

## 35.

### Wybrane zagadnienia z zakresu prawa (rodzinnego, administracyjnego, karnego)

#### STANDARDY I NORMY PRAWNE PRAWA RODZINNEGO

##### (WYB. ZAGADNIENIA)

#### STANDARDY PRAWNE OPIEKI ZASTĘPCZEJ W KONTEKSCIE PRAWA

#### MIĘDZYNARODOWEGO

#### Aksjologiczne podstawy systemu

System opieki zastępczej nad dziećmi oparty został w swej warstwie aksjologicznej o podstawowe standardy Konwencji o prawach dziecka oraz innych międzynarodowych dokumentów dotyczących umieszczania dziecka poza rodziną. Podstawy prawne systemu opieki zastępczej nad dzieckiem wyznaczają również nadrzędne **zasady Konstytucji RP**<sup>1</sup>: zasada pomocniczości (**preambuła Konstytucji**), ochrona prawna macierzyństwa i rodzicielstwa (**art. 18**), prymat rodziny w wychowaniu dzieci (**art. 48**), zobowiązanie Państwa do prowadzenia polityki prorodzinnej (**art. 71**), prawo dziecka do ochrony i opieki (**art. 72**).

Istotnym było wprowadzenie do ustawy o pomocy społecznej w dziale II rozdziału 4: „Opieka nad rodziną i dzieckiem” oraz wydanie szeregu aktów wykonawczych regulujących wprowadzone zmiany. Instytucje pieczy zastępczej wpisano do ustawy opierając system opieki zastępczej o:

- konstytucyjną zasadę pomocniczości;
- personalistyczną koncepcję człowieka;
- poszanowanie prawa dziecka do życia w rodzinie;
- wiedzę o potrzebach emocjonalnych i rozwojowych dziecka;
- doświadczenia demokratycznych państw zachodnich.

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483).



Reforma systemu opieki zastępczej nad dzieckiem, wdrażana zgodnie z zaprezentowanymi powyżej standardami prawa międzynarodowego i wewnętrznego, powinna dać w perspektywie najbliższych lat wymierne rezultaty w postaci:

- Zmniejszenia liczby domów dziecka oraz zmniejszenia ich wielkości;
- Wzrostu liczby dzieci powracających do rodzin naturalnych, zarówno z rodzin zastępczych, jak i z placówek opiekuńczo-wychowawczych;
- Rozwoju systemu rodzin zastępczych niespokrewnionych, w tym rodzin specjalistycznych;
- Rozwoju systemu placówek i instytucji wspierających reformowany system opieki: ośrodki adopcyjne, ośrodki rodzin zastępczych, ośrodki interwencji kryzysowej, specjalistyczne zespoły wsparcia;
- Rozwinięcia nowych potrzebnych form pracy z rodziną.

### **Standardy prawne opieki zastępczej**

„Dziecko pozbawione opieki rodzicielskiej ma prawo do opieki i pomocy władz publicznych”, tak stanowi **art. 72 ust. 2 Konstytucji RP**. Konwencja o prawach dziecka w **art. 20** zobowiązuje Państwa-Strony do zapewnienia specjalnej ochrony i pomocy dzieciom czasowo lub stale pozbawionym środowiska rodzinnego lub nie mogącym ze względu na swe dobro w nim przebywać.

*W tych zapisach podkreślona jest ranga i znaczenie praw dziecka, w tym do pieczy zastępczej. Rodzi to swoisty konflikt pomiędzy prymatem rodziców w wychowaniu dzieci i zasadą autonomii rodziny a koniecznością ingerencji państwa w sferę prerogatyw rodziców.*

**Art. 20 Konwencji o prawach dziecka**<sup>2</sup> określa przyczyny umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej i zawiąza je do sytuacji, gdy:

1. Dzieci zostały pozbawione pieczy rodziców z przyczyn związanych z niewłaściwą (patologiczną) relacją pomiędzy rodzicami a dziećmi (np. śmierć rodziców, choroba uniemożliwiająca sprawowanie pieczy, odbywanie kary więzienia, orzeczenie sądu dla nieletnich o ograniczeniu władzy na skutek nagannej postawy dziecka itp.);
2. Wynikają one z naganego sposobu sprawowania przez rodziców pieczy nad dzieckiem, tj. nie wywiązują się oni należycie z zadań opiekuńczo-wychowawczych względem dziecka.

<sup>2</sup> Konwencja o Prawach Dziecka z dnia 20 listopada 1989 r. ( Dz. U. z 1991, Nr 120, poz.526 z późn.zm.)



**Akty międzynarodowe: Powszechna Deklaracja Praw Człowieka** (art. XVI)<sup>3</sup> oraz **Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych**<sup>4</sup> (art. 10 ust.1), **Międzynarodowy Pakt Praw Politycznych**<sup>5</sup> (art. 23 ust. 1) **uznają rodzinę za naturalną i podstawową komórkę społeczeństwa. To rodzicom należy w pierwszeństwie udzielać pomocy w wychowaniu i opiece nad dziećmi.** Akty te jednoznacznie formułują podstawowe zasady: **zasadę autonomii rodziny i prymatu rodziny w wychowaniu dzieci.**

**Konwencja o prawach dziecka:** Zasady te są także podstawą aksjologiczną **Konwencji**, która w **art. 7 i 18** wywodzi z tych zasad **prawo dziecka do wychowania przez rodziców, zwane prawem dziecka do rodziny. W myśl zasady pomocniczości, państwo powinno wspierać rodzinę (art.18 ust.2), nie powinno jej jednak wyręczać w realizacji swej funkcji oraz wywiązywaniu się z nałożonych na rodzinę obowiązków.**

Konwencja uznaje tym samym naturalny prymat rodziny w opiece i wychowaniu dzieci stwierdzając, że **ingerencja w sferę pieczy (władzy) rodzicielskiej jest sytuacją wyjątkową ograniczoną do zapobieżenia niekorzystnej sytuacji dziecka przebywającego w rodzinie (art. 9 ust. 1) i uwzględniającą dobro dziecka (najlepiej pojęty interes dziecka) (art. 3 Konwencji).**

Zasady dotyczące umieszczania dziecka w środowisku pozarodzinnym określa szczegółowo **Rezolucja nr 77 (33) w sprawie umieszczania dzieci poza rodziną Komitetu Ministrów Rady Europy z 3 listopada 1977 roku.** Rezolucja zaleca poszczególnym krajom oparcie systemu opieki pozarodzinnej nad dzieckiem o następujące zasady:

- **Unikanie, w miarę możliwości, umieszczania dziecka poza rodziną, z prymatem pomocy rodzinie, z dostosowaniem form udzielanej pomocy do problemów i potrzeb rodziny. (Jest to podkreślenie rangi profilaktyki i wsparcia rodzin dysfunkcyjnych.)**
- **Wnioskowanie o umieszczenie dziecka poza rodziną powinno, równoległe do działań na rzecz zaspokojenia potrzeb dziecka, uruchomić działania na rzecz pomocy rodzinie, w rozwiązaniu jej problemów. (Umieszczenie dziecka poza rodziną jest warunkowane jednoczesnym podjęciem pracy socjalnej na rzecz rodziny.)**

<sup>3</sup> Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 r.

<sup>4</sup> Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych z 16 grudnia 1966 r.

<sup>5</sup> Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 16 grudnia 1966 r.



— Umieszczenie dziecka poza rodziną jest sytuacją wyjątkową, dopuszczalną tylko po wyczerpaniu i bezskuteczności innych działań.

Z przepisów i standardów prawa dotyczących dziecka i rodziny można wyprowadzić **dyrektywy oddziaływania wobec rodzin nienależycie sprawujących pieczę nad dziećmi:**

Bez koniecznej potrzeby nie należy ingerować w życie rodziny;

- Jeżeli interwencja jest konieczna należy próbować chronić dobro dziecka – udzielając wsparcia całej rodzinie;
- Głównym celem umieszczenia dziecka poza rodziną powinno być doprowadzenie do sytuacji umożliwiającej powrót dziecka do rodziny;
- Dzieci pozostające poza rodziną powinny być umieszczane w rodzinnych formach pieczy;
- Dziecko przebywające poza rodziną powinno mieć kontakt z rodzicami;
- Tylko w sytuacji, gdy postawa rodziców nie gwarantuje powrotu należy umieszczać dzieci w trwałym środowisku zastępczym.

Na gruncie prawa międzynarodowego **wyjątkowość umieszczenia dziecka poza rodziną, prawo rodziny do pomocy właściwych instytucji oraz obowiązek podjęcia pracy na rzecz powrotu dziecka do rodziny podkreśla także Trybunał Strasburski**, dając temu wyraz w swym orzecznictwie. Orzeczenia Trybunału odwołują się m. in. do: potrzeby wspierania rodzin dysfunkcyjnych, nakazują ostrożność w ingerowaniu we władzę rodzicielską, podkreślają prawo do kontaktu z rodzicami w przypadku umieszczenia dziecka poza rodziną, obowiązek państwa do podejmowania działań na rzecz powrotu dziecka do rodziny z form pieczy zastępczej.

Takie stanowisko wobec pieczy zastępczej przyjęte w prawie międzynarodowym wynika z zasady pomocniczości będącej w Polsce zasadą konstytucyjną.

**Prawo dziecka do pieczy zastępczej jest prawem subsydiarnym (posiłkującym) wobec prawa dziecka do życia w rodzinie.**

**Stąd, w sytuacji umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej, dyrektywy prawa międzynarodowego zalecają podejmowanie działań na rzecz powrotu dziecka do rodziny, z równoczesną pomocą rodzinie w podjęciu swych funkcji opiekuńczych wobec dziecka.**



Tak więc, trwałe umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej jest sytuacją wyjątkową i ograniczoną<sup>6</sup>.

## **Przysposobienie – adopcja**

Standardy prawne dotyczące przysposobienia wyznaczają: **Konwencja o prawach dziecka** (art. 21, 7, 9, 11, 20), **Konwencja o Ochronie Dzieci i Współpracy w Dziedzinie Przysposobienia Międzynarodowego** (konwencja haska) oraz, na gruncie europejskim, **Konwencja o Przysposobieniu Dzieci** z dnia 24 kwietnia 1967 r. (konwencja strasburska).

### **Zasady dotyczące przysposobienia wynikające z przepisów Konwencji o Prawach Dziecka:**

- Nadrzędnym celem przysposobienia jest dobro dziecka;
- Przysposobienie może ustanowić tylko kompetentna władza państwowa (np. sąd), po wnikliwym zbadaniu sytuacji dziecka, rodziców naturalnych i adopcyjnych;
- Warunkiem przysposobienia jest zgoda na przysposobienie osób zainteresowanych (wskazanych ustawowo);
- Przysposobienie związane z wyjazdem za granicę możliwe jest dopiero po wyczerpaniu możliwości adopcji krajowej;
- Warunkiem zgody na przysposobienie z wyjazdem dziecka za granicę jest zapewnienie dziecku warunków, nie gorszych niż w kraju;
- Państwo nie powinno dopuścić do komercjalizacji przysposobienia;
- Współpracą w sprawach przysposobienia powinny zajmować się wskazane w poszczególnych krajach kompetentne instytucje;
- Dziecko przysposabiane powinno znać swoje korzenie – prawo do znajomości własnej tożsamości.

### **Europejska Konwencja o Przysposobieniu określa bardziej szczegółowe standardy europejskie w kwestiach:**

---

<sup>6</sup> *Standardy prawa rodzinnego. Zagadnienia prawne dotyczące dziecka i rodziny*, Materiały szkoleniowe dla osób i instytucji pracujących z dzieckiem i rodziną, oprac. M. Kaczmarek, Warszawa 2011, s. 15-18.



- Minimalnego wieku przysposabiających, określając go w przedziale od 21 do 35 lat (dopuszcza wyjątki);
- Orzeczenie przysposobienia powinno być poprzedzone wnikliwymi wywiadami z uwzględnieniem wszelkich aspektów psychologicznych, środowiskowych i medycznych;
- ◆ Orzeczenie nie może być wydane przed upływem okresu wyznaczonego na pobyt dziecka u przysposabiającego (preadopcja);
- ◆ Strony powinny mieć wgląd w akty stanu cywilnego za wyjątkiem tych ujawniających fakt adopcji i tożsamość rodziców naturalnych (tajemnica adopcji dotyczy krewnych adoptowanego).

Polskie przepisy dotyczące przysposobienia są oparte o w/w standardy prawa międzynarodowego. Nawiązanie stosunku przysposobienia opiera się o orzeczenie sądu opiekuńczego poprzedzone: wnioskiem przysposabiającego i przeprowadzeniem rozprawy. Uregulowania kro pozwalają przysposobionemu, po uzyskaniu pełnoletności, na zapoznanie się z księgami stanu cywilnego w części dotyczącej dotychczasowego aktu urodzenia. Wpis do aktu urodzenia nie ulega obecnie zatarciu, choć przysposobiony poza wglądem do akt nie może żądać odpisu pierwotnego aktu urodzenia.

## Rodziny zastępcze

Podstawowym celem umieszczenia dziecka poza rodziną jest udzielenie wsparcia dziecku i rodzinie. Piecza zastępcza z założenia jest nastawiona na przywracanie dziecka rodzinie. W sytuacji naprawy chorego układu rodzinnego (reintegracja rodziny) dziecko powinno do niej wrócić.

Tak więc rodzinna opieka zastępcza z założenia jest opieką tymczasową. Oczywiście, w sytuacji uzasadnionej może ona oznaczać wychowywanie dziecka długookresowe – do usamodzielnienia. Tymczasowość jako nadrzędna idea nie wyklucza zaangażowania emocjonalnego po stronie rodziny zastępczej.

Rodzina zastępcza nie przejmuje pełni praw rodzicielskich. To rodzicom biologicznym, pomimo dysfunkcji i patologicznych w stosunku do dzieci zachowań, przysługuje władza rodzicielska i na nich spoczywa odpowiedzialność za dzieci. **Realizując swoje zadania opiekuńcze i wychowawcze rodzina zastępcza bierze wraz z rodziną naturalną współodpowiedzialność za dziecko (piecza podzielona).**



## Pieczą zastępczą - tryb umieszczania dziecka w rodzinie zastępczej

Zgodnie ze standardami prawnymi zawartymi w **Konwencji o prawach dziecka (art. 9)**, dzieci w Polsce mogą być umieszczane poza rodziną w trybie sądowym i administracyjnym podlegającym kontroli sądu.

### Tryb sądowy.

Tryb sądowy dotyczy przypadków umieszczenia dziecka poza rodziną w wyniku wydania orzeczenia sądowego o ograniczeniu, zawieszeniu lub pozbawieniu władzy rodzicielskiej. Każda z tych trzech form ingerencji we władzę rodzicielską powoduje inne skutki i relacje prawne pomiędzy dzieckiem, rodziną naturalną a rodziną zastępczą.

W sytuacji **zawieszenia władzy rodzicielskiej** ustanawia się obligatoryjnie opiekę prawną nad dzieckiem i wyznacza opiekuna prawnego do czasu ustania przyczyny „zawieszenia”.

Umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej poprzez **ograniczenie władzy rodzicielskiej może nastąpić w sytuacjach:**

1. naruszenia dobra dziecka (jako jedna z form ograniczenia władzy rodzicielskiej przewidzianych w **art. 109 kodeksu rodzinnego i opiekuńczego** (dalej: kro) z **dnia 25 lutego 1964 r. (Dz. U. z 2017, poz. 682)**;
2. przejawiania przez nieletniego symptomów demoralizacji (zarządzenie wydane na podstawie upn);
3. jako forma pomocy rodzicom w sprawowaniu władzy rodzicielskiej (zarządzenie wydane na podstawie **art. 100 kro**). Orzeczenie sądu może być wydane na wniosek rodziców, na podstawie informacji instytucji (np. wniosek pedagoga szkolnego, pracownika socjalnego) lub z urzędu. Takie umieszczenie nie wiąże się z ingerencją we władzę rodzicielską – rodzice mają pełnię władzy nad dzieckiem umieszczonym w pieczy zastępczej.

**Pozbawienie władzy** powoduje umieszczenie dziecka poza rodziną. Jest też sygnałem do poszukiwania trwałych rozwiązań sytuacji dziecka: adopcja lub długotrwała rodzina zastępcza. Sytuacja ta zobowiązuje sąd do ustanowienia opieki prawnej nad dzieckiem umieszczonym w pieczy zastępczej. Rodzic pozbawiony władzy rodzicielskiej zachowuje prawo do styczości z dzieckiem, chyba, że sąd wyda zakaz lub ograniczenie styczości. Sąd może to orzec w postanowieniu o pozbawieniu władzy rodzicielskiej lub w osobnym postanowieniu.

### Tryb administracyjny

To sytuacja umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej na wniosek rodziców. Wniosek może złożyć też samo dziecko za zgodą rodziców. W sytuacji zasadności wniosku starosta zawiera



umowę cywilnoprawną z rodziną zastępczą, której powierzył dziecko. Ma on także obowiązek niezwłocznego powiadomienia sądu opiekuńczego. Sąd po zbadaniu sprawy wydaje orzeczenie. W sytuacji zasadności wniosku rodziców sąd wydaje orzeczenie o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej w ramach pomocy rodzicom w sprawowaniu przez nich władzy rodzicielskiej (w trybie **art. 100 kro**). Sąd może też w zależności od sytuacji wydać orzeczenie o powrocie dziecka do rodziny lub o zawieszeniu, ograniczeniu lub pozbawieniu ich władzy rodzicielskiej. Z uwagi na wymóg niezwłocznego przekazania przez starostę sprawy do rozstrzygnięcia przez sąd, tryb administracyjny jest krótkotrwałą formą pieczy zastępczej<sup>7</sup>.

#### Dziecko może być powierzone do pieczy zastępczej w dwóch przypadkach:

1. Gdy rodzice zostali pozbawieni pieczy nad dzieckiem z powodów losowych: śmierć, choroba uniemożliwiająca opiekę, kara pozbawienia wolności, orzeczenie sądu dla nieletnich będące konsekwencją nagannej postawy dziecka, nie rodziców.
2. W przypadku naganego sposobu sprawowania przez rodziców pieczy nad dzieckiem; dysfunkcji w realizacji zadań opiekuńczo-wychowawczych.

### Ważne

**Głównym celem pieczy zastępczej (instytucjonalnej i rodzinnej) jest niwelowanie przyczyn niewydolności wychowawczej rodziny, oraz zaniedbania dzieci. Jeżeli zajmujemy się tylko dzieckiem wówczas możemy złagodzić skutki niewydolności – nie usuniemy jej przyczyn (art. 20 Konwencji).**

#### **Pieczą zastępczą a rodzina naturalna**

Utworzenie rodziny zastępczej nie powoduje powstania więzi rodzinno-prawnych, tak jak w przypadku adopcji; dziecko nie uzyskuje statusu dziecka rodziców zastępczych.

- ✓ Pomędzy rodziną zastępczą a dzieckiem nie powstają obowiązki i uprawnienia alimentacyjne, nie dochodzi pomiędzy nimi do dziedziczenia z mocy ustawy.
- ✓ Rodzice zastępczy nie przejmują pełni władzy nad powierzonym dzieckiem – w pełnieniu swych zadań podlegają nadzorowi.

<sup>7</sup> Por. Tamże, s. 16-21.







Rodzice dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej na ich wniosek (nie doszło do ingerencji sądu) mają pełne prawa decyzji o dziecku, w tym o jego okresie pobytu w rodzinie zastępczej.

Jeżeli dziecko zostało umieszczone w rodzinie zastępczej (domu dziecka) wskutek ograniczenia władzy na podstawie **art. 109 kro lub art. 9 ustawy z dnia 26 października 1982 r. - o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. z 2002 r. Nr 11, poz. 109 z późn. zm.)** (sprawowana jest nad nim opieka prawna), to zgodnie z **art. 112 kro**, prerogatywy władzy zostają podzielone pomiędzy rodziców i instytucję sprawującą pieczę.

Do obowiązków instytucji sprawującej pieczę należy:

- Piecza bieżąca (bezpieczeństwo, zdrowie, szkoła, wyżywienie);
- Wychowanie;
- Reprezentowanie dziecka w dochodzeniu środków utrzymania (dochodzenie alimentów, renty rodzinnej, renty odszkodowawczej, zasiłku rodzinnego).

Do obowiązków rodziców naturalnych należy:

- Decydowanie o obywatelstwie, nazwisku;
- Określanie miejsca pobytu;
- Wybór: kierunku nauki, przynależności do organizacji, sposobu leczenia, światopoglądu, rozwoju zainteresowań, wyjazdów za granicę;
- Piecza nad majątkiem dziecka.

W przypadku pozbawienia rodziców władzy rodzicielskiej nad dzieckiem ustanawia się opiekę prawną. Rodzice zastępczy najczęściej są opiekunami prawnymi dziecka. Pieczę nad dzieckiem regulują w takim przypadku przepisy **art. 145 i art. 174 kro**.

Ważne

**Na rodzica zastępczego, wychowawcę nie przechodzą uprawnienia zagwarantowane dla rodzica naturalnego objęte pojęciem „Kierowanie”.**



## STANDARDY I NORMY PRAWNE PRAWA ADMINISTRACYJNEGO (WYB. ZAGADNIENIA)

### POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE W SPRAWIE ŚWIADCZEŃ Z POMOCY SPOŁECZNEJ. RODZINA JAKO ŚWIADCZENIOBIORCA

**Obok osoby fizycznej rodzina jest drugim adresatem świadczeń z pomocy społecznej. W ustawie o pomocy społecznej (dalej: U.p.s.) rodzina występuje jako podmiot ochrony i świadczeniobiorca<sup>8</sup>.** W potocznym rozumieniu i definiowaniu rodziny podstawowe znaczenie odgrywają więzy pokrewieństwa. Przyjmuje się, że rodzinę tworzą, wspólnie zamieszkujący rodzice i dzieci. W definicji rodziny zamieszczonej w ustawie o pomocy społecznej najważniejsze znaczenie ma pozostawanie w faktycznej wspólnocie, pokrewieństwo natomiast odgrywa drugorzędą rolę. Zgodnie z **art. 6 pkt 14 U.p.s.** rodzinę tworzą osoby spokrewnione lub niespokrewnione pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące. W literaturze podkreśla się, że definicja rodziny zawarta w ustawie o pomocy społecznej jest sztuczną konstrukcją stworzoną na potrzeby tej ustawy, odbiegającą w istotny sposób od tradycyjnego ujęcia.

Rodzina jako podmiot ochrony wielokrotnie jest wymieniona w ustawie, w szczególności odnoszą się do niej **zasady i cele pomocy społecznej**:

- ❖ Pomoc ta ma umożliwić rodzinom przezwycięzenie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać samodzielnie, ma na celu wspieranie rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwienie im życia w warunkach odpowiadających godności człowieka.
- ❖ Zadaniem pomocy społecznej jest doprowadzenie do życiowego usamodzielnienia rodzin i ich integracji ze środowiskiem, rodziny zaś są zobowiązane do współdziałania w rozwiązywaniu ich problemów.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2013, Nr 182 z późn.zm.),



- ❖ Brak współdziałania rodzin, marnotrawienie przyznanej pomocy lub własnych zasobów, jak również dysproporcje między rzeczywistą a udokumentowaną sytuacją majątkową rodziny mogą być powodem odmowy przyznania pomocy lub jej zaprzestania.

Pośrednio do ochrony rodziny odwołuje się **art. 7 u.p.s.** wyliczający **okoliczności uzasadniające udzielenie pomocy**, do których należą między innymi: **przemoc w rodzinie, potrzeba ochrony macierzyństwa i wielodzietności oraz bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych.**

**Wśród świadczeń**, które ustawodawca kieruje również do rodziny, **należy wymienić**: zasiłek okresowy, zasiłek celowy, specjalny zasiłek celowy, pomoc na ekonomiczne usamodzielnienie, pracę socjalną, poradnictwo, interwencję kryzysową, a także dostarczenie posiłku, schronienia i ubrania. Ponadto, ustawa przewiduje specjalne formy pomocy skierowane wyłącznie do rodzin, do których zalicza się poradnictwo rodzinne i terapię rodzinną.

**Charakter prawny rodziny** jako świadczeniobiorcy budzi wątpliwości z uwagi na **brak podmiotowości prawnej**. **Rodzina nie jest osobą prawną**, jednakże ustawa o pomocy społecznej traktuje ją jako podmiot praw i obowiązków. Problem pojawia się również w postępowaniu administracyjnym w sprawie świadczeń. Zgodnie z **art. 29 kodeksu postępowania administracyjnego**<sup>9</sup> (dalej: k.p.a.) stronami mogą być osoby fizyczne i prawne. Inne zaś jednostki nieposiadające osobowości prawnej mogą być stroną tylko wówczas, gdy są państwowymi lub samorządowymi jednostkami organizacyjnymi i organizacjami społecznymi. Zatem w świetle powyższego przepisu rodzina nie może mieć statusu strony postępowania administracyjnego<sup>10</sup>.

Tezę tę potwierdza orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA), zgodnie z którym w postępowaniu o przyznanie świadczenia z pomocy społecznej rodzinie stroną jest każdy jej członek. Należałoby zatem przyjąć, że adresatem wydanej w takiej sprawie decyzji powinien być również każdy członek rodziny. Procesowa pozycja rodziny jest przedmiotem sporów doktrynalnych. Trudności z oceną jej statusu w postępowaniu administracyjnym pojawiają się również w orzecznictwie. Warto przytoczyć pogląd H. Szurgacza, że w prawie pomocy społecznej *"rodzina występuje w pewnym ograniczonym zakresie jako podmiot prawa. Jest to*

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017, Poz.1257).

<sup>10</sup> I. Sierpowska, *Zakres podmiotowy prawa do świadczeń pomocy społecznej*, Zeszyty Naukowe PWSZ im. Witelona w Legnicy nr 5, 2009, s. 98.



jednak szczególnie podmiot, który nie został wyposażony w osobowość prawną<sup>11</sup>. Do tego stanowiska nawiązuje również J. Jończyk, który podkreśla, że na gruncie ustawy o pomocy społecznej rodzina ma zdolność prawną, ograniczoną i swoistą podmiotowość, jako że ustawa przypisuje jej określone prawa i obowiązki<sup>12</sup>. Choć rozwiązanie to budzi zastrzeżenia doktryny prawa, jest w pełni uzasadnione ideami pomocy społecznej, koniecznością potraktowania rodziny jako jednego podmiotu wymagającego wsparcia i ochrony, ale również podmiotu, od którego oczekuje się określonej aktywności i współdziałania.

## Rodzina zastępcza

Analizując rodzinę jako adresata działań pomocy społecznej, nie można pominąć rodziny zastępczej.

**Podstawową funkcją rodziny zastępczej jest zapewnienie dziecku faktycznej pieczy w sytuacji, gdy opieka nad dzieckiem przejściowo lub stale nie może być sprawowana przez jego rodziców.** Rodzina taka może być ustanowiona również dla dziecka niedostosowanego społecznie.

Rodzina zastępcza powinna zapewnić dziecku: odpowiednie warunki bytowe; możliwości rozwoju fizycznego, psychicznego i społecznego; możliwości zaspokajania indywidualnych potrzeb; możliwość właściwej edukacji i rozwoju zainteresowań; odpowiednie warunki do wypoczynku i organizacji czasu wolnego.

Należy podkreślić, że prawne więzi dziecka z rodziną zastępczą są słabe. Rodzina ta, jak wskazuje jej nazwa, zastępuje tylko rodziców, nie zmienia to jednak sytuacji rodzinno-prawnej dziecka. **Rodzina zastępcza pełni jedynie funkcję opiekuna dla umieszczonego w niej dziecka i nie może sprawować nad nim władzy rodzicielskiej.**

Ustawa o pomocy społecznej dzieli rodziny zastępcze na; **spokrewnione z dzieckiem i niespokrewnione, w ramach tych drugich wyodrębnia się rodziny zawodowe wielodzietne, specjalistyczne i o charakterze pogotowia rodzinnego.**

Rodzina zastępcza z jednej strony jawi się jako podmiot wypełniający zadania władz publicznych w zakresie sprawowania opieki nad dziećmi jej pozbawionymi, z drugiej strony jest odbiorcą świadczeń i adresatem różnych działań administracji w sferze pomocy społecznej. Wśród świadczeń niepieniężnych art. 36 pkt 2 u.p.s. wymienia opiekę i wychowanie w

<sup>11</sup> H. S z ur g a c z, *Wstęp do prawa pomocy społecznej*. Wrocław 1992, s. 96, cyt. za, I. Sierpowska, *op. cit.*, s. 98 -99.

<sup>12</sup> J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Zakamycze 2001, s. 403, cyt. za, I. Sierpowska, *op. cit.*



rodzinie zastępczej. Rodzina ta nie jest adresatem świadczenia, ale podmiotem warunkującym jego realizację. Inną formą działań pomocy społecznej skierowanej do omawianego podmiotu są szkolenia oraz czynności składające się na proces kwalifikacji osób zamierzających pełnić funkcje rodziny zastępczej. Rodziny zawodowe niespokrewnione z dzieckiem otrzymują wynagrodzenie z tytułu świadczonej opieki i wychowania umieszczonych w nich dzieci.

**Rodziny zastępcze są również adresatem świadczeń z pomocy społecznej. Świadczeniem skierowanym wyłącznie do tych rodzin jest wsparcie finansowe na częściowe pokrycie kosztów utrzymania umieszczonych w niej dzieci. Świadczenie przysługuje rodzinie zastępczej również po osiągnięciu pełnoletności przez jej wychowanka, jeżeli nadal przebywa on w tej rodzinie i kontynuuje naukę.** Pomoc należy się do czasu ukończenia szkoły.

Ponadto rodziny zastępcze niespokrewnione z dzieckiem otrzymują dodatkowe świadczenie w wysokości **164,7 zł.** na każde dziecko z tytułu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem i jego wychowania.

Ponadto w związku z przyjęciem dziecka do rodziny zastępczej starosta może przyznać **jednorazowe świadczenie na zaspokojenie niezbędnych potrzeb dziecka.** Dodatkowego wsparcia finansowego lub rzeczowego starosta może również udzielić na dziecko umieszczone w rodzinie zastępczej, które na skutek zdarzenia losowego wymaga wzmoczonej pomocy<sup>13</sup>.

### Procedury administracyjne przyznawania świadczeń

Obecnie obowiązująca **ustawa o pomocy społecznej** przeprowadza szczegółową klasyfikację świadczeń z zakresu pomocy społecznej. Jednocześnie dość ogólnie reguluje postępowanie związane z ich przyznawaniem. **Uprawnienia do większości świadczeń ustalone są w postępowaniu administracyjnym.** Jednakże ze względu na dużą różnorodność form pomocy nie jest możliwe unormowanie jednolitego trybu jej przyznawania. Niektóre rodzaje wsparcia udzielane są na podstawie umów. Część świadczeń utrudnia lub wyklucza możliwość przeprowadzenia postępowania administracyjnego z uwagi na rodzaj pomocy lub podmiot jej udzielający. Dotyczy to np. świadczeń w postaci poradnictwa i pracy socjalnej. Ponadto pomocą społeczną zajmują się często podmioty, które nie mają kompetencji do rozstrzygania spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnej.

**Pomoc społeczna jest zadaniem administracji publicznej.** Podstawowymi podmiotami zajmującymi się świadczeniem pomocy społecznej są organy samorządu terytorialnego (i

<sup>13</sup> I. Sierpowska, *op. cit.*, s. 99.



samorządowe jednostki organizacyjne). Stąd przeważającą formą rozstrzygnięć dotyczących świadczeń są decyzje wydane w postępowaniu administracyjnym. Czynności organów opierają się na dwóch podstawowych źródłach prawa: ustawie o pomocy społecznej (dalej u.p.s.) i kodeksie postępowania administracyjnego.

### Ważne

**Przepisy ustawy o pomocy społecznej mają pierwszeństwo przed zastosowaniem kodeksu postępowania administracyjnego.**

Zgodnie z **art. 100 u.p.s.** przewodnią zasadą postępowania w sprawie przyznawania świadczeń jest kierowanie się dobrem osób korzystających z pomocy społecznej i ochroną ich dóbr osobistych. W szczególności, mając na uwadze ochronę danych osobowych, nie należy podawać do wiadomości publicznej nazwisk osób korzystających z pomocy społecznej oraz rodzaju i zakresu przyznawanego świadczenia. Jedynie w zakresie niezbędnym do przyznawania świadczeń można przetwarzać dane osób ubiegających się i korzystających z pomocy. Chodzi tu o informacje dotyczące: pochodzenia etnicznego, stanu zdrowia, nałogów, ska- zań, orzeczeń o ukaraniu<sup>14</sup>.

### Podmioty uczestniczące w postępowaniu

**Najważniejszymi elementami postępowania administracyjnego są organ i strona.** Zgodnie z omawianą ustawą zadania z zakresu pomocy społecznej wykonują jednostki samorządu terytorialnego, wojewoda oraz minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego. W myśl **art. 1 pkt 1 k.p.a.** organy jednostek samorządowych, wojewoda i minister mają zdolność prawną do prowadzenia postępowania administracyjnego. Kompetencje w tym zakresie określają również ustawy o samorządzie gminy, powiatu i województwa. Zaliczają one pomoc społeczną do zadań wykonywanych przez wszystkie trzy jednostki samorządowe, zaś **organami upoważnionymi do wydawania decyzji indywidualnych z zakresu administracji publicznej czynią odpowiednio wójta (burmistrza, prezydenta), starostę i marszałka województwa.** Dalszą konkretyzację kompetencji wprowadza ustawa o pomocy społecznej, dzieląc zadania dotyczące przyznawania świadczeń pomiędzy gminę i powiat. **Tym samym organami upoważnionymi do prowadzenia postępowania**

<sup>14</sup> I. Sierpowska, *Postępowanie administracyjne w sprawie świadczeń z pomocy społecznej*, Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy 1, 87-95, 2007, s. 87-88.



administracyjnego i wydawania decyzji w sprawie ustalenia uprawnień do świadczeń z pomocy społecznej jest **wójt (burmistrz, prezydent) i starosta**.

Należy dodać, że wskazane organy mogą upoważnić do wydawania decyzji inne osoby. Zgodnie z **art. 110 ust. 7 u.p.s.** wójt (burmistrz, prezydent) udziela upoważnienia do wydawania decyzji w sprawach z zakresu pomocy społecznej, należących do właściwości gminy kierownikowi ośrodka pomocy społecznej.

W powiecie natomiast decyzje wydaje z upoważnienia starosty kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie oraz inni pracownicy centrum upoważnieni na wniosek kierownika.

### Ważne

**Przestrzeganie przepisów o właściwości jest obowiązkiem organu administrującego. Rozstrzygnięcie sprawy z naruszeniem tych przepisów uznane jest za ciężką wadę decyzji, która może skutkować stwierdzeniem jej nieważności.**

**Postępowanie administracyjne nie może się toczyć bez udziału strony. Zgodnie z art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, albo każdy, kto żąda od organu czynności ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.**

**Stroną w postępowaniu z zakresu pomocy społecznej będzie podmiot, który jest bezpośrednio zainteresowany przyznaniem świadczenia.** W pierwszej kolejności należy zauważyć, że podmiotem tym może być osoba lub **rodzina**. Jak wspomniano wyżej, w orzecznictwie sądowym prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym w postępowaniu administracyjnym o udzielenie pomocy społecznej rodzinie prawa strony ma każdy członek tej rodziny. Podmiotowi zainteresowanemu zostanie przyznane świadczenie, jeżeli spełnia on określone prawem warunki. Pierwszym jest wystąpienie trudnej sytuacji życiowej połączone z niemożnością jej przezwyciężenia przy wykorzystaniu własnych uprawnień, możliwości i zasobów (**art. 2 ust.1 u.p.s.**). Ponadto osoba ubiegająca się o pomoc musi być zaliczona do ustawowego katalogu podmiotów uprawnionych do świadczeń. Obecnie są nimi: osoby posiadające obywatelstwo polskie i cudzoziemcy mający miejsce zamieszkania i przebywający na terytorium RP, cudzoziemcy posiadający zezwolenie na osiedlenie się lub na pobyt tolerowany w Polsce oraz uchodźcy, a ponadto obywatele państw członkowskich Unii





Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego przebywający na terytorium RP, którzy uzyskali zezwolenie na pobyt (**art. 5 u.p.s.**).

Ostatnim warunkiem dotyczącym podmiotu zainteresowanego jest spełnienie kryterium dochodowego, jeżeli wymaga tego konkretny rodzaj świadczenia.

### Przebieg postępowania i wydanie decyzji

Zgodnie z art. 102 ust. 1 u.p.s. postępowanie w sprawie przyznania świadczenia wszczyna się na wniosek, niemniej ustawa przewiduje również przypadki udzielenia pomocy z urzędu.

**Zasadniczo, gdy przedmiotem postępowania jest ustalenie obowiązku administracyjnego, postępowanie wszczynane jest z urzędu, zaś gdy przedmiotem postępowania jest uprawnienie, wszczęcie następuje na wniosek zainteresowanego. Ponieważ postępowanie w celu przyznania świadczeń z pomocy społecznej dotyczy interesu prawnego strony, to zwykle z jej inicjatywy rozpoczyna ono swój bieg.**

Wniosek w sprawie wszczęcia postępowania powinien być złożony w formie podania. Powinno ono zawierać:

- wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres, żądanie i podpis. (Jeżeli pismo zawiera braki, a istnieje możliwość skontaktowania się z osobą wnoszącą, należy wezwać ją w celu usunięcia wad.)
- Organ, do którego mylnie skierowano podanie, przekazuje je organowi właściwemu w sprawie. Strona nie może ponosić konsekwencji takiej pomyłki, to na organie ciąży obowiązek przestrzegania przepisów o właściwości.
- Wniosek o wszczęcie postępowania składa osoba zainteresowana lub jej przedstawiciel ustawowy.
- Ponadto ustawa o pomocy społecznej dopuszcza możliwość złożenia wniosku za zgodą tych podmiotów przez inną osobę. Rozwiązanie to należy ocenić pozytywnie, zwłaszcza mając na uwadze świadczeniobiorców, którymi często są osoby starsze, chore lub nieporadne.

### Postępowanie dowodowe

**Wydanie decyzji w postępowaniu administracyjnym poprzedzone jest ustaleniem stanu faktycznego.** Rozpoznając sprawę o udzielenie pomocy społecznej, organ ustala, czy zostały spełnione warunki do przyznania świadczenia. W szczególności bada:



- czy zaistniała trudna do przezwyciężenia sytuacja życiowa oraz czy zainteresowany może ją pokonać samodzielnie,
- czy ubiegający się o świadczenie spełnia kryterium dochodowe (jeśli jest ono wymagane)
- czy podmiot zainteresowany należy do grupy podmiotów uprawnionych do świadczeń wymienionych w art. 5 ustawy o pomocy społecznej.

**Ustalenie stanu faktycznego następuje w postępowaniu dowodowym, którego nadrzędnym celem jest dotarcie do prawdy obiektywnej.**

Dla celów dowodowych organ prowadzący postępowanie w sprawie przyznania świadczeń z pomocy społecznej może domagać się od innych organów sądów lub jednostek organizacyjnych udzielenia informacji, które mają znaczenie dla rozstrzygnięcia o przyznaniu lub wysokości świadczenia (art. 105 u.p.s.).

Szczególnym rodzajem dowodu przewidzianym w ustawie o pomocy społecznej jest **rodzinny wywiad środowiskowy**. Składa się on na postępowanie wyjaśniające poprzedzające rozstrzygnięcie każdej sprawy dotyczącej świadczeń, z wyjątkiem przyznania biletu kredytowanego. Zdaniem NSA rola wywiadu środowiskowego w sprawach pomocowych jest niezwykle ważna. **Jest on bowiem sposobem zbierania informacji**, rozmową z osobą starającą się o przyznanie świadczenia z pomocy społecznej (i jej rodziną), swoistym trybem postępowania dowodowego.

W myśl art. 107 ust. 1 u.p.s. rodzinny wywiad środowiskowy przeprowadza się w celu:

- ustalenia sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej osób i rodzin,
- wydania opinii w związku z ustanowieniem rodziny zastępczej, przyznania pomocy pieniężnej na utrzymanie dziecka w takiej rodzinie,
- dokonania oceny sytuacji opiekuńczo-wychowawczej dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej,
- przyznania pomocy pieniężnej w celu usamodzielnienia i kontynuowania nauki oraz skierowania dziecka do placówki opiekuńczo-wychowawczej.

**Wywiad środowiskowy przeprowadza pracownik socjalny. Może on domagać się od osoby lub rodziny starającej się o pomoc złożenia oświadczenia o dochodach i stanie majątkowym. Niezłożenie takiego oświadczenia jest podstawą odmowy przyznania świadczenia.**



W przypadku kolejnego ubiegania się o pomoc przez ten sam podmiot nie przeprowadza się nowego wywiadu środowiskowego, a jedynie aktualizuje się poprzedni. Analogicznie postępuje się w przypadku zmiany danych zawartych w wywiadzie. **W stosunku do osób korzystających ze stałych form pomocy społecznej aktualizację wywiadu sporządza się co najmniej raz na 6 miesięcy**, nawet jeżeli nie nastąpiła zmiana danych. Trzeba zaznaczyć, że niezależnie od wywiadu środowiskowego podmioty korzystające ze świadczeń są zobowiązane niezwłocznie poinformować organ, który przyznał pomoc, o każdej zmianie ich sytuacji osobistej, dochodowej i majątkowej branej pod uwagę w chwili ustalania świadczenia.

Zebrane dowody mogą wskazywać na dysproporcję pomiędzy udokumentowaną wysokością dochodu a sytuacją majątkową osoby lub rodziny starającej się o przyznanie pomocy. Dysproporcja może wskazywać, że podmioty te są w stanie samodzielnie przewyciężyć życiowe trudności. Sytuacja taka może mieć miejsce, jeśli rodzina lub osoba, mimo niskich dochodów, posiada znaczne oszczędności lub inne zasoby finansowe, wartościowe przedmioty majątkowe czy nieruchomości. Należy wówczas uznać, że nie została spełniona przesłanka przyznania pomocy, polegająca na zaistnieniu sytuacji życiowej, której dany podmiot nie może pokonać przy wykorzystaniu własnych uprawnień, zasobów i możliwości. Istnieje zatem podstawa do odmowy przyznania świadczenia. Ponadto ustawa o pomocy społecznej przewiduje szereg okoliczności, które mogą przesądzić o wydaniu decyzji negatywnej, są nimi: brak współdziałania osoby lub rodziny w rozwiązywaniu trudnej sytuacji życiowej, odmowa zawarcia kontraktu socjalnego lub niedotrzymanie jego postanowień, nieuzasadniona odmowa podjęcia pracy lub leczenia odwykowego, marnotrawienie własnych zasobów finansowych albo przyznanych świadczeń, ich niszczenie lub wykorzystywanie niezgodnie z przeznaczeniem (**art. 11 u.p.s.**)<sup>15</sup>.

Przed wydaniem rozstrzygnięcia organ jest zobowiązany umożliwić stronie wypowiedzenie się co do zebranych materiałów i zgłoszonych żądań (**art. 10 § 1 i art. 81 k.p.a.**). Co do zasady, rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu administracyjnym następuje w formie decyzji. A zatem przyznanie lub odmowa przyznania świadczenia z pomocy społecznej powinna być wyrażona w decyzji administracyjnej (poza świadczeniami w postaci pracy socjalnej, poradnictwa i biletu kredytowanego). Decyzja jest aktem skierowanym do indywidualnego adresata w konkretnej sprawie, zawiera: oznaczenie organu wydającego decyzję, datę wydania, oznaczenie strony, podstawę prawną, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne,

<sup>15</sup> Tamże, s. 90-93.



pouczenie o możliwości wniesienia odwołania, podpis z oznaczeniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji (**art. 107 § 1 k.p.a.**).

### Weryfikacja decyzji

Stronie niezadowolonej z rozstrzygnięcia służy prawo do wniesienia odwołania od decyzji. **Termin do złożenia odwołania wynosi 14 dni, licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia, po jego upływie decyzja staje się ostateczna.** Uruchomienie trybu weryfikacji rozstrzygnięć jest wyrazem zasady dwuinstancyjności postępowania oraz realizacją konstytucyjnych uprawnień jednostki. Zgodnie bowiem z **art. 78 Konstytucji RP**<sup>16</sup> każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. **Zasadniczo odwołanie wnosi strona będąca adresatem decyzji.** Niemniej ustawa o pomocy społecznej przyznaje to uprawnienie również innej osobie działającej za zgodą podmiotu ubiegającego się o świadczenie (**art. 106 ust. 6 u.p.s.**).

Odwołanie wnosi się do organu wyższego stopnia za pośrednictwem organu, który wydał decyzję. Organem wyższego stopnia w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego są **samorządowe kolegia odwoławcze**. Organ, który wydał decyzję w pierwszej instancji, może ją zmienić lub uchylić tylko wtedy, gdy uwzględni całość żądania strony. W przeciwnym wypadku w ciągu 7 dni przekazuje odwołanie wraz z aktami sprawy organowi wyższego stopnia. Organ ten ponownie rozpatruje sprawę i wydaje nową decyzję.

Poza odwołaniem weryfikacja decyzji w postępowaniu administracyjnym może nastąpić w trybach nadzwyczajnych. Kontroli poddane są zarówno decyzje wadliwe, jak i prawidłowe. Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje możliwość zmiany lub uchylecia decyzji ostatecznej, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. W odniesieniu do decyzji, na podstawie których strona nabyła prawo, potrzebna jest ponadto jej zgoda na weryfikację decyzji oraz brak sprzeciwu przepisów szczególnych. Jednocześnie **art. 163 k.p.a.** ustanawia możliwość zmiany lub uchylecia decyzji przyznającej stronie prawo na innych zasadach niż określone w kodeksie, o ile przewidują to przepisy szczególne. Taką szczególną regulację zawiera **art. 106 ust. 5 u.p.s.** Stwarza on możliwość zmiany (uchylecia) decyzji bez zgody strony, zarówno gdy jest to dla strony korzystne, jak i niekorzystne. Jednakże zmiana lub uchylecie decyzji na niekorzyść strony bez jej zgody następuje tylko w przypadku: zmiany przepisów prawa lub sytuacji osobistej albo dochodowej strony, jak również pobrania nienależnego świadczenia. Ponadto organ może zmienić lub uchylić decyzję w sytuacjach będących podstawą do odmowy przyznania świadczenia.

<sup>16</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483).



Sprawy z zakresu pomocy społecznej mają istotne znaczenie dla ochrony praw jednostki. Dlatego beczynność lub opieszałość organów właściwych w tych sprawach może okazać się szczególnie niebezpieczna. Stąd też konieczne jest rygorystyczne przestrzeganie zasady szybkości postępowania, wyrażonej przede wszystkim w obowiązku załatwiania spraw bez zbędnej zwłoki. Na przekroczenie terminu stronie służy zażalenie do organu wyższego stopnia. Milczenie administracji, jak również decyzja rozstrzygająca sprawę z zakresu pomocy społecznej mogą być przedmiotem skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego. W tym przypadku nie wystarczy już tylko niezadowolenie strony z wydanego rozstrzygnięcia, wnoszący skargę musi wykazać niezgodność decyzji z prawem. Od orzeczenia sądu wojewódzkiego przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>17</sup>.

## STANDARDY I NORMY PRAWNE PRAWA KARNEGO

### (WYB. ZAGADNIENIA)

#### PRAWA PROCESOWE DZIECKA

**Zasada dobra dziecka wymaga respektowania podmiotowości dziecka w działalności organów władzy publicznej oraz w postępowaniu sądowym poprzez, m.in.:**

- obowiązek wysłuchania i w miarę możliwości uwzględnienia zdania dziecka przez organa władzy publicznej,
- przestrzeganie prawa dziecka do wyrażania opinii, występowania w sądzie we własnych sprawach,
- informowanie dziecka i jego przedstawiciela prawnego o przysługujących dziecku prawach,
- ochronę interesów dziecka w postępowaniu sądowym poprzez, m.in.:
  - wnioskowanie o uchylenie jawności rozprawy, zwłaszcza gdy sprawa dotyczy przestępstw przeciwko obyczajowości oraz przeciwko rodzinie i opiece,

<sup>17</sup> I. Sierpowska, *Postępowanie administracyjne*..., s. 92-94.



- wnioskowanie o przesłuchanie pokrzywdzonych w pierwszej kolejności, przed przeprowadzeniem innych dowodów,
- wnioskowanie o przesłuchanie małoletniego pokrzywdzonego, ofiar gwałtu oraz znęcania się bez obecności oskarżonego, o ile są przesłanki wskazujące, że obecność ta mogłaby oddziaływać krępująco,
- kierowanie do sądu wniosków o uchylenie niewłaściwych pytań naruszających godność osobistą lub sferę prywatną pokrzywdzonego, a nie mających znaczenia dla istoty sprawy.

### Status pokrzywdzonego

Dziecko, ofiara przemocy może brać udział w procesie karnym. **Nabywa ono status pokrzywdzonego.** Zgodnie z **art. 51 § 2 Kodeksu postępowania karnego**<sup>18</sup> (dalej: k.p.k.), jeżeli pokrzywdzonym jest małoletni (osoba, która nie ukończyła lat 18 i nie posiada pełni praw ze względu na wiek) lub ubezwłasnowolniony częściowo, prawa jego wykonuje przedstawiciel ustawowy lub osoba, pod której pieczęcią pokrzywdzony pozostaje.

### Dziecko jako świadek w postępowaniu karnym

W kodeksie postępowania karnego nie występują przepisy dotyczące stricte dzieci. W rozdziale **k.p.k.** poświęconym świadkom, jest **art.189 pkt 1**, wedle którego nie odbiera się przyrzeczenia od osób, które nie ukończyły 17 lat. On to właśnie pozwala stwierdzić, że osoba poniżej lat 17 w ogóle może być świadkiem. Zgodnie z **art. 177 § 1 k.p.k. każda osoba wezwana w charakterze świadka ma obowiązek stawić się i złożyć zeznania. A zatem także i dziecko.** Wypada tu jednak przytoczyć **art. 92 kodeksu rodzinnego i opiekuńczego**<sup>19</sup> (dalej: k.r.o), zgodnie z którym dziecko pozostaje aż do pełnoletności pod władzą rodzicielską, która w zasadzie przysługuje obojgu rodzicom (**art. 93 § 1 k.r.o.**) i obejmuje w szczególności obowiązek i prawo rodziców do wykonywania pieczy nad osobą i majątkiem dziecka oraz do wychowania dziecka (**art. 95 § 1 k.r.o.**).

Rodzice są przedstawicielami ustawowymi dziecka pozostającego pod ich władzą rodzicielską (**98 § 1 k.r.o.**). **Zgodę na przesłuchanie dziecka powinien wyrazić jego prawny opiekun, jeżeli nie ukończyło ono 13 roku życia, czyli nie nabyło częściowej nawet**

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r., Kodeks postępowania karnego (Dz. U., Nr 89, poz. 555 z późn.zm.).

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r., Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2017, poz. 682).



**zdolności do czynności prawnych** (zgodnie z **art. 51 k.p.k.**, jeżeli pokrzywdzonym jest małoletni, prawa jego wykonuje przedstawiciel ustawowy). Rzadko się zdarza, aby oboje prawni opiekunowie (najczęściej rodzice) byli krzywdzącymi dziecko, a więc osobami, którzy takiej zgody odmówią.

Najczęściej sprawcą czynu karalnego względem dziecka jest jedno z rodziców, a na przesłuchanie wystarczy zgoda drugiego. Gdy jednak oboje tego odmówią, a narusza to w istotny sposób dobro dziecka, taką zgodę może wyrazić Sąd Opiekuńczy (Wydział Rodzinny i Nieletnich) na wniosek zainteresowanego procesowego podmiotu - konkretnie prokuratora. Kwestia ta uregulowana jest w **art. 23 k.p.k.**: „*W sprawie o przestępstwo popełnione na szkodę małoletniego (...) sąd, a w postępowaniu przygotowawczym prokurator zawiadamia sąd rodzinny w celu rozważenia środków przewidzianych w (...) kodeksie rodzinnym i opiekuńczym. Dziecko po ukończeniu 13 roku życia może oczywiście samo wyrazić zgodę na owe przesłuchanie.*”

### **Prawo do odmowy zeznań**

**Artykuł 182 § 1 k.p.k.** mówi, iż osoba najbliższa dla oskarżonego może odmówić zeznań. "Osoba najbliższa" to w świetle **art. 115 § 11 kodeksu karnego**<sup>20</sup> (dalej: k.k.) małżonek, wstępny, zstępny, rodzeństwo, powinowaty w tej samej linii lub stopniu, osoba pozostająca w stosunku przysposobienia oraz jej małżonek, a także osoba pozostająca we wspólnym pożyciu. **Oczywiście prawo odmowy zeznań przysługuje również dziecku.**

Zgodzić się należy z poglądem wyrażonym przez Sąd Najwyższy, że decyzja o odmowie lub składaniu zeznań należy wyłącznie do osoby, której to prawo przysługuje (**wyrok SN z 20 stycznia 1981 r. - I KR 329/80**), **co odnieść wypada również do dziecka**. Co prawda **art. 51 § 2 k.p.k.** stanowi, że jeżeli pokrzywdzonym jest małoletni albo ubezwłasnowolniony całkowicie lub częściowo, prawa jego wykonuje przedstawiciel ustawowy albo osoba, pod której stałą pieczęć pokrzywdzony pozostaje, to jednak słusznie zwraca się uwagę, że odmowa zeznań nie jest realizacją praw pokrzywdzonego, lecz realizacją **praw świadka**. Praktycznie niezwykle istotna jest kwestia, ażeby dziecko właściwie pojęło istotę przysługującego mu prawa. Zadanie odpowiedniego dotarcia do psychiki dziecka spoczywa tu na organie procesowym oraz ewentualnie biegłym psychologu. **Na mocy art. 185 k.p.k. dziecko może skorzystać z prawa do odmowy złożenia zeznań, które dotyczą osoby mu najbliższej. Organ prowadzący przesłuchanie musi mieć pewność, że dziecko zrozumiało udzielone**

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r., Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)



**mu pouczenie i na jego podstawie świadomie podjęło decyzję. Kwestia ta powinna być również rozwiązywana przy udziale i pomocy biegłego.**

## Przesłuchanie jednorazowe

Zgodnie z nowym rozwiązaniem przyjętym w **art. 185a k.p.k. w sprawach o przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności** (rozdz. XXV kk) **pokrzywdzonego, który w chwili czynu nie skończył 15 lat, powinno się przesłuchiwać tylko raz**, chyba że wyjdą na jaw istotne okoliczności, których wyjaśnienie wymaga ponownego przesłuchania, lub zażąda tego oskarżony, który nie miał obrońcy podczas pierwszego przesłuchania pokrzywdzonego. Przesłuchanie przeprowadza sąd na posiedzeniu z udziałem biegłego psychologa. W przesłuchaniu mają prawo wziąć udział: prokurator, obrońca oraz pełnomocnik oskarżonego. Także oskarżony może być obecny przy przesłuchaniu, gdy nie ogranicza to swobody wypowiedzi przesłuchiwanego. Protokół z tak przeprowadzonego przesłuchania odczytuje się na rozprawie głównej. Może to być także zapis dźwiękowy z przesłuchania<sup>21</sup>.

## Wiarygodność zeznań dziecka

Pewne praktyczne kłopoty powstać mogą w związku z treścią **art. 190 § 1 k.p.k.**, który brzmi: *„Przed rozpoczęciem przesłuchania należy uprzedzić świadka o odpowiedzialności karnej za zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy.”* Rzecz w tym, że o odpowiedzialności karnej można mówić w omawianym przypadku jedynie w stosunku do osób, które zeznały nieprawdę lub zataiły prawdę po ukończeniu 17 lat. Świadków w wieku od 13 do 17 lat pouczyć należy o treści odpowiednich przepisów ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich. Natomiast wszystkim występującym w charakterze świadków osobom w wieku poniżej lat 18, a zatem dzieciom w znaczeniu przyjętym na wstępie, warto zwrócić uwagę na aspekty etyczne problemu prawdomówności. **Najbardziej wiarygodne jest pierwsze przesłuchanie dziecka.** Każde następne przesłuchanie traci na wiarygodności przez uzasadnione podejrzenie konfabulacji. Uzasadnione - bo tak już jest skonstruowana psychika dziecka. Powtarzane kilkakrotnie przesłuchanie dziecka może jedynie rodzić wątpliwości, co do treści poprzednich i nie wnosi nic nowego do procesu, a dla dziecka staje się niepotrzebną traumą. **Dowód w postaci zeznań dziecka jest pełnowartościowym dowodem.** Zeznania

<sup>21</sup> *Standardy prawa rodzinnego. Zagadnienia prawne dotyczące dziecka i rodziny*, Materiały szkoleniowe dla osób i instytucji pracujących z dzieckiem i rodziną, oprac. M. Kaczmarek, Warszawa 2011, s. 33-35.





dziecka, jeżeli nawet dotyczą tylko opisu wydarzeń, bez analizy ich znaczenia, mogą w zasadniczy sposób wpłynąć na bieg postępowania. Dzieje się tak zwłaszcza, gdy uwiarygodniają one zeznania jedyne poza dzieckiem świadka - ofiary przemocy domowej (czyli znęcania się). **Zeznaniom tym musi towarzyszyć opinia biegłego - psychologa, który powinien odpowiedzieć na pytanie, czy dziecko zdolne było prawidłowo postrzegać sytuację i prawidłowo ją odtworzyć, czy nie ma skłonności do kłamstwa lub konfabulacji.** Przeprowadzony w ten sposób dowód z przesłuchania dziecka czyni zadość wymogom procesowym. Rozwiązuje także kwestię pouczenia dziecka o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywych zeznań; pouczenie takie otrzymuje biegły (i to w znacznie szerszym zakresie) - to on uwiarygodnia owe zeznania swoją fachową wiedzą<sup>22</sup>.

#### Wiarygodność zeznań stwierdza biegły w opinii wydanej na polecenie sądu.

Gwarancje respektowania praw i godności dziecka w postępowaniu sądowym (**wg. Konwencji o Prawach Dziecka**)<sup>23</sup>:

- ❖ Domniemanie niewinności do chwili udowodnienia winy zgodnie z prawem;
- ❖ Poinformowanie o stawianych mu zarzutach;
- ❖ Zapewnienie prawnej i innej pomocy w przygotowaniu i prezentowaniu swojej obrony;
- ❖ Rozpatrzenie sprawy bez zbędnej zwłoki przez organ sądowy w uczciwym procesie, przeprowadzonym zgodnie z prawem;
- ❖ Zapewnienie obecności rodziców lub opiekuna prawnego;
- ❖ Nie stosowanie przymusu podczas składania zeznań i w celu przyznania się do winy;
- ❖ Posiadanie prawa do odwołania się od przeczenia oraz innych związanych z nim środków do wyższej, kompetentnej, niezawisłej i bezstronnej władzy lub organu sądowego;
- ❖ Poszanowanie spraw z zakresu życia osobistego na wszystkich etapach procesowych.

<sup>22</sup> *Standardy prawa rodzinnego...*, s. 35-36.

<sup>23</sup> Konwencja o Prawach Dziecka z dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991, Nr 120, poz.526 z późn.zm.)



## Bibliografia

### Akty Normatywne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483).

Konwencja o Prawach Dziecka z dnia 20 listopada 1989 r. ( Dz. U. z 1991, Nr 120, poz.526 z późn.zm.)

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 r.

Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych z 16 grudnia 1966 r.

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 16 grudnia 1966 r.

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2013, Nr 182 z późn.zm.),

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017, Poz.1257),

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r., Kodeks postępowania karnego (Dz. U., Nr 89, poz. 555 z późn.zm.).

Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r., Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2017, poz. 682).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r., Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)

### Publikacje zwarte

Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Zakamycze 2001.

S z u r g a c z H., *Wstęp do prawa pomocy społecznej*, Wrocław 1992.

Sierpowska I., *Postępowanie administracyjne w sprawie świadczeń z pomocy społecznej*, Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy 1, 87-95, 2007.

Sierpowska I., *Zakres podmiotowy prawa do świadczeń pomocy społecznej*, Zeszyty Naukowe PWSZ im. Witelona w Legnicy nr 5, 2009.

*Standardy prawa rodzinnego. Zagadnienia prawne dotyczące dziecka i rodziny*, Materiały szkoleniowe dla osób i instytucji pracujących z dzieckiem i rodziną, oprac. M. Kaczmarek, Warszawa 2011.

