinie adopcyjnej (przysposobieniem). Istotna odmienność pełnionych przez te instytucje funkcji społecznych powoduje, że równie istotne są ich odrębności prawne.

Dziecko umieszczone w pieczy zastępczej jest prawnie dzieckiem swych rodziców, zaś dziecko adoptowane jest prawnie dzieckiem osób, które je adoptowały. Ma to odzwierciedlenie w odmiennym traktowaniu tych dzieci na gruncie m.in. prawa alimentacyjnego, spadkowego, praw stanu, przepisów o sprawowaniu władzy rodzicielskiej. Od osób adoptujących przysługują dziecku alimenty, po nich będzie z mocy ustawy dziedziczyć; adoptowane dziecko nosi to samo nazwisko, jakie noszą (nosiłyby) ich biologiczne dzieci. Tak jak w rodzinie, tak samo w rodzinie adopcyjnej, może też zdarzyć się, że dziecko zostanie zobowiązane do alimentowania swych przybranych rodziców. Mogą oni być również

⁵ Szerzej w: M. Andrzejewski, *Pieczka zastępcza*, w: *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, red. T. Smyczyński, t. XII, wyd. 2. Systemu Prawa Prywatnego, red. Z. Radwański, Instytut Nauk Prawnych PAN, C.H. Beck, Warszawa 2011; E. Holewińska-Lapińska, *Przysposobienie*, tamże.

ustawowymi spadkobiercami przysposobionego dziecka, o ile umrze ono przed nimi.

Tych konsekwencji nie powoduje umieszczenie w rodzinie zastępczej. Na przykład osoby sprawujące pieczę zastępczą nigdy nie sprawują nad dzieckiem władzy rodzicielskiej, co wiąże się nieodłącznie z ustanowieniem przysposobienia. Mogą, co najwyżej, pełnić funkcję opiekuna prawnego albo mogą sprawować pieczę nad dzieckiem wspólnie z rodzicami, jeśli sąd ograniczył rodzicom władzę rodzicielską (tzw. pieczę podzieloną). Mówimy w związku z tym, że umieszczenie w pieczy zastępczej jest – jak wskazuje na to nazwa tej instytucji – zastąpieniem rodziców w spełnianiu rodzicielskich obowiązków (z reguły tymczasowo, choć bywa też, że do osiągnięcia pełnoletności) bez zmiany sytuacji rodzinno-prawnej dziecka.

O „jakościowej” odmienności adopcji i pieczy zastępczej świadczy i to, że według przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego przysposobienie nie jest formą pieczy zastępczej. Nie zmierza do czasowego zastąpienia niewydolnych rodziców, lecz – z samego założenia (przesądza to prawem określone przesłanki i prawne skutki jej ustanowienia) – zastępuje ich trwale. Inaczej mówiąc, jeżeli celem pieczy zastępczej jest przede wszystkim wspieranie rodziców (tymczasowe zajmowanie się dzieckiem „w zastępstwie” za aktualnie niezdolnych do tego rodziców), to adopcja ich wypiera, sama stając się pieczą rodzicielską.

IV. GENEZA USTAWY O WSPIERANIU RODZINY I SYSTEMIE PIECZY ZASTĘPCZEJ

Uregulowania dotyczące funkcjonowania rodzin zastępczych, rodzinnych domów dziecka i instytucjonalnych form pieczy zastępczej, które aktualnie obowiązują, przyjęto we wspomnianej wyżej Ustawie z 9 czerwca 2011 roku o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁶. Jest ona kolejnym etapem ewolucji pieczy zastępczej, rozpoczętej nieco ponad 12 lat wcześniej.

1. Prawa człowieka

Po ustrojowym przełomie roku 1989 jednym z fundamentów polskiego systemu prawnego stała się koncepcja praw człowieka. Wśród nich istotną rangę

⁶ Prace nad nią wywoływały spore nadzieje u tych, którzy rozwojowi pieczy zastępczej dobrze życzą. Ostudził je jednak lęk przed złożonymi problemami zwłaszcza organizacyjno-finansowymi, jakie spiętrzyły się, kiedy przyszło do realizowania tego, co uchwalono. Zakończyło się to – na tę chwilę (lato 2012) – konstytucyjnym konfliktem pomiędzy administracją rządową próbującą narzucić samorządom zadania, nie zapewniając środków na ich realizację, a samorządami, które wystąpiły ze swymi racjami do Trybunału Konstytucyjnego. Dla zażegnania konfliktu Ustawę znolizowano, przesuując o trzy lata wprowadzenie w życie kilku kluczowych rozwiązań ...

uzyskały prawa dziecka, w tym prawo do życia w rodzinie, do kontaktów z bliskimi, do pieczy zastępczej, do poszanowania godności, ochrony przed przemocą, a także prawo rodziców do prymatu w wychowaniu dzieci, prawo rodziny do prywatności itp.⁷ Standardy ochrony rodziny i funkcjonowania pieczy zastępczej, jakie da się wyinterpretować z przepisów międzynarodowych dokumentów katalogujących prawa człowieka⁸, nakazują instytucjom publicznym, by bez koniecznej potrzeby nie ingerowały w życie rodziny, szanując jej autonomię względem wpływów państwa i prymat rodziców w wychowaniu dziecka (art. 47 i art. 48 Konstytucji RP). Ewentualna ingerencja w stosunki rodzinne powinna zaczynać się od próby udzielenia wsparcia całej rodzinie, bez umieszczania dziecka poza nią. Podstawowym celem umieszczania dziecka w pieczy zastępczej powinno być umożliwienie mu powrotu do rodziny (reintegracja rodziny), a więc umieszczenie dziecka poza rodziną musi wiązać się z jednoczesnym podjęciem pracy socjalnej na rzecz rodziny. Jako taka piecza zastępcza ma być działaniem o ograniczonych ramach czasowych, o ile to możliwe nastawionym na poszanowanie więzów uczuciowych łączących dziecko umieszczone w pieczy zastępczej z rodzicami i innymi osobami bliskimi. Preferowane powinny być rodzinne formy pieczy zastępczej.

W świetle międzynarodowych standardów prawnych prawo dziecka do zapewnienia mu pieczy zastępczej jest prawem subsydiarnym względem prawa do życia w rodzinie, tzn. prawem wspierającym realizację prawa do życia w rodzinie. Dziecko objęte pieczą zastępczą winno być przygotowywane do powrotu do swej rodziny. Jednocześnie rodzina wychowanka – dzięki wsparciu udzielonemu zwłaszcza przez odpowiednie służby socjalne – winna nabierać zdolności do podjęcia na powrót swych funkcji opiekuńczych względem dziecka⁹.

2. Zasada pomocniczości

Takie podejście zgodne jest z zasadą pomocniczości¹⁰ – ideą, która obok recepcji praw człowieka, najsilniej wpłynęła na ewolucję pieczy zastępczej. Na jej

⁷ Szerzej na temat praw dziecka w: *Konwencja o Prawach Dziecka. Analiza i wykładnia*, *Ars boni et aequi*, red. T. Smoczyński, Poznań 1999; M. Andrzejewski (red.), *Prawa dziecka – konteksty prawne i pedagogiczne*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2012.

⁸ Zwłaszcza dokumentów uniwersalnych, takich jak: Pakty Praw Człowieka ONZ i Konwencja o Prawach Dziecka (art. 9, 20) i regionalne dokumenty europejskie, takie jak Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności wraz z opartym na jej art. 8 orzecznictwem Trybunału Praw Człowieka oraz rezolucji Komitetu Ministrów Rady Europy Nr (77)33 w sprawie umieszczania dzieci poza rodziną i rekomendacji tegoż Komitetu Nr R (87)6 w sprawie rodzin zastępczych.

⁹ Tej problematyce poświęcona jest książka: M. Andrzejewski, *Domy na piasku. Domy dziecka. Od opieki nad dzieckiem do wspierania rodziny*, Media Rodzina, Poznań 2007.

¹⁰ Zobacz na ten temat zwłaszcza w: C. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*, Znak, Kraków 1995; H. Szurgacz, *Wstęp do prawa pomocy społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego

fundamencie zbudowano Ustawę o pomocy społecznej z 1990 roku¹¹. Przepisy o pieczy zastępczej ulokowane były w tej ustawie kilkanaście lat (do 31 grudnia 2012). W tym czasie uczyniono z zasady pomocniczości konstytucyjną zasadę ustroju państwa¹². Respektowanie jej sprawia, że społeczeństwo, a tym bardziej państwo, nie powinno wyręczać osób ani grup z zadań, które one potrafią wykonać samodzielnie. Należy natomiast udzielać wsparcia, jeśli osoba lub grupa (rodzina) nie jest w stanie sama sobie poradzić w realizacji swoich zadań. Co szczególnie ważne, powinno to być wsparcie zmierzające ku usamodzielnieniu adresata pomocy (rodzina niewydolna wychowawczo, z której zabrano dziecko do pieczy zastępczej, powinna dostać wsparcie pozwalające jej na powrót dziecka i dalsze wspólne funkcjonowanie). Pomaganie, które nie jest nastawione na usamodzielnienie adresata, uczy go bezradności, uzależnia od udzielanej pomocy, uprzedmiotawia i jako takie z zasadą pomocniczości jest sprzeczne. Pomoc winna trwać jedynie do momentu podjęcia na powrót swych zadań przez osobę czy grupę, na rzecz której była świadczona, czyli do momentu usamodzielnienia.

3. Reforma pieczy zastępczej 1998 – ewolucja prawa

3.1. Prawa człowieka i zasada pomocniczości, które leżą u podstaw prowadzonej od 1999 roku reformy pieczy zastępczej, są ideowym przeciwieństwem praktyki, a także marksowskich założeń teoretycznych funkcjonowania tej pieczy w Polsce niemal do końca XX wieku¹³. W tamtym okresie przepisy o rodzinach zastępczych i placówkach opiekuńczo-wychowawczych znajdowały się w Ustawie o systemie oświaty z 7 września 1991 roku, a ta przejęła tę problematykę z wcześniejszego ustawodawstwa oświatowego. Najistotniejszą konsekwencją usytuowania owych przepisów w prawie oświatowym było to, że z przebywaniem dziecka w pieczy zastępczej nie wiązano obowiązku prowadzenia naprawczych działań względem rodziny wychowanków. Idea reintegracji rodzin wychowanków leżała poza horyzontem myślenia zaangażowanych w pieczę zastępczą osób i instytucji. Ten systemowy brak zainteresowania najistotniejszym elemen-

go, Wrocław 1993; S. Kawula, *Zasada pomocniczości w pracy opiekuńczej i socjalnej*, w: *Pedagogika opiekuńcza w okresie demokratycznych przemian*, red. J. Żebrowski, GTN, Gdańsk 1998; Z. Zgud, *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Zakamycze, Kraków 1999; M. Andrzejewski, *Ochrona praw dziecka w rodzinie dysfunkcyjnej (dziecko-rodzina-państwo)*, Zakamycze, Kraków 2003.

¹¹ Dz. U. 1990, Nr 87, pozycja 506 z późniejszymi zmianami.

¹² M. Andrzejewski, *O potrzebie reformy funduszu alimentacyjnego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1998, Nr 1 i podana tam literatura.

¹³ O teoretycznych założeniach pieczy zastępczej w okresie powojennym, a przed reformą zob. w: *Węzłowe problemy opieki i wychowania w domu dziecka*, red. Z. Dąbrowski, WSP, Olsztyn 1997. O założeniach teoretycznych reformy pieczy zastępczej realizowanej od 1999 r. zob. w: M. Andrzejewski, *Ochrona*, s. 163 i n.

tem pieczy zastępczej, jakim jest więź rodzica z dzieckiem, prowadził do częstych, nierzadko kilkunastoletnich, pobytów dzieci w rozmaitych formach tej pieczy.

3.2. Reforma pieczy zastępczej wiązała się z przekazaniem w 1998 roku zadań – dotychczas oświatowych – do sektora pomocy społecznej, a więc również z przeniesieniem stosownych uregulowań z Ustawy o systemie oświaty do Ustawy o pomocy społecznej. Mocniejsze osadzenie w prawie o pomocy społecznej znalazła problematyka pieczy zastępczej po uchwaleniu nowej Ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 roku¹⁴, w której poświęcono jej osobny rozdział pt. „Opieka nad rodziną i dzieckiem”.

3.3. Kolejnym punktem ewolucji uregulowań pieczy zastępczej jest Ustawa z 9 czerwca 2012 roku o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Wejście jej w życie wiąże się z wyłączeniem – po 12 latach – pieczy zastępczej z systemu pomocy społecznej. Powołano do życia nowe struktury i nowe zawody zdystansowane formalnie od struktur pomocy społecznej, choć czasami powiązane z nimi m.in. instytucją zlecenia zadań publicznych podmiotom niepublicznym. Należy jednak podkreślić, że obie ustawy (Ustawa o pomocy społecznej i Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej) mają ten sam fundament aksjologiczny w postaci idei praw człowieka i zasady pomocniczości. Jako takie obie akcentują reintegrację rodziny wychowanka jako nadrzędny cel pieczy zastępczej. Przesądza to o tożsamy dla obu ustaw regułach stosowania przy interpretacji przepisów wykładni celowościowej, do której odwołuje się wówczas, gdy wykładnia językowa, od której prawnik rozpoczyna swą pracę, nie daje jednoznacznych rezultatów albo daje rezultaty absurdalne.

Doszukując się przyczyn wyłączenia pieczy zastępczej z pomocy społecznej, należy wskazać przede wszystkim na konsekwentną krytykę funkcjonowania pomocy społecznej przez część liderów stowarzyszeń propagujących zastępcze rodzicielstwo i kreatorów akcji medialnych popierających rodziny zastępcze, rodzinne domy dziecka i adopcję. Podnoszono, że rodziny zastępcze traktowane są przez pomoc społeczną jak jej klienci, a przecież nimi nie są, gdyż w swej istocie stanowią formę wsparcia dla dzieci i ich rodzin. Nie uważam, że ten zarzut był trafny. Głoszono go jednak długo, stanowczo i konsekwentnie, nie doczekawszy się reakcji ze strony resortu polityki społecznej i struktur pomocy społecznej.

3.4. Równoległe do zmian w prawie o pomocy społecznej następowały zmiany w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym. Ten Kodeks jest szczególnie ważny, albowiem wszelkie regulacje zawarte w Ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej mają swój pierwotny kontekst w przepisach o władzy rodzicielskiej (art. 87-113 KRO).

¹⁴ Dz. U. 2004, Nr 175, pozycja 1362 z późniejszymi zmianami.

Spośród zmian w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym, które są związane z pieczą zastępczą, chronologicznie pierwszą było wymuszenie współdziałania na sądach rodzinnych i organach pomocy społecznej¹⁵. W 2000 roku stosowny przepis nakazał sądom przekazywanie orzeczeń o umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej na podstawie ograniczenia władzy rodzicielskiej do odpowiednich miejscowo powiatowych struktur pomocy społecznej, a następnie na te struktury nałożył obowiązek udzielania sądowi rodzinnemu informacji o efektach działań podjętych w celu wspierania rodziców dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej (art. 109 §4 KRO). Brak pozytywnego efektu oddziaływań względem rodziców wychowanka pieczy zastępczej, a zwłaszcza stwierdzenie, że nie przejawiają oni zainteresowania swym dzieckiem, stał się od tej pory przesłanką do pozbawienia ich władzy rodzicielskiej (tzw. fakultatywnego pozbawienia władzy rodzicielskiej – art. 111 §1a KRO). Niestety zmiany, jakie nastąpiły po wprowadzeniu omawianego przepisu, dalekie były od oczekiwań, a współpraca ciągle była wysepką na oceanie niechęci i nieumiejętności współdziałania¹⁶.

Kolejnym krokiem było wprowadzenie do Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego przepisów o kontaktach z dzieckiem¹⁷. Obok częstego stosowania ich do utrudniania i uniemożliwiania tych kontaktów rodzicowi, który po orzeczeniu rozwodu (separacji) nie mieszka z dzieckiem, przepisy te odnoszą się też do konfliktów wynikających z kontaktów rodziców z dzieckiem umieszczonym w pieczy zastępczej. Zagadnienie to jest kluczowe z punktu widzenia celu pieczy zastępczej, gdyż trudno liczyć na reintegrację rodziny, gdy rodzice nie kontaktują się ze swym dzieckiem lub osoby i instytucje sprawujące pieczę zastępczą utrudniają rodzicom kontakty z ich dziećmi. Niestety, część dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej ma rodziców pasywnych i nieodpowiedzialnych, którzy nie utrzymują kontaktów ze swym dzieckiem czy też zbyt łatwo zrażają się niepowodzeniami, a organy odpowiedzialne za pracę z rodziną nie udzielają im odpowiedniego wsparcia lub/i nie potrafią ich zmotywować. Należy też wskazać na zaskakujące i smutne wyniki badań empirycznych, które dowodzą, że pasywność i słabości charakterologiczne odnoszą się również do osób tworzących rodziny zastępcze niespokrewnione z dzieckiem. Otóż, nie kryją one – ani w trakcie szkoleń, ani przed sądem rodzinnym – negatywnego nastawienia do rodziców swych wychowanków, w tym zwłaszcza do realizowania przez nich ich prawa do kontaktów z dzieckiem¹⁸. Pomimo tego otrzymują pozytywne opinie od organizatorów szkoleń i sądy powierzają ich pieczy kolejnych wychowanków...

¹⁵ Słowo „wymuszenie” użyte zostało świadomie, albowiem ignorowanie tego obowiązku przez sądy i instytucje organizujące pieczę zastępczą było niemal ostentacyjne.

¹⁶ Na ten temat zobacz zwłaszcza w: M. Arczewska, *Role społeczne sędziów rodzinnych*, Wydawnictwo UW, Warszawa 2009.

¹⁷ Dz. U. 2008, Nr 220, pozycja 1431 z późniejszymi zmianami.

¹⁸ E. Holewińska-Lapińska, *Orzekanie o osobistej styczności z małoletnim osobą innych niż rodzice*, w: *Prawo w działaniu. Sprawy cywilne*, Nr 4, Oficyna Naukowa, Warszawa 2008.

Wraz z uchwaleniem Ustawy kolejny raz znowelizowano Kodeks rodzinny i opiekuńczy poprzez wprowadzenie doń fragmentu zatytułowanego „Piecza zastępcza”. Sędziowie rodzinni mają od tamtej pory przepisy o pieczy zastępczej w akcie prawnym, który jest codziennie ich narzędziem pracy. Wcześniej częste były przypadki wydawania błędnych orzeczeń ze względu na usytuowanie przepisów o pieczy zastępczej wyłącznie w akcie pozakodeksowym (w Ustawie o pomocy społecznej).

4. Zmiany w pedagogice

4.1. Kiedy na przełomie lat 80. i 90. XX wieku byłem wychowawcą dzieci umieszczonych w domu dziecka, nie wymagano ode mnie jakiegokolwiek aktywności względem rodziców wychowanków. Nie należało to bowiem do zakresu zadań wychowawcy ani też pracujących wtedy w placówkach pedagogów i psychologów. Moje inklinacje w kierunku pracy z rodzinami wychowanków pożytywano jako swoistą ekstrawagancję z pogranicza naiwności. Wśród pracowników bowiem dominował negatywny stosunek do rodziców jako sprawców dziecięcej krzywdy, wzmacniany niewiarą w możliwość jakiegokolwiek ich przemiany. Większość wychowawców – zgodnie z przekazem otrzymanym na studiach i dyrektywami od dyrektorów placówek i kuratorskich inspektorów – ledwie ich tolerowała, a część jawnie okazywała im niechęć.

Absolwenci studiów pedagogicznych podejmujący wówczas pracę w domach dziecka (mniemam, że nie tylko w tych, w których byłem zatrudniony) byli przygotowani do zajmowania się dziećmi. Poza sferą ich myślenia było jednak to, co działo się poza murami placówki. Potrafili dobrze pracować z dziećmi, a nie okazywali talentu ani umiejętności do pracy z rodzicami i innymi osobami bliskimi wychowankom. Trudno się temu dziwić, skoro na studiach przygotowywano ich do pracy z sierotami... i nie uczono, że te dzieci mają rodziców, a więc sierotami nie są¹⁹. Co więcej, w zdecydowanej większości pragną do swoich

¹⁹ Niewłaściwe jest posługiwanie się w stosunku do nich pojęciem sierota, a w odniesieniu do ogółu tych dzieci określeniem sieroctwo społeczne. Te dzieci mają rodziców, a przebywają w pieczy zastępczej z reguły w tym samym mieście lub powiecie, co oni. Są też z rodzicami związane silnymi więzami emocjonalnymi. Jedną z praktycznych konsekwencji tego błędu jest kształcenie studentów pedagogiki w taki sposób, jakby przygotowywano ich do pracy z sierotami. Słowo sierota skreśla rodziców, a powtarzane powielekroć zabija w myśleniu studentów rodziców wychowanków. W głowach wykładowców mówiących i piszących o dzieciach umieszczonych w pieczy zastępczej, rodziców tych dzieci zabił już ktoś pokolenie wcześniej... To jest jedno ze źródeł problemów, jakie mają absolwenci pedagogiki niepotrafiący nawiązać właściwych relacji z dziećmi, które duchem są poza placówką, nie mówiąc już o braku umiejętności współpracy z rodziną wychowanką.

Wrażliwość na krzywdę czynioną przez zły dobór słów zawdzięczam rozmowom z prof. Marią Kolankiewicz z WP UW. Żałuję, że stało się to po wydaniu przeze mnie książki *Domy na piasku* (I wyd. 1997), której nadałem podtytuł *Rzecz o sieroctwie i domach dziecka*.

rodziców wrócić, a co najważniejsze, zdecydowana większość owych rodziców nadaje się do czegoś w rodzaju recyklingu (terapii, pomocy psychologiczno-pedagogicznej, może też prawnej, a często medycznej, itp.), po którym z sukcesem może i powinna podjąć rodzicielskie obowiązki.

Inną istotną barierą w tym pożądanym procesie jest ciągle bezrefleksyjne posługiwanie się przez pracowników wyższych uczelni, ale też dziennikarzy, wychowawców i wiele innych osób, pojęciem „rodzina patologiczna” w odniesieniu do rodzin niewydolnych wychowawczo czy też nienależycie wypełniających inne funkcje. Jest to pojęcie w zdecydowanej większości przypadków niezasłużenie dyskwalifikujące rodziców wychowanków dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej, a więc osoby, które są dla dziecka ważne lub najważniejsze i które wymagają wsparcia, a nie okazywania niechęci. Wbrew uproszczonym opiniom znaczny odsetek dzieci umieszczanych w pieczy zastępczej wywodzi się z rodzin, w których są poprawne lub dobre relacje emocjonalne, a dzieci z nich zabrano wobec doświadczenia biedy, życiowej niezaradności rodziców, ich choroby psychicznej i innych przyczyn, co nie daje podstaw, by określać ich naznaczającym mianem „rodzina patologiczna”. Zważmy, że słowo patologia, pochodzące z języka medycyny i oznaczające tkankę, którą należy usunąć, ma na gruncie nauk społecznych ogromną destrukcyjną siłę. W przypadku nauk zajmujących się pieczą zastępczą używanie tego pojęcia prowadzi do skoncentrowania uwagi wyłącznie na dziecku wyabstrahowanym z rodziny i odrzucenia jego rzekomo patologicznej rodziny, a więc do uchylenia się od obowiązku pracy z rodziną dla jej reintegracji. Jeżeli prawdą jest, że słowo stwarza rzeczywistość, to łatwo dostrzec destrukcyjną moc wskazanych złych przyzwyczajęń semantycznych.

Używanie pojęć „sierota” i „rodzina patologiczna” w przypadkach, w których nie ma to uzasadnienia, jest okazywaniem braku szacunku dla więzi łączących rodziców i dzieci, tak eksponowanych chociażby w ważnej dla pieczy zastępczej teorii przywiązania J. Bowlby’ego. Jest też po trosze budowaniem wychowania na fundamencie fikcji.

4.2. Dla ewolucji pieczy zastępczej znaczenie mają zmiany zachodzące w programach studiów pedagogicznych, w tym zwłaszcza jeśli chodzi o pedagogikę opiekuńczo-wychowawczą. Z czasem specjalność ta albo zniknęła z oferty wydziałów pedagogicznych wyższych uczelni i uprawiano ją – już w szerszej formule – w ramach pedagogiki społecznej, albo też w programach studiów pedagogicznych ciągle nazywanych specjalnością opiekuńczo-wychowawczą zaczęto wykraczać refleksją poza mury placówek poprzez wplatanie do treści programowych elementów pracy socjalnej. Pozwala to objąć zarówno rzeczywistość dziecka umieszczonego poza rodziną, jak i rzeczywistość rodziny, z którą pod nieobecność dziecka prowadzona jest praca socjalna, a także dostrzec więź mię-

dzy rodzicami i dziećmi będącą argumentem za podejmowaniem działań na rzecz reintegracji rodziny²⁰.

5. Rola pracy socjalnej

Równoległe do przemian w pedagogice opiekuńczo-wychowawczej rozpoczęto w latach 90. XX wieku na polskich wyższych uczelniach (z reguły na wydziałach socjologicznych i pedagogicznych), a także w sieci stworzonych w 1993 roku kilkunastu szkół policealnych (ale bardzo dobrych) kształcenie w zakresie pracy socjalnej. Nastąpiło to po motywowanej ideologicznie kilkudziesięcioletniej przerwie (skoro w socjalizmie miało nie być problemów, to po co komu miała być praca socjalna...). Wtedy to stało się w Polsce możliwe wspomniane przenikanie pedagogiki opiekuńczo-wychowawczej pracą socjalną. Powstała w ten sposób szansa zaadaptowania do polskich warunków wypracowanych od dawna – zwłaszcza w Europie Zachodniej – wzorców wspierania dziecka i rodziny. Reforma pieczy zastępczej, której prawne podstawy tworzyłem (lata 1999-2001), nie była produktem oryginalnym, lecz właśnie adaptacją dobrych wzorców z Zachodu opartych na fundamencie zasady pomocniczości, ochrony praw dziecka i praw rodziny, w tym prymatu rodziców w wychowaniu dziecka.

Resort oświaty, który podjął zagadnienie wspierania rodzin uczniów dopiero w roku 2010, był wówczas na etapie tworzenia fundamentów racjonalnej edukacji (trwa to do dzisiaj...) ze świadomym wyłączeniem z zakresu swych zainteresowań kwestii wychowawczych (to wtedy z kuratoriów oświaty i wychowania uczyniono kuratoria oświaty). Na szczęście pod koniec ubiegłego wieku resort ów podjął współpracę z resortem polityki społecznej, aby przekazać mu swe zadania związane z pieczą zastępczą. W 1999 roku przeniesiono pieczę zastępczą do sektora pomocy społecznej²¹. Efektem tej zmiany było pojawienie się w strukturze placówek opiekuńczo-wychowawczych pracowników socjalnych kreujących i koordynujących pracę z rodzicami wychowanków, będących ważnym ogniwem powstałych w placówkach zespołów do spraw oceny sytuacji dziecka. W środowisku zamieszkania rodziców pracownicy socjalni zaczęli koordynować wsparcie dla rodziny, by przygotować ją do powrotu dziecka²².

²⁰ Tę przemianę zawdzięczamy pedagogicznym dysydemtom-praktykom wspieranym przez nieliczne grono pedagogów-akademików, wśród których z wdzięcznością wspomnieć trzeba przede wszystkim prof. Irenę Obuchowską, prof. Marię Kolankiewicz, dr Zofię Walerię Stelmaszuk.

²¹ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. 1998, Nr 106, poz. 668, weszła w życie od 1 stycznia 1999 r.).

²² Mało kto pamięta, że na mocy rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 lutego 1994 r. w sprawie rodzajów i zasad działania publicznych placówek opiekuńczo-wychowawczych i resocjalizacyjnych oraz ramowych statutów tych placówek, które obowiązywało aż do lipca 2000 r. (Dz.U. 1994, Nr 41, pozycja 156 z późniejszymi zmianami, uchylone dopiero z dniem

Narzekając na słabości pracy prowadzonej z rodzinami wychowanków przebywających w rodzinnych i instytucjonalnych formach pieczy zastępczej, a także krytykując rozmaite aspekty funkcjonowania pomocy społecznej (a są niewątpliwie po temu powody), warto wziąć pod uwagę niski pułap, z jakiego startowała pomoc społeczna i praca socjalna w 1990 roku, kiedy to zaczęto je w Polsce budować. Funkcjonowanie pomocy społecznej (zwanej zresztą wówczas nie bez powodu opieką społeczną²³) sprowadzało się do końca lat 80. do wypłacania zasiłków, a pracy socjalnej nie prowadzono prawie wcale. Zestawiając stan rzeczy z tamtego momentu z tym, co wypracowano przez minionych dwadzieścia kilka lat (a w odniesieniu do pieczy zastępczej jedynie przez lat kilkanaście), należy z uznaniem odnieść się do tego dorobku. Można też zrozumieć zaskoczenie wielu obserwatorów z powodu odejścia w Ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej od tego dorobku na rzecz budowania nowej infrastruktury pieczy zastępczej niejako obok pomocy społecznej.

6. Spór o tożsamość pieczy zastępczej

Ważnym czynnikiem ewolucji pieczy zastępczej w Polsce jest spór dotyczący jej tożsamości²⁴. Wybuchł on wraz z zakwestionowaniem funkcjonowania instytucjonalnych form pieczy zastępczej opartej na pedagogice – mniej lub bardziej – makarekowskiej, dominującej do końca ubiegłego wieku w oficjalnych wypowiedziach i decyzjach ówczesnej administracji oświatowej, znajdującej oddanych krzewicieli na wielu wydziałach pedagogicznych wyższych uczelni, a także tkwiącej w myśleniu (i czynach) pracowników zatrudnionych w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Naprzeciw obrońców *status quo* stanęli wówczas uczestnicy organizowanych od 1997 roku przez Towarzystwo „Nasz Dom” spotkań, których celem było zreformowanie pieczy zastępczej przede wszystkim

1 lipca 2000 r.), w domach dziecka zatrudniani byli wyłącznie wychowawcy. Dopiero w przypadku placówki, w której przebywało co najmniej 50 wychowanków, można było utworzyć etat pedagoga. Etat psychologa z kolei można było utworzyć w placówce, w której przebywało co najmniej 100 wychowanków. Pracownik socjalny nie był wówczas przewidziany wcale... Dopowiedzmy: do końca minionego tysiąclecia pedagog, psycholog czy pracownik socjalny mogli być zatrudnieni w placówkach, które – na zdrowy rozum – już tylko ze względu na swą wielkość nigdy nie powinny były powstać. Współcześnie przedstawiciele tych profesji są zatrudnieni na etatach w instytucjonalnych formach pieczy zastępczej, a te firmy mają co najwyżej po 30 wychowanków. Piszący te słowa ma świadomość, że daleko jeszcze do rozwiązań modelowych, a wspomina o tym, by wskazać, skąd (z jakiego pułapu) wyszliśmy i na jakim poziomie jesteśmy.

²³ To określenie bezrefleksyjnie jest nadal używane w publicystyce i przez osoby zatrudnione w instytucjach współpracujących z pomocą społeczną, np. przez sędziów rodzinnych.

²⁴ Szerzej w: M. Andrzejewski, *Rozważania o tożsamości zastępczego rodzicielstwa (i kilku drobniejszych sprawach)*, w: *Pomoc społeczna wobec rodzin. Interdyscyplinarne rozważania o publicznej trosce o dziecko i rodzinę*, red. D. Trawkowska, Wydawnictwo Edukacyjne Akapit, Toruń 2011.

poprzez zaakcentowanie rangi więzi rodzinnych i respektowanie prawa wychowanków do powrotu do swych rodziców (reintegracji rodziny)²⁵.

Reformatorzy mogą zapisać po stronie sukcesów chociażby to, że od kilku lat nikt nie opowiada się za kilkusetosobowymi placówkami i kolektywnym wychowywaniem młodzieży na komunistów (takie były oficjalne zalecenia jeszcze w końcu lat 80. XX wieku). Stronami sporu są dziś zwolennicy zamknięcia wszystkich instytucjonalnych form pieczy zastępczej (to twórcy medialnych akcji i działacze kilku organizacji na rzecz zastępczego rodzicielstwa) i ci, którzy uważają, że placówki należy reformować pod względem ich organizacji, wielkości i metod pracy, a nie likwidować, gdyż są niezbędne. W tym sporze racja jest po stronie tych drugich²⁶. Potrzeba istnienia instytucjonalnych form pieczy zastępczej bowiem jest oczywista. Wcale nie dlatego, że są formą pieczy, która ma bez liku zalet, lecz dlatego, że dla sporej grupy dzieci i młodzieży, które należy umieścić w pieczy zastępczej, placówki są właściwszą formą niż formy rodzinne, a dla wielu innych są w ogóle formą jedyną, jaka nadaje się do zastosowania.

Trzeba też mieć świadomość, że – choć to zabrzmia brutalnie – część dzieci nie nadaje się do życia w rodzinie. Chodzi zwłaszcza o te spośród nich, które nie są w stanie przyjąć choćby w minimalnym zakresie autorytetu osoby dorosłej, w tym osoby tworzącej dla nich rodzinę zastępczą czy rodzinny dom dziecka, i nie okazują woli ani umiejętności podejmowania współdziałania w systemie rodzinnym²⁷. Dotyczy to też tych spośród nich, które nie chcą – co należy uszanować – umieszczenia w rodzinie zastępczej, wyrażając w ten sposób np. przywiązanie do rodziców, lojalność względem nich czy też okazując w taki sposób poczucie swej rodzinnej tożsamości. Podobnie rzecz się ma z dylematem roztoczenia pieczy zastępczej dla silnie uczuciowo ze sobą związanego licznego rodzeństwa. Moim zdaniem, wyższą wartość ma umieszczenie go r a z e m, i to nawet w instytucjonalnej formie pieczy zastępczej, niż każdego osobno w formach rodzinnych²⁸.

Poszukując najlepszych rozwiązań dla dzieci, które nie mogą przebywać wraz z rodzicami, nie należy ulegać tezie o rzekomej wyższości form rodzinnych nad

²⁵ O reformie pieczy zastępczej najpełniej pisano na łamach miesięcznika „Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze”, począwszy od pierwszych zwiastunów przemian w postaci artykułów m.in. I. Obuchowskiej, M. Kolankiewicz, J. Wszółka, S. Drzażdżewskiego, T. Polkowskiego, Z.W. Stelmaszuk, T. Perzanowskiego, M. Kaczmarka, czy niżej podpisanego, z połowy lat 90., po czasy współczesne.

²⁶ M. Andrzejewski, *O (nie)zamykaniu domów dziecka*, „Archiwum Kryminologii” t. XXIX-XXX, 2009, s. 791-802.

²⁷ Tamże.

²⁸ Gdyby jednak owej silnej więzi uczuciowej między nimi nie było, a dodatkowo najstarszy brat był np. młodocianym, cynicznym przestępcą i narkomanem, wówczas idea nierozłączania rodzeństwa nie miałaby uzasadnienia i można by rozważyć umieszczenie rodzeństwa osobno (młodszego w rodzinie zastępczej, a może nawet w adopcyjnej).

instytucjonalnymi w każdej sytuacji. Kryterium dokonania optymalnego wyboru jest stwarzana przez daną formę pieczy szansa na reintegrację rodziny wychowanka. Dla dziecka, które należy umieścić poza rodziną, najlepszą formą pieczy bowiem jest taka, która w jego konkretnej sytuacji jest najlepsza. Przedstawiona formuła jest syntezą doświadczeń prawniczych, pedagogicznych oraz socjalnych. Irytuje ona dziennikarzy, a także sporą część tych spośród pedagogów, pracowników socjalnych, prawników, terapeutów, którzy postrzegają problem dzieci z rodzin dysfunkcyjnych jedynie z perspektywy swej macierzystej dyscypliny. Dominuje wśród nich pogląd o rzekomym istnieniu gradacji poszczególnych form służących zapewnieniu dziecku umieszczanemu poza rodziną odpowiednich warunków życia i o obowiązku stosowania tej gradacji w każdym przypadku umieszczenia dziecka poza rodziną. Głoszą, że dla dziecka, które musi zostać umieszczone poza rodziną naturalną, najlepszym rozwiązaniem jest znalezienie dlań rodziny adopcyjnej, a jeśli to nie jest możliwe, to wówczas rodziny zastępczej, ewentualnie rodzinnego domu dziecka, a na końcu, jeśli nie ma innego wyjścia, to placówki opiekuńczo-wychowawczej. Warto dodać, że z reguły nie tyle na piątym miejscu, ile poza obszarem swego myślenia, sytuują oni możliwość powrotu dziecka do jego rodziny. Prostota tego ujęcia dorównuje jego bezzasadności. Wbrew powyższemu schematowi, jak uczy doświadczenie, trzeba pomagać konkretnym ludziom, w konkretnych sytuacjach i schematy należy traktować jako swoistą delikatną sugestię, a nie nakaz takiego, a nie innego zachowania. Tę indywidualną stronę zagadnienia dostrzec można, studiując przepisy Ustawy.

W samorządzie powiatowym powinna istnieć możliwie szeroka oferta form wsparcia dziecka i rodziny, a w niej powinny funkcjonować zarówno rodzinne, jak i instytucjonalne formy pieczy zastępczej. Należy tylko dodać, że mówiąc o konieczności istnienia form instytucjonalnych pieczy zastępczej, mam na myśli wyłącznie takie, które są niewielkie i pracują nowocześnie, a więc na rzecz powrotu dziecka do rodziny.

Jeśli chodzi o formy rodzinne pieczy zastępczej, to spór o ich tożsamość wiąże się przede wszystkim z niechęcią okazywaną rodzicom wychowanków przez wiele osób pełniących funkcję rodziny zastępczej, kierujących rodzinnymi domami dziecka, liderujących organizacjom pozarządowym działającym na rzecz zastępczego rodzicielstwa, licznych dziennikarzy, a także wielu ... sędziów rodzinnych.

Co prawda założeniem reformy systemu pieczy zastępczej jest podejmowanie działań na rzecz reintegracji rodziny, z której zabrano dziecko. Tymczasem sądom rodzinnym zdarza się odbierać dzieci z rodzin, w których ewentualne zaniedbania rodzicielskie łatwe są do skorygowania przez pracowników socjalnych, kuratorów i innych specjalistów²⁹, a osoby i instytucje (niektóre media, organiza-

²⁹ Sędziowie na konferencjach i szkoleniach, które prowadziłem, popierali te pochopne orze-

cje pozarządowe) znaczące dla promowania zastępczego rodzicielstwa wypowiadają się jednoznacznie, że chętnie pomagają dzieciom, ale nie mają ochoty pomagać rodzinom wychowanków. W licznych medialnych przekazach próżno szukać prostej informacji, że taka postawa nie ma nic wspólnego z zastępczym rodzicielstwem, co więcej, jest z ideą zastępczego rodzicielstwa sprzeczna. Co prawda ciągle nikt nie zdobył się na frontalne zaprzeczenie tezie, że rodziny zastępcze mają pełnić funkcję służebną względem rodziny wychowanka³⁰, jednak – zarówno w wypowiedziach publicystycznych, jak i w praktyce działania wielu powiatów – łatwo zauważyć tendencję do lekceważenia rangi ochrony więzi (także prawnych) łączących rodziców z dziećmi na rzecz budowania w rodzinach zastępczych relacji emocjonalnych na podobieństwo tych, jakie występują w rodzinach adopcyjnych³¹.

Inne hasło, wokół którego toczy się spór o tożsamość pieczy zastępczej, brzmi: skrócić drogę do adopcji. U jego podstaw leży przyjmowane *a priori* założenie, że najlepsze, co może przydarzyć się dzieciom, które trzeba umieścić poza rodziną, jest ich przysposobienie. Jego prostota jest odwrotnie proporcjonalna do istoty problemu. Nie ma gradacji form, które można wykorzystać dla dziecka odebranego rodzicom. Najlepszą jest dla danego dziecka ta spośród nich,

czenia swoich kolegów, twierdząc np., że dla dziecka z biednej rodziny będzie lepiej, jeżeli zostanie ono umieszczone w rodzinie lepiej sytuowanej ekonomicznie (autentyczne). Nie przeszkadza im, że dla tej tezy nie ma podstaw prawnych...

³⁰ O wątpliwościach co do tymczasowego charakteru pieczy rodzin zastępczych zob. w: S. Badora, R. Gołębiowski, *O reformie rodzin zastępczych krytycznie*, „Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze” 2000, Nr 5, s. 18-22.

³¹ Wypowiedzi niechętnie rodzicom dzieci przebywających w rodzinach zastępczych zobacz na przykład w: A.A. Olszewscy (Stowarzyszenie Misja Nadziei) na stronie internetowej www.misjanadziei.pl, w tym zwłaszcza dokument *Analiza obowiązujących aktów prawnych dotyczących Rodzinnej Opieki Zastępczej*, Dąbrowa Górnicza 30 września 2006; tychże, *Nasze uwagi do pracy ośrodków pomocy społecznej i sądów rodzinnych*, tamże – zobacz zwłaszcza punkt 9, w którym autorzy postulują „żeby cały ciężar prowadzenia i kontaktów dziecka z rodziną biologiczną spoczywał na ośrodkach pomocy i był prowadzony przez mediatorów rodzinnych na terenie ośrodka pomocy rodzinie”. Podobnie w: L. Dobrzyński, *Raport o problemach rodzicielstwa zastępczego w Polsce*, Warszawa 2006 (druk), s. 16; tegoż, *O problemach rodzicielstwa zastępczego*, „Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze” 2006, Nr 7. Zob. też dokument: *Problemy rodzinnej opieki zastępczej w Polsce* sygnowany przez Koalicję na Rzecz Rodzinnej Opieki Zastępczej działającej pod patronatem Fundacji Przyjaciółki, s. 12 (pragnę jednak dodać, że prasowe, radiowe czy też telewizyjne wypowiedzi osób związanych z Koalicją, z jakimi zetknąłem się w ostatnich 2-3 latach, cechował coraz większy umiar i coraz większy szacunek dla więzi wychowanków z rodzicami). Koniecznym uzupełnieniem tego zestawienia jest dokument wydany przez Departament ds. Kobiet, Rodziny i Przeciwdziałania Przemocy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej pt. *Analiza i ocena systemu opieki zastępczej nad dziećmi*, Warszawa 2006 (druk), s. 24. Wydany przez ten sam Departament w listopadzie 2006 r. druk pt. *Założenia do ustawy o rodzinnych formach opieki zastępczej* zawiera już jednak deklarację, że rodzina zastępcza ma mieć charakter wspierający ideę powrotu dziecka do rodziny, jednak wątek ten nie został, niestety, odzwierciedlony w zawartych w dokumencie szczegółowych propozycjach legislacyjnych.

która w jego szczególnej sytuacji jest najlepsza. Owszem, czasami jest to adopcja. Nie należy jednak nigdy iść do niej „na skróty” – wszystkie poszczególne elementy procedury trzeba przejść z pełną pieczołowitością. Przystosowanie musi być przeprowadzone dobrze, a nie szybko – rodzicielstwo adopcyjne jest bowiem z reguły trudniejsze od naturalnego. Dziecko nie powinno czekać na adopcję, jeśli jest do tego kroku przygotowane, natomiast kandydaci na jego rodziców adopcyjnych powinni zostać poddani dokładnej procedurze kwalifikacyjnej.

Spór o tożsamość pieczy zastępczej owocował też projektami legislacyjnymi. Powstałe na początku 2008 roku założenia do Ustawy i jej stworzony kilka miesięcy później projekt, to swoista odpowiedź na społeczne projekty, które pod względem merytorycznym były odwrotem od reformy. Zablokowanie tych projektów było, jak sądzę, silnym motywem przemawiającym za podjęciem prac i uchwaleniem Ustawy.

V. USTAWA O WSPIERANIU RODZINY I SYSTEMIE PIECZY ZASTĘPCZEJ – PODSTAWOWE REGULACJE

1. Schemat ustawy

Schemat Ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej jest prosty i logiczny. Po pierwsze, jeśli rodzina nie wypełnia należycie zadań opiekuńczych i wychowawczych względem dziecka, to należy dla niej zorganizować wsparcie w środowisku lokalnym (uregulowania zawarte w dziale II Ustawy, po zasadach ogólnych określonych w dziale I). Po drugie, jeżeli owo wsparcie nie da pożądanego efektu, wówczas należy rozważyć udzielenie rodzinie pomocy poprzez umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej, której celem strategicznym jest stworzenie warunków do powrotu dziecka do rodziny (dział III Ustawy). Po trzecie, w sytuacji kiedy powrót dziecka do rodziny jest niemożliwy, wówczas należy rozważyć umieszczenie dziecka w rodzinie adopcyjnej (dział V). Taki jest układ treści Ustawy wzbogacony o przepisy odnoszące się do zagadnień organizacyjnych i ekonomicznych rozmaitych przedsięwzięć prawnych, psychologicznych, pedagogicznych i socjalnych.

2. Wspieranie rodziny

Przepisy działu II Ustawy stanowią istotne *novum*. Jest to pierwsza na gruncie polskiego prawa regulacja dotycząca wspierania rodziny doświadczającej kryzysu w realizowaniu funkcji opiekuńczo-wychowawczej, zawierająca pedagogiczne i socjalne narzędzia pozwalające podjąć próbę przełamania rodzinnego

problemu bez umieszczenia dziecka poza rodziną. Dopiero brak efektów działań wspierających, czyli niemożność przezwyciężenia rodzinnego problemu, daje podstawę (prawną i etyczną), by umieścić dziecko w pieczy zastępczej.

Wspieranie polega w szczególności na: analizie sytuacji rodziny i środowiska rodzinnego oraz przyczyn kryzysu w rodzinie, rozwijaniu umiejętności opiekuńczo-wychowawczych rodziny, pomocy w jej integracji, przeciwdziałaniu marginalizacji i degradacji społecznej rodziny, dążeniu do reintegracji rodziny. Działania wspierające rodzinę są prowadzone za jej zgodą i z uwzględnieniem jej zasobów własnych oraz źródeł wsparcia zewnętrznego. Przybierają one formę pracy z rodziną oraz pomocy w opiece i wychowaniu dziecka.

Pracę z rodziną organizuje gmina lub podmiot (zwłaszcza organizacja pożytku publicznego), któremu gmina zleciła realizację tego zadania. Polega ona na konsultacjach, poradnictwie, terapii, mediacji, usługach dla rodzin z dziećmi (opiekuńczych i specjalistycznych), pomocy prawnej, organizowaniu dla rodzin spotkań, mających na celu wymianę ich doświadczeń oraz zapobieganie izolacji, itp.

Rodzinie może być przyznany asystent. Do jego zadań należą w szczególności:

- opracowanie i realizacja planu pracy z rodziną w celu przezwyciężenia trudnych sytuacji życiowych, który to plan winien być skoordynowany z planem pomocy dziecku, jeżeli jest ono umieszczone w pieczy zastępczej;
- udzielanie pomocy rodzinom w poprawie ich sytuacji życiowej, w tym w zdobywaniu umiejętności prawidłowego prowadzenia gospodarstwa domowego, w rozwiązywaniu problemów psychologicznych i problemów wychowawczych z dziećmi;
- motywowanie członków rodzin do podnoszenia kwalifikacji zawodowych i udzielanie pomocy w poszukiwaniu, podejmowaniu i utrzymywaniu pracy zarobkowej;
- podejmowanie działań interwencyjnych i zaradczych w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa dzieci i rodzin;
- dokonywanie okresowej oceny sytuacji rodziny i sporządzanie, na wniosek sądu, opinii o rodzinie i jej członkach i in.

Liczba rodzin, z którymi jeden asystent rodziny może w tym samym czasie prowadzić pracę, jest uzależniona od stopnia trudności wykonywanych zadań, jednak nie może przekroczyć 30.

Rodzina może też otrzymać wsparcie przez działania instytucji i podmiotów działających na rzecz dziecka i rodziny, placówek wsparcia dziennego, rodzin wspierających.

Placówka wsparcia dziennego może być prowadzona w formie: (1) opiekuńczej, w tym kół zainteresowań, świetlic, klubów i ognisk wychowawczych, która

zapewnia dziecku: opiekę i wychowanie, pomoc w nauce, organizację czasu wolnego, zabawę i zajęcia sportowe oraz rozwój zainteresowań, (2) specjalistycznej, która w szczególności: organizuje zajęcia socjoterapeutyczne, terapeutyczne, korekcyjne, kompensacyjne oraz logopedyczne, realizuje indywidualny program korekcyjny, program psychokorekcyjny lub psychoprofilaktyczny, w szczególności terapię pedagogiczną, psychologiczną i socjoterapię, (3) pracy podwórkowej realizowanej przez wychowawcę, który podejmuje działania animacyjne i socjoterapeutyczne.

Pełnienie funkcji rodziny wspierającej może być powierzone osobom z bezpośredniego otoczenia dziecka. Ustanawia ją wójt właściwy ze względu na miejsce zamieszkania rodziny wspieranej po uzyskaniu pozytywnej opinii kierownika ośrodka pomocy społecznej wydanej na podstawie przeprowadzonego rodzinnego wywiadu środowiskowego.

3. Piecza zastępcza – kontynuacja reformy

3.1. W Ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej przyjęto podział form pieczy zastępczej na formy rodzinne i instytucjonalne. Idea pedagogiczna form rodzinnych, do których zalicza się rodziny zastępcze i rodzinne domy dziecka, nawiązuje do modelu wychowania rodzinnego. Istotnym elementem tego modelu jest jednak podtrzymywanie więzi emocjonalnej łączącej dziecko z rodzicami, co w dalszym planie czasowym ma prowadzić do reintegracji rodziny. Ustawa wyraża prymat form rodzinnych nad instytucjonalnymi, jednak nade wszystko, jasno i dobitnie, określa reintegrację rodziny wychowanka jako podstawowy cel umieszczania dziecka poza rodziną. Pozwala to stwierdzić, że – wbrew słownej deklaracji o prymacie form rodzinnych – przy rozpatrywaniu konkretnych spraw związanych z umieszczeniem dziecka w pieczy zastępczej należy dawać prymat tej formie pieczy, która w danym przypadku stwarza największe szanse na spowodowanie powrotu dziecka do rodziny.

3.2. Wśród rodzin zastępczych wyróżniono w Ustawie rodziny spokrewnione z dzieckiem, tworzone przez małżonków lub osobę samotną, będących wstępnymi lub rodzeństwem dziecka, rodziny zastępcze niespokrewnione, tworzone przez osoby obce lub spokrewnione w linii bocznej w stopniu dalszym niż rodzeństwo, a także rodziny zastępcze zawodowe (po odpowiednim przeszkoleniu) i niezawodowe. Ustawa przewiduje też – to jest *novum* – tworzenie rodzin zastępczych pomocowych, sprawujących pieczę w razie czasowego niesprawowania jej przez rodzinę zastępczą lub prowadzącego rodzinny dom dziecka (w obliczu nieprzewidzianych zdarzeń losowych, ale też wyjazdu na wypoczynek, udziału w szkoleniach lub pobytu w szpitalu). Rodziną pomocową może być rodzina zastępcza (niezawodowa i zawodowa) lub prowadzący rodzinny dom dziecka, a także małżonkowie lub osoba niepozostająca w związku małżeńskim,

przeszkoleni do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, prowadzenia rodzinnego domu dziecka lub rodziny przysposabiającej.

Rodziny zastępcze zawodowe z kolei, to rodziny:

1) pełniące funkcję pogotowia rodzinnego³²

2) rodziny specjalistyczne, wśród których wyróżniono rodziny terapeutyczne (dla dzieci z deficytami zdrowotnymi), resocjalizacyjne (dla dzieci i młodzieży niedostosowanych społecznie, w stosunku do których zapadło orzeczenie sądu dla nieletnich) i dla młodocianych matek z dziećmi.

3.3. Jak powiedziano, przepisy preferują rodzinne formy pieczy zastępczej, zwłaszcza zaś rodziny zastępcze. Nie budzi to istotnych wątpliwości. Należy jednak zastrzec, że jest to teza prawdziwa wyłącznie w odniesieniu do rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka, które funkcjonują należycie, czyli zostały prawidłowo przeszkolone, są środowiskiem stabilnym, spokojnym, wprowadzającym w życie dziecka ład i harmonię. Źle funkcjonujące zastępcze środowisko rodzinne może wyrządzić dziecku większą krzywdę od pobytu w źle funkcjonującej formie instytucjonalnej. Wynika to ze zderzenia oczekiwań dziecka z niekiedy bardzo trudną rzeczywistością, gdy np. rodzina zastępcza okazuje się wychowawczo niewydolna, a także wówczas, gdy dziecko musi rodzinę zastępczą opuścić z powodu wyrażenia przez nią takiej woli. Ustawa zawiera regulacje, których celem jest minimalizowanie ryzyka porażek w zastępczym rodzicielstwie przez położenie akcentu na profesjonalne pozyskiwanie rodzinnych środowisk zastępczych, w tym poprzez podniesienie poziomu szkoleń, ustawiczne ich wspieranie, dyskretne, ale stanowcze oddziaływanie kontrolne, a także stabilne, ustalone na godziwym pułapie, wsparcie ekonomiczne dla wychowanków³³.

3.4. Na szczęście, pomimo licznych i często niesprawiedliwych ataków medialnych na instytucjonalne formy pieczy zastępczej, w omawianej Ustawie zna-

³² To pierwszy chronologicznie i ilościowo (około 600) rodzaj funkcjonujących w Polsce zawodowych rodzin zastępczych. Umieszczane są w nich dzieci, w stosunku do których odpowiednie służby (straż graniczna, policja, pracownik socjalny) podjęły interwencję, a pobyt może trwać do 4 miesięcy. Może on zostać przedłużony nie dłużej niż do 8 miesięcy lub do zakończenia postępowania sądowego o powrót dziecka do rodziny, przysposobienie lub umieszczenie w rodzinnej pieczy zastępczej. Pogotowie rodzinne może odmówić przyjęcia dziecka, jeżeli łączna liczba umieszczonych w tej rodzinie dzieci przekroczy 3 lub gdy dziecko ma powyżej 10 lat i zostało doprowadzone przez Policję lub Straż Graniczną.

³³ Współczesne rodziny zastępcze popełniają liczne błędy, zwłaszcza wtedy, gdy podejmują się swych zadań z motywacją *quasi*-adopcyjną. Pragną one tworzyć z dzieckiem relacje na wzór więzi łączących rodziców z dzieckiem w poprawnie funkcjonującej rodzinie czy też na wzór relacji pożądaných w rodzinie adopcyjnej. Elementem tej wizji relacji z dzieckiem jest niechętny stosunek rodziny zastępczej do rodziców wychowanka. Jest to postawa niewłaściwa, bo sprzeczna z celem pieczy zastępczej, czyli ideą reintegracji rodzin wychowanków. Spotyka się ona ze słabą, wręcz żadną reakcją ze strony nadzoru pedagogicznego, organów administracji pomocy społecznej odpowiadających za funkcjonowanie pieczy zastępczej, a także sądów rodzinnych.

lazły się rozwiązania prawne stanowiące dobrą podstawę dla ich nowoczesnego funkcjonowania. W powiecie należy bowiem tworzyć system wspierania rodziny i system pieczy zastępczej, a więc nie wolno rezygnować z jakiegokolwiek możliwości wspierania, która może być przydatna. Ów system powinien być otwarty na najrozmaitsze sytuacje, a więc składać się z różnych form oddziaływania. W owym systemie – na wzór wszystkich demokratycznych i szanujących prawa człowieka krajów – jest również miejsce dla placówek opiekuńczo-wychowawczych. Rzecz w tym, aby one nie funkcjonowały jak pedagogiczne molochy wysysające rzesze dzieci i przetrzymujące je przez kilkanaście lat, lecz chodzi o to, aby były kameralne i udzielały intensywnego, skutecznego wsparcia wychowankom i ich rodzinom, mając na celu ich reintegrację. Ustawa zawiera przepisy, które mogą być podstawą pożądaných zmian w instytucjonalnych formach pieczy zastępczej.

3.5. Pozytywnie należy odnieść się do przepisów o szkoleniach dla kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej i prowadzenia rodzinnych domów dziecka. Jest to normatywna odpowiedź na widoczne na tym obszarze oczywiste nieumiejętności, liczne przykłady niezrozumienia rangi zagadnienia i zwykłe zaniedbania.

Komplementarny charakter mają nowe regulacje odnoszące się do nadzoru nad realizowaniem przez rodzinne i instytucjonalne formy pieczy zastępczej ich misji, a w szczególności działaniami na rzecz reintegracji rodzin wychowanków. Dotychczas moc sprawcza działań nadzoru była minimalna i ich wzmocnienie stało się koniecznością.

3.6. W pejzażu samorządów – poza wspomnianym wyżej asystentem rodziny – mają pojawić się nowe podmioty, takie jak organizator pieczy zastępczej, a także koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej. Czas pokaże, czy spełnią oczekiwania tych, którym zależało na „wyprowadzeniu” pieczy zastępczej z pomocy społecznej.

VI. ZAKOŃCZENIE

Zapewne nastąpi teraz czas na okrzepnięcie przyjętych rozwiązań. W 2015 roku być może wejdą w życie te regulacje, które zawieszono na mocy nowelizacji Ustawy przyjętej w kwietniu 2012 roku ze względu na niezapewnienie samorządom środków na realizację zadań. W nieco dalszej przyszłości zapewne kontynuowane będą zmiany w funkcjonowaniu placówek opiekuńczo-wychowawczych w kierunku uczynienia ich możliwie kameralnymi, a także posiadania wśród zatrudnionych osób przedstawicieli możliwie wielu profesji użytecznych w dziele wspierania dzieci i rodzin. W rodzinnej pieczy zastępczej należy spodziewać się dalszej specjalizacji w funkcjonowaniu zawodowych rodzin zastępczych. Być

może dojść do renesansu rodzinnych domów dziecka, które wreszcie będą musiały poddać się wspieraniu z zewnątrz (wcześniej stanowczo tego nie chciały, traktując nawet wsparcie od psychologów jako łamanie prywatności), a to może zapobiec częstym w czasie ostatnich 20 lat kryzysom, które w zbyt wielu przypadkach doprowadziły do konieczności ich rozwiązania.

Ewolucja funkcjonowania pieczy zastępczej trwa.

ABSTRACT

The article deals with the evolution of foster care, especially its legal aspect. The author refers to the idea of protection of human rights and the principle of subsidiarity as philosophical grounds for the functioning of this institution.

Foster care can assume either the form of kinship placement (foster families, family-type children's home) or an institutional form (various types of institutional establishments). The law prefers kinship placement, but the author emphasizes that in fact the best form of foster care is the one which in a specific situation offers the greatest chance of the child's return to its family.

The Act on Supporting the Family and the System of Foster Care passed on 9th June 2011 is evidence of the functioning of foster care first and foremost as a form of supporting the family.

Key words

Foster care, supporting the family, family reintegration, social aid, social work