

**Ewa Koniuszewska\***, **Katarzyna Święch-Kujawska\*\***

## **ZASADY FINANSOWANIA ZADAŃ POWIATU W ZAKRESIE RODZINNEJ PIECZY ZASTĘPCZEJ**

### **Streszczenie**

Zadaniami własnymi powiatu są m.in. zadania w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. Obowiązek organizacji pieczy zastępczej przez tę wspólnotę samorządową wyrażony został *expressis verbis* w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, a następnie uwydatniony w art. 32 ust. 2 tej ustawy. Przy czym jego realizacja powinna odbywać się zgodnie z zasadą pomocniczości, zwłaszcza gdy przepisy ustawy przewidują możliwość zlecenia wykonania zadań przez organy jednostek samorządu terytorialnego.

Zauważyć należy, że na gruncie powołanego aktu prawnego zdefiniowane zostało pojęcie systemu pieczy zastępczej. Zgodnie z wolą ustawodawcy oznacza ono zespół osób, instytucji i działań mających na celu zapewnienia czasowej opieki i wychowania dzieciom w przypadkach niemożności sprawowania opieki i wychowania przez rodziców.

Sprawowanie pieczy zastępczej, zarówno instytucjonalnej, jak i pozainstytucjonalnej, wywołuje szereg skutków finansowych, zarówno dla podmiotu organizującego, jak i wykonującego tę pieczę. Aspekty prawnofinansowe pieczy zastępczej można zatem podzielić na takie, które dotyczą świadczeń otrzymywanych przez jej faktycznego

---

\* dr Ewa Koniuszewska, Katedra Prawa Samorządu Terytorialnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego; adres e-mail: ewa.koniuszewska@usz.edu.pl

\*\* dr hab. Katarzyna Święch-Kujawska, Katedra Prawa Samorządu Terytorialnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego; adres e-mail: katarzyna.swiech-kujawska@usz.edu.pl

wykonawcę, oraz na dotyczące zasad jej finansowania. Te ostatnie stanowią przedmiot analizy podjętej w opracowaniu.

**Słowa kluczowe:** zadania własne powiatu, rodzinna piecza zastępcza, zasady finansowania

Zadania samorządu terytorialnego mają charakter publiczny. Przypisywanie tym zadaniom przymiotu publicznych interpretować należy w ten sposób, że wykonywane są w interesie publicznym, a tym samym wykluczona jest ich realizacja w interesie prywatnym<sup>1</sup>. Art. 166 Konstytucji<sup>2</sup> oraz postanowienia ustaw ustrojowych<sup>3</sup> stanowią podstawę do kategoryzowania zadań jednostek samorządu terytorialnego na własne i zlecone. Na poziomie konstytucyjnym przyjęto, że zadaniami własnymi są zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Z kolei zadania zlecone to zadania realizowane wówczas, gdy wymagają tego uzasadnione potrzeby państwa<sup>4</sup>. Uregulowania ustaw samorządowych pozwalają na wyodrębnienie trzech kategorii zadań powiatu. Do pierwszej z nich zalicza się zadania i kompetencje klasycznie samorządowe, wykonywane przez organy powiatu w jego imieniu, na jego rachunek i odpowiedzialność. Zadania te wymienione zostały w art. 4 u.s.p. Mają one charakter kompensacyjny w stosunku do zadań gmin, zadania powiatu nie mogą bowiem naruszać zakresu działania gmin. Wobec tego do powiatu należą zadania lokalne, których gmina ze względu na ich ponadgminny zakres nie może wykonywać<sup>5</sup>. Powiat, będąc jednostką samorządu terytorialnego o większym potencjale gospodarczym, finansowym i społecznym niż gmina, jest w stanie samodzielnie podołać wykonaniu zadań o większym stopniu skomplikowania i specjalizacji, niż mogą to uczynić

<sup>1</sup> J. Niczyporuk, w: *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2005, s. 99, za: B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, s. 278.

<sup>2</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

<sup>3</sup> Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 z późn. zm.), przywoływana dalej jako u.s.g.; ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 1445 z późn. zm.), przywoływana dalej jako u.s.p.; ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 1392 z późn. zm.), przywoływana dalej jako u.s.w.

<sup>4</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, s. 278.

<sup>5</sup> B. Jaworska-Dębska, w: *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009, s. 401–402.

gminy<sup>6</sup>. Do kolejnej kategorii zadań powiatu należą zadania z zakresu administracji rządowej. Zadania te przekazywane są powiatowi w drodze ustawowej lub na podstawie porozumienia zawartego z organem administracji rządowej. Do zadań powiatu należy również zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży<sup>7</sup>.

Sformułowany w art. 4 ust. 1 u.s.p. katalog zadań powiatu i sposób ich określenia są wyrazem instytucjonalnej realizacji zasady subsydiarności, która opiera się na podstawowych założeniach: domniemania zadań i kompetencji na rzecz gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, powierzenia zadań przekraczających możliwości gminy innym jednostkom samorządu terytorialnego. Wobec tego powiaty spełniają funkcję uzupełniającą w stosunku do gminy. Funkcja ta obejmuje wykonywanie publicznych zadań lokalnych, którym gminy nie są w stanie podołać<sup>8</sup>.

Do zadań powiatu objętych enumeracją zawartą w art. 4 ust. 1 u.s.p. dodane zostały, na mocy postanowień art. 212 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej<sup>9</sup>, zadania w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. Obowiązek organizacji pieczy zastępczej przez tę wspólnotę samorządową wyrażony został *expressis verbis* w art. 3 ust. 1 u.w.r.p.z., a następnie uwydatniony w art. 32 ust. 2 u.w.r.p.z. Przy czym jego realizacja powinna odbywać się zgodnie z zasadą pomocniczości, zwłaszcza gdy przepisy ustawy przewidują możliwość zlecenia wykonania zadań przez organy jednostek samorządu terytorialnego.

Zauważyć należy, że w art. 2 ust. 2 u.w.r.p.z. zdefiniowane zostało pojęcie systemu pieczy zastępczej. Zgodnie z wolą ustawodawcy oznacza ono zespół osób, instytucji i działań mających na celu zapewnienie czasowej opieki i wychowania dzieciom w przypadkach niemożności sprawowania opieki i wychowania przez rodziców. Na system pieczy zastępczej określony w ustawie składają się: rodziny zastępcze, rodzinne domy dziecka, rodziny pomocowe, placówki

---

<sup>6</sup> M., Tetera, *Zadania samorządu terytorialnego oraz materialne podstawy i prawne formy realizacji*, w: *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, red. Z. Niewiadomski, Bydgoszcz–Warszawa 2001, s. 61.

<sup>7</sup> B. Jaworska-Dębska, w: *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009, s. 401–402.

<sup>8</sup> P. Dobosz, w: *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005, s. 78.

<sup>9</sup> Ustawa z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 135 z późn. zm.).

opiekuńczo-wychowawcze różnych typów, regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne, interwencyjne ośrodki preadopcyjne, organizatorzy rodzinnej pieczy zastępczej, koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej<sup>10</sup>. W przywołanej regulacji również wstępnie wskazano okoliczności sprawowania pieczy zastępczej, które następnie sprecyzowano w dalszych postanowieniach ustawy. Art. 32 ust. 1 u.w.r.p.z. określa bowiem, że piecza zastępcza jest sprawowana w przypadku niemożności zapewnienia dziecku opieki i wychowania przez rodziców. Na podstawie analizy postanowień przywołanych regulacji prawnych uzasadnione jest twierdzenie, że ustawodawca: uwydatnił zinstytucjonalizowany i czasowy charakter pieczy zastępczej; pośrednio zwrócił uwagę na prymat rodziców w sprawowaniu opieki nad dzieckiem (przyjęto ogólną formułę, zgodnie z którą pieczę zastępczą sprawuje się dopiero w przypadku niemożności sprawowania opieki i wychowania przez rodziców); wskazał, że piecza zastępcza sprawowana jest przez osoby inne niż rodzice dziecka<sup>11</sup>. Przedstawiciele nauki zwracają uwagę, że piecza zastępcza zastępuje pieczę sprawowaną przez rodziców, przede wszystkim w tym sensie, że trwa przez czas do tego konieczny. Okres jej wykonywania może być długi (trwać aż do dorosłości), ale podlega cyklicznie weryfikacji co do zasadności kontynuacji pieczy przez środowisko zastępcze<sup>12</sup>. W piśmiennictwie wyrażono także pogląd, zgodnie z którym piecza zastępcza ma być sprawowana nie tylko w przypadku, gdy rodzicom władza rodzicielska została odebrana, ograniczona bądź zawieszona. Konieczne jest jej sprawowanie w każdych okolicznościach uniemożliwiających zapewnienie przez rodziców opieki i wychowania dziecka, a zatem również w przypadkach, gdy nie zachodzą zmiany we władzy rodzicielskiej rodziców i ich władza nad dzieckiem jest pełna. Zasadność takiego stanowiska potwierdza treść art. 35 ust. 2 u.w.r.p.z., z którego wynika możliwość, warunkowana pilną koniecznością, umieszczenia dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej na wniosek lub za zgodą rodziców dziecka<sup>13</sup>.

Zasygnalizowano już, że powiat zobligowany jest zapewnić organizację pieczy zastępczej. Urzeczywistnienie tego zadania wymaga przygotowania rodzin zastępczych, urzędzenia i prowadzenia rodzinnych domów dziecka, ale również placówek

<sup>10</sup> K. Tryniszewska, *Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 36.

<sup>11</sup> S. Łakoma, *Instytucja rodzin zastępczych w prawie administracyjnym*, Łódź 2014, s. 75.

<sup>12</sup> M. Andrzejewski, *Ochrona praw dziecka w rodzinie dysfunkcyjnej (dziecko – rodzina – państwo)*, Kraków 2003, s. 185.

<sup>13</sup> K. Tryniszewska, *Ustawa...*, s. 134–135.

opiekuńczo-wychowawczych oraz finansowanie pieczy. Jego realizacja wiąże się ponadto z koniecznością zaangażowania wielu podmiotów, dlatego też ustawodawca dokonał podziału kompetencji w tym zakresie pomiędzy organy powiatu oraz podmioty uczestniczące w sprawowaniu pieczy zastępczej. Mimo że piecza zastępcza może być sprawowana, zgodnie art. 34 u.w.r.p.z., w formie rodzinnej i instytucjonalnej, to dalsze rozważania koncentrować się będą na analizie rozwiązań prawnych odnoszących się jedynie do pierwszej z wymienionych form.

W myśl art. 39 u.w.r.p.z. formami rodzinnej pieczy zastępczej są: rodzina zastępcza (spokrewniona, niezawodowa, zawodowa, w tym zawodowa pełniąca funkcję pogotowia rodzinnego i zawodowa specjalistyczna) i rodzinny dom dziecka. Organizacja rodzinnego domu dziecka należy do powiatu. Ustawodawca dopuścił jednak zlecenie przez powiat realizacji tego zadania organizacjom pozarządowym prowadzącym działalność w zakresie wspierania rodziny, pieczy zastępczej lub pomocy społecznej bądź kościelnym osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym, których cele statutowe obejmują prowadzenie działalności w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej lub pomocy społecznej. Obowiązujące rozwiązania prawne stwarzają także możliwość zorganizowania rodzinnego domu dziecka przez zainteresowany powiat na terenie innego powiatu. Realizacja tego zamierzenia wiąże się z koniecznością zawarcia porozumienia pomiędzy starostą powiatu, który organizuje rodzinny dom dziecka lub zleca to zadanie, a starostą powiatu, na terenie którego organizowany jest rodzinny dom dziecka.

Urzeczywistnieniu pieczy zastępczej w formie rodziny zastępczej lub rodzinnego domu dziecka służą kompetencje przypisane organowi stanowiącemu i kontrolnemu powiatu, oddziałujące bezpośrednio na sferę finansową podmiotów realizujących tę pieczę. Na mocy postanowień art. 91 u.w.r.p.z. rada powiatu uzyskała bowiem możliwość podnoszenia w drodze uchwały: wysokości świadczeń pieniężnych przysługujących rodzinie zastępczej oraz prowadzącemu rodzinny dom dziecka na pokrycie kosztów utrzymania każdego z umieszczonych dzieci; wysokości dodatku przysługującego rodzinie zastępczej oraz prowadzącemu rodzinny dom dziecka na pokrycie zwiększonych kosztów utrzymania dziecka legitymującego się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności; wysokości dofinansowania do wypoczynku poza miejscem zamieszkania dziecka; wysokości świadczeń na pokrycie niezbędnych kosztów związanych z potrzebami przyjmowanego do rodziny zastępczej lub rodzinnego domu dziecka, jak również kosztów związa-

nych z wystąpieniem zdarzeń losowych lub innych zdarzeń mających wpływ na jakość sprawowanej opieki; wysokości wynagrodzenia należnego rodzinie zastępczej zawodowej oraz prowadzącemu rodzinny dom dziecka.

Obowiązki związane z wykonywaniem rodzinnej pieczy zastępczej spoczywają także na organie wykonawczym powiatu. Postanowienia art. 38b ust. 1 u.w.r.p.z. obligują zarząd powiatu do sprawowania kontroli nad organizatorami rodzinnej pieczy zastępczej, rodzinami zastępczymi, prowadzącymi rodzinne domy dziecka. Organ wykonawczy powiatu może jednak upoważnić do sprawowania tej kontroli członka zarządu powiatu, pracownika urzędu albo kierownika jednostki organizacyjnej powiatu. W przypadku pieczy zastępczej wykonywanej na podstawie porozumienia zarząd powiatu właściwy do sprawowania kontroli określany jest w porozumieniu. Zgodnie z uregulowaniami art. 38b ust. 8 u.w.r.p.z. zarząd powiatu w związku z przeprowadzaniem postępowaniem kontrolnym ma prawo do: żądania informacji, dokumentów i danych niezbędnych do sprawowania kontroli; wstępu do obiektów i pomieszczeń kontrolowanej jednostki, rodziny zastępczej lub osób prowadzących rodzinny dom dziecka, w których wykonywane są ich zadania; przeprowadzania oględzin obiektów, składników majątku kontrolowanej jednostki oraz przebiegu określonych czynności objętych obowiązującym standardem; przeprowadzania oględzin obiektów, w których kontrolowana rodzina zastępcza lub osoby prowadzące rodzinny dom dziecka sprawują pieczę zastępczą; żądania od rodziny zastępczej lub osób prowadzących rodzinny dom dziecka udzielenia informacji w formie ustnej lub pisemnej w zakresie przeprowadzanej kontroli; obserwacji dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej; przeprowadzania indywidualnych rozmów z dziećmi umieszczonymi w pieczy zastępczej.

Istotną rolę w zakresie realizacji rodzinnej pieczy zastępczej ustawodawca przypisał przewodniczącemu organu wykonawczego powiatu. Na podstawie analizy rozwiązań prawnych zawartych w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej możliwe jest wyodrębnienie *kompetencji starosty o charakterze opiniodawczym*. Starosta właściwy jest bowiem do wydania opinii, na żądanie sądu, w sprawach dopuszczalności czasowego sprawowania pieczy zastępczej poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Na staroście spoczywa także obowiązek o charakterze ewidencyjnym, który można by umiejscowić w ramach pomocniczej funkcji administracji<sup>14</sup>. Na mocy

<sup>14</sup> J. Gierszewski, w: T. Maciejewski, J. Gierszewski, M. Brunka, *Z problemów administracji. Wybrane zagadnienia z administracji publicznej*, Chojnice 2012, s. 20.

postanowień art. 46 ust. 1 u.w.r.p.z. starosta został zobligowany do prowadzenia rejestru danych o osobach: zakwalifikowanych do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej, rodziny zastępczej niezawodowej lub do prowadzenia rodzinnego domu dziecka; pełniących funkcję rodziny zastępczej zawodowej lub rodziny zastępczej niezawodowej oraz prowadzących rodzinny dom dziecka. Starosta, tworząc rejestr, przetwarza dane osobowe na podstawie art. 7 ustawy. Z uwagi na fakt, iż zgromadzone dane w rejestrze tworzą zbiór danych osobowych, starosta powinien dokonać jego zgłoszenia do rejestracji Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych (art. 40 u.o.d.o.)<sup>15</sup>. Do prowadzenia rejestru danych starosta może upoważnić kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie. Gromadzone dane przekazywane są następnie do właściwego sądu.

Ustawodawca przyznał także staroście kompetencje o charakterze organizatorskim. W myśl postanowień art. 50 ust. 1 u.w.r.p.z. w przypadku wszczęcia postępowania karnego przeciwko członkom rodzinnej pieczy zastępczej starosta może zainterweniować w zakresie sprawowania pieczy zastępczej nad dzieckiem. Interwencja ta polega na zapewnieniu dziecku pieczy w innej rodzinie zastępczej albo na wyznaczeniu innej osoby spełniającej warunki dla prowadzącego rodzinny dom dziecka i powierzeniu jej prowadzenia rodzinnego domu dziecka, a gdy nie jest to możliwe – na zapewnieniu dzieciom pieczy w rodzinie zastępczej lub innym rodzinnym domu dziecka.

Zgodnie z treścią art. 54 u.w.r.p.z. starosta jest podmiotem uprawnionym, a w przypadku określonym w ustawie także zobowiązany do zawarcia umowy o pełnienie funkcji rodziny zastępczej zawodowej z rodziną zastępczą niezawodową, która spełnia warunki do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej. Dopuszczalne jest zawarcie tego rodzaju umowy przez starostę innego powiatu niż starosta powiatu właściwego ze względu na miejsce zamieszkania rodziny zastępczej niezawodowej. Zmiana organu właściwego do zawarcia umowy wymaga jednak porozumienia pomiędzy starostami.

Starosta upoważniony jest również do zawarcia umowy z kandydatami mającymi warunki do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka. Na mocy postanowień art. 57 ust. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 u.w.r.p.z. uzyskał on kompetencję do zatrudnienia w szczególnie uzasadnionych przypadkach i na wniosek rodziny zastępczej zawodowej lub rodziny zastępczej niezawodowej, a także na wniosek prowadzącego rodzinny dom dziecka, osoby do pomocy przy sprawowaniu opieki nad dziećmi i przy pracach gospodarskich.

---

<sup>15</sup> K. Tryniszewska, *Ustawa...*, s. 185.

Starosta realizując przynależne mu kompetencje w zakresie rodzinnej pieczy zastępczej, oddziałuje bezpośrednio lub pośrednio na sferę spraw finansowych podmiotów ją sprawujących. Wpływ ten uwidacznia się, gdy starosta udziela zgody osobie pełniącej funkcję rodziny zastępczej zawodowej lub prowadzącej rodzinny dom dziecka, posiadającej wynagrodzenie z tego tytułu, na podjęcie dodatkowego zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, jeśli nie będzie to miało negatywnego wpływu na sprawowanie pieczy zastępczej. Możliwość wyrażenia wspomnianej zgody przysługuje staroście, na którego terenie funkcjonuje rodzina zastępcza zawodowa lub rodzinny dom dziecka. W przypadku utworzenia rodziny zastępczej lub rodzinnego domu dziecka na terenie innego powiatu na zasadzie porozumienia właściwym starostą powinien być ten wskazany w porozumieniu<sup>16</sup>.

Kolejne uprawnienie starosty, a w przypadkach określonych przez ustawodawcę również obowiązek, wynika z postanowień art. 83 u.w.r.p.z. Uregulowanie to stwarza staroście podstawę do przyznawania rodzinom zastępczym oraz prowadzącym rodzinny dom dziecka dofinansowania do wypoczynku poza miejscem zamieszkania dziecka; świadczenia jednorazowego na pokrycie niezbędnych kosztów związanych z potrzebami przyjmowanego dziecka, kosztów związanych z wystąpieniem zdarzeń losowych lub innych zdarzeń mających wpływ na jakość sprawowanej opieki. Ponadto rodzinie zastępczej zawodowej starosta może raz do roku przyznać świadczenie na pokrycie kosztów związanych z przeprowadzeniem niezbędnego remontu lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym lub domu jednorodzinnego. Wysokość tych świadczeń bądź dofinansowania nie została sprecyzowana ustawowo, wobec czego starosta ma możliwość działania w ramach uznania administracyjnego. Mimo braku określenia wysokości tych świadczeń czy dofinansowania rada powiatu w drodze uchwały może podnieść ich wysokość, art. 91 u.w.r.p.z. odsyła bowiem do jej art. 83. Ustanowienie takiego rozwiązania prawnego czyni kompetencję organu stanowiącego i kontrolnego iluzoryczną, gdyż trudno podnieść wysokości świadczeń (lub dofinansowania), jeśli ustawa wyraźnie ich nie określa<sup>17</sup>.

Istotny obowiązek starosty wynika z uregulowań art. 71 u.w.r.p.z., które obligują go do zawiadomienia właściwego sądu w sytuacji, w której rodzina zastępcza lub prowadzący rodzinny dom dziecka nie wypełnia swoich funkcji lub wypełnia je niewłaściwie. Jeśli na skutek tych nieprawidłowości sąd zmieni orze-

---

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 232.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 261.



czenie o umieszczeniu dziecka w rodzinie zastępczej zawodowej lub rodzinnym domu dziecka, wówczas starosta może rozwiązać z rodziną zastępczą lub z osobą prowadzącą rodzinny dom dziecka umowę o pełnienie funkcji rodziny zastępczej lub prowadzenie rodzinnego domu dziecka, bez zachowania terminu wypowiedzenia. Do czasu ponownego umieszczenia w pieczy zastępczej starosta, właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka, ma obowiązek zapewnienia dziecku opieki i wychowania.

Znaczącą część zadań w zakresie rodzinnej pieczy zastępczej realizuje jej organizator. Zgodnie z treścią art. 76 ust. 1 u.w.r.p.z. organizatorem rodzinnej pieczy zastępczej jest jednostka organizacyjna powiatu lub organizacja pozarządowa prowadząca działalność w zakresie wspierania rodziny, pieczy zastępczej lub pomocy społecznej bądź kościelna osoba prawna i jednostka organizacyjna, której cele statutowe obejmują prowadzenie działalności w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej lub pomocy społecznej. Organizatorem rodzinnej pieczy zastępczej nie może być jednak placówka opiekuńczo-wychowawcza. Jeśli natomiast organizatorem rodzinnej pieczy zastępczej jest powiatowe centrum pomocy rodzinie, wówczas tworzy się w nim zespół do spraw rodzinnej pieczy zastępczej. Nadmienić należy, że powiatowe centrum pomocy rodzinie jest podstawową jednostką organizacyjną wykonującą zadania pomocy społecznej w powiecie. W miastach na prawach powiatu jest to miejski ośrodek pomocy społecznej, który może używać nazwy „miejski ośrodek pomocy rodzinie”<sup>18</sup>. Centrum jest głównym koordynatorem powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych<sup>19</sup>. Niezależnie od zadań przypisanych organizatorom rodzinnej pieczy zastępczej, a wymienionych na zasadzie exemplifikacji w ust. 4 art. 76 u.w.r.p.z., powiatowe centrum pomocy rodzinie gromadzi i przekazuje odpowiednio rodzinie zastępczej, prowadzącemu rodzinny dom dziecka informacje oraz dokumentację dotyczące dziecka wyszczególnione w art. 38a u.w.r.p.z. Ponadto kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie na mocy postanowień art. 38 ust 1 u.w.r.p.z. uprawniono, a po upływie roku od umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej zobowiązano do wytaczania na rzecz dziecka przebywającego w pieczy zastępczej powództwa o zasądzenie świadczeń alimentacyjnych.

---

<sup>18</sup> M. Miemiec, *Prawo pomocy społecznej*, w: *Materialne prawo administracyjne*, red. M. Miemiec, Warszawa 2013, s. 101.

<sup>19</sup> A. Jachowicz, *Funkcjonowanie pomocy społecznej. Wybrane problemy*, Dąbrowa Górnicza 2011, s. 88.

Zasygnalizowano już, że zadania organizatora rodzinnej pieczy zastępczej ujęte zostały w ramy katalogu sformułowanego przez ustawodawcę w art. 76 ust. 4 u.w.r.p.z. Katalog ten ma charakter otwarty, a wyszczególnione w nim zadania dotyczą przede wszystkim: pozyskiwania kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej, rodziny zastępczej niezawodowej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka; odpowiedniego przygotowania kandydatów, udzielania im szeroko rozumianej pomocy, jak również osobom sprawującym rodzinną pieczę zastępczą. Ponadto organizator rodzinnej pieczy zastępczej, w myśl postanowień art. 134 ust. 1 u.w.r.p.z., dokonuje ocen rodziny zastępczej albo prowadzącego rodzinny dom dziecka.

Sprawowanie pieczy zastępczej, zarówno instytucjonalnej, jak i pozainstytucjonalnej, wywołuje szereg skutków finansowych, tak dla podmiotu organizującego, jak i wykonującego tę pieczę. Aspekty prawnofinansowe pieczy zastępczej można zatem podzielić na takie, które dotyczą świadczeń otrzymywanych przez jej faktycznego wykonawcę, oraz na dotyczące zasad jej finansowania. Te ostatnie zostały objęte tematem niniejszego opracowania. Poza zakresem rozważań pozostawiono w związku z tym istotne kwestie związane z rodzajami, wysokością oraz regułami otrzymywania wsparcia finansowego przez rodziny zastępcze oraz rodzinne domy dziecka.

Równocześnie należy podkreślić, że problematyka zasad finansowania pozainstytucjonalnych form pieczy zastępczej jest rozległa i niejednorodna, a regulacje prawne jej dotyczące stanowią przedmiot bogatego orzecznictwa sądów administracyjnych. W celu zachowania przejrzystości rozważań należy zatem przyjąć ich systematykę, która winna obejmować następujące grupy problemów: ustalenie zakresu obowiązków finansowych, właściwość podmiotów organizujących pozainstytucjonalną pieczę zastępczą oraz wskazanie źródeł jej finansowania.

Przede wszystkim należy odnotować, że wydatki na opiekę i wychowanie dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej albo rodzinnym domu dziecka ponosi powiat. Analiza regulacji prawnych rozstrzygających o właściwości miejscowej jednostki samorządu terytorialnego powinna być poprzedzona wskazaniem katalogu wydatków na opiekę i wychowanie dziecka, do których ponoszenia jednostka ta jest zobligowana. Są nimi:

- 1) świadczenie na pokrycie kosztów utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej lub w rodzinnym domu dziecka,
- 2) dodatek do świadczenia na pokrycie zwiększonych kosztów utrzymania dziecka (dodatek na dziecko legitymujące się orzeczeniem o niepełno-

- sprawności lub orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności),
- 3) dofinansowanie do wypoczynku dziecka,
  - 4) świadczenie na pokrycie niezbędnych wydatków związanych z potrzebami przyjmowanego dziecka,
  - 5) świadczenie przyznane w związku z wystąpieniem zdarzenia losowego lub innego zdarzenia mającego wpływ na jakość sprawowanej opieki,
  - 6) środki finansowe na pokrycie nieprzewidzianych kosztów związanych z opieką i wychowaniem dziecka w rodzinnym domu dziecka lub funkcjonowaniem rodzinnego domu dziecka,
  - 7) środki finansowe na pomoc na kontynuowanie nauki i usamodzielnienie,
  - 8) środki finansowe na utrzymanie lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym lub domu jednorodzinnego, w którym zamieszkuje rodzina zastępcza zawodowa, rodzina zastępcza niezawodowa lub w którym jest prowadzony rodzinny dom dziecka, oraz środki finansowe związane ze zmianą tego lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym lub domu jednorodzinnego,
  - 9) świadczenie związane z remontem lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym lub domu jednorodzinnego, w którym zamieszkuje rodzina zastępcza zawodowa lub jest prowadzony rodzinny dom dziecka,
  - 10) wynagrodzenie wraz z pochodnymi od wynagrodzenia dla zawodowej rodziny zastępczej, prowadzącego rodzinny dom dziecka i osób zatrudnionych w rodzinie zastępczej oraz rodzinnym domu dziecka lub zajmujących się opieką i wychowaniem w rodzinnym domu dziecka,
  - 11) świadczenia dla rodziny pomocowej.

Wobec zamkniętego katalogu wydatków świadczeniami, do których ponoszenia ustawowo zobowiązany został organizator pieczy zastępczej, są tylko te, które wyraźnie wskazał ustawodawca.

Wracając do przyjętej kolejności badań, wskazać należy, że zgodnie z postanowieniami ustawy właściwość miejscową powiatu<sup>20</sup> ustala się ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed umieszczeniem go po raz pierwszy w pieczy zastępczej<sup>21</sup>. Wobec powyższego kluczowa jest interpretacja pojęcia „miejsce zamieszkania dziecka”. Na gruncie ustawy nie zdefiniowano go, w związku z tym należy odwołać się do zasad ogólnych obowiązujących na gruncie Kodeksu cywil-

---

<sup>20</sup> Por. postanowienie NSA z 6 maja 2015 r., sygn. I OW 23/15, [www.nsa.gov.pl](http://www.nsa.gov.pl).

<sup>21</sup> Por. G. Ninard, *Moment umieszczenia w pieczy zastępczej jako podstawa współfinansowania pobytu w pieczy zastępczej przez gminę*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2012, nr 1, s. 6.

nego<sup>22</sup>. W myśl art. 25 powołanej ustawy miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Z kolei miejscem zamieszkania dziecka pozostającego pod władzą rodzicielską jest miejsce zamieszkania rodziców albo tego z rodziców, któremu wyłącznie przysługuje władza rodzicielska lub któremu zostało powierzone wykonywanie władzy rodzicielskiej. Jeżeli władza rodzicielska przysługuje na równi obojgu rodzicom mającym osobne miejsce zamieszkania, miejsce zamieszkania dziecka jest u tego z rodziców, u którego dziecko stale przebywa. Jeżeli dziecko nie przebywa stale u żadnego z rodziców, jego miejsce zamieszkania określa sąd opiekuńczy.

W przypadku gdy niemożliwe jest ustalenie właściwości powiatu według powyżej wskazanego kryterium, powiatem właściwym do ponoszenia wydatków jest powiat miejsca ostatniego zameldowania dziecka na pobyt stały. Gdyby i to kryterium okazało się zawodne, tzn. niemożliwe byłoby ustalenie miejsca ostatniego zameldowania dziecka na pobyt stały, właściwy do ponoszenia wydatków jest powiat miejsca siedziby sądu, który orzekł o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej.

Interpretacja reguł ustawowych pozwala na sformułowanie następujących wniosków. Przede wszystkim wskazanie podmiotu zobowiązanego finansowo nie jest dowolne. Ustawodawca wprowadził poza tym gradację kryteriów ustalenia tej właściwości. Kolejne można stosować tylko wówczas, gdy poprzednie nie dało rezultatu w postaci wskazania, który powiat winien ponieść wydatki na dziecko umieszczone w pieczy zastępczej. Poza tym przy ustaleniu powiatu obowiązanego do ponoszenia wydatków na opiekę i wychowanie dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej w pierwszej kolejności należy uwzględnić stan faktyczny, który miał miejsce przed umieszczeniem dziecka po raz pierwszy w rodzinie zastępczej<sup>23</sup>. W przypadku powrotu dziecka do rodziny i ponownego umieszczenia go w pieczy zastępczej wydatki ponosi powiat właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed ponownym umieszczeniem go w pieczy zastępczej. Również i w tym przypadku stosuje się wskazane wyżej reguły precyzujące ustalenia.

Z punktu widzenia reguł finansowania pieczy zastępczej istotne znaczenie ma przyjęcie ustawowej zasady, zgodnie z którą powiat, na terenie którego

<sup>22</sup> Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 380 z późn. zm.).

<sup>23</sup> Por. postanowienie NSA z 24 czerwca 2015 r., sygn. I OW 58/15, [www.nsa.gov.pl](http://www.nsa.gov.pl); G. Ninard, *Zmiany w zakresie władzy rodzicielskiej nad dzieckiem a właściwość powiatu w sprawach pieczy zastępczej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2014, nr 3, s. 46.

funkcjonują mogące przyjąć dziecko rodzinne formy pieczy zastępczej, zawiera z powiatem właściwym do ponoszenia wydatków porozumienie w sprawie przyjęcia dziecka oraz warunków jego pobytu i wysokości wydatków. Podkreślenia wymaga, że w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany został pogląd, zgodnie z którym powyższe porozumienie nie ma charakteru aktu administracyjnego, lecz umowy cywilnoprawnej<sup>24</sup>. W związku z tym kwestia pokrywania kosztów umieszczenia i pobytu dziecka w pieczy zastępczej rozstrzygana jest w formie porozumienia (umowy) między powiatami, co oznacza, że w tym przypadku nie można mówić o sprawie administracyjnej. Brak jest zatem materialnoprawnej podstawy do wydania przez organy decyzji administracyjnej. Interpretacja przepisów uzasadnia również stwierdzenie, że spory dotyczące wskazanych porozumień nie stanowią sporów o właściwość w rozumieniu art. 4 p.p.s.a<sup>25</sup>, a tym samym Naczelny Sąd Administracyjny nie może rozstrzygać takich sporów w trybie powołanej ustawy<sup>26</sup>.

Przedstawiony wywód należy uzupełnić o konstatację, że na gruncie ustawy wprowadzono ograniczenia co do zakresu zawieranego porozumienia. Finansowanie bowiem wynagrodzeń wraz z pochodnymi od nich dla zawodowej rodziny zastępczej, prowadzącego rodzinny dom dziecka i osób zatrudnionych w rodzinie zastępczej i rodzinnym domu dziecka oraz świadczeń dla rodziny pomocowej odbywa się obligatoryjnie przy współdziałaniu powiatu miejsca zamieszkania (zamelodowania dziecka). Ponosi on te nakłady proporcjonalnie do liczby dzieci.

Ustawodawca uwzględnił również pewne szczególne sytuacje faktyczne, dając temu wyraz w postanowieniach art. 191 ust. 7 ustawy. Specyfika tych rozwiązań prawnych dotyczy odstępstw od przedstawionych powyżej reguł finansowania pieczy zastępczej. Nie stosuje się ich w odniesieniu do:

- 1) dzieci umieszczonych w rodzinie zastępczej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego. W takiej sytuacji wydatki na dziecko, w wysokości proporcjo-

---

<sup>24</sup> Postanowienie NSA z 29 września 2013 r., sygn. I OW 220/13, [www.nsa.gov.pl](http://www.nsa.gov.pl); postanowienie NSA z 24 września 2013 r., sygn. I OW 181/13, [www.nsa.gov.pl](http://www.nsa.gov.pl); postanowienie NSA z 20 sierpnia 2014 r., sygn. I OW 4/14, [www.nsa.gov.pl](http://www.nsa.gov.pl), postanowienie NSA z 24 września 2013 r., sygn. I OW 181/13, [www.nsa.gov.pl](http://www.nsa.gov.pl); postanowienie NSA z 23 marca 2012 r., sygn. I OW 31/12, Lex nr 1136736.; postanowienie NSA z 9 marca 2012 r., sygn. I OW 14/12, Lex nr 1122894.

<sup>25</sup> Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r., poz. 270 z późn.zm.).

<sup>26</sup> Postanowienie NSA z 20 sierpnia 2014 r., sygn. I OW 4/14, [www.nsa.gov.pl](http://www.nsa.gov.pl); postanowienie NSA z 24 września 2013 r., sygn. I OW 181/13, [www.nsa.gov.pl](http://www.nsa.gov.pl); postanowienie NSA z 21 maja 2013 r., sygn. I OW 17/13, [www.nsa.gov.pl](http://www.nsa.gov.pl); postanowienie NSA z 3 lipca 2012 r., sygn. I OW 88/12, [www.nsa.gov.pl](http://www.nsa.gov.pl); postanowienie NSA z 14 kwietnia 2015 r., sygn. I OW 247/14, [www.nsa.gov.pl](http://www.nsa.gov.pl).

nalnej do liczby dni pobytu dziecka w rodzinie zastępczej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego, ponosi powiat, o którym była mowa, albo powiat, który otrzymuje zwrot wydatków na utrzymanie dziecka,

- 2) dzieci pozostawionych bezpośrednio po urodzeniu lub dzieci, których tożsamość rodziców jest nieznana. W tym przypadku wydatki na dziecko ponosi powiat właściwy ze względu na miejsce pozostawienia dziecka.

Rozważania mające za przedmiot prawidłowości w finansowaniu pozainstytucjonalnych form pieczy zastępczej należy uzupełnić przedstawieniem przyjętych na gruncie u.w.r.p.z. reguł związanych z partycypacją gminy w tych wydatkach.

W przypadku umieszczenia dziecka w pozainstytucjonalnych formach pieczy zastępczej gmina właściwa ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed umieszczeniem go po raz pierwszy w pieczy zastępczej ponosi odpowiednio wymienione wcześniej wydatki w wysokości:

- 1) 10% wydatków na opiekę i wychowanie dziecka – w pierwszym roku pobytu dziecka w pieczy zastępczej,
- 2) 30% wydatków na opiekę i wychowanie dziecka – w drugim roku pobytu dziecka w pieczy zastępczej,
- 3) 50% wydatków na opiekę i wychowanie dziecka – w trzecim roku i następnych latach pobytu dziecka w pieczy zastępczej.

Należy podkreślić, że do powyżej wskazanych okresów pobytu dziecka w pieczy zastępczej wlicza się również okres przebywania tego dziecka, po osiągnięciu pełnoletności, w rodzinie zastępczej, rodzinnym domu dziecka lub placówce opiekuńczo-wychowawczej, na zasadach określonych w ustawie.

Zasady ustalania właściwości gminy współuczestniczącej w finansowaniu pozainstytucjonalnych form pieczy zastępczej są analogiczne do reguł obowiązujących przy określaniu kompetencji powiatu. Oznacza to, że jeżeli niemożliwe jest ustalenie właściwej ze względu na miejsce zamieszkania dziecka gminy, właściwa do ponoszenia wydatków jest gmina miejsca jego ostatniego zameldowania na pobyt stały. W przypadku gdy na podstawie tego kryterium niemożliwe byłoby ustalenie właściwej jednostki samorządu terytorialnego, do ponoszenia wydatków zobowiązana jest gmina miejsca siedziby sądu, który orzekł o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej. W przypadku powrotu dziecka do rodziny i ponownego umieszczenia go w pieczy zastępczej, wydatki ponosi gmina właściwa ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed ponownym umieszczeniem go w pieczy zastępczej.

Scharakteryzowane zasady udziału gminy w wydatkach ponoszonych na pieczę zastępczą nie znajdują zastosowania w odniesieniu do dzieci pozostawionych bezpośrednio po urodzeniu lub dzieci, których tożsamość rodziców jest nieznana.

Zauważyć również należy, że powiat, na terenie którego umieszczono dziecko w pieczy zastępczej, jest obowiązany do poinformowania o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej gminy oraz powiatu obowiązanych do ponoszenia na to dziecko wydatków w terminie 14 dni od dnia umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej. Odnotować należy, że wymóg ten ma charakter informacyjny, niewypełnienie go nie zostało bowiem obwarowane żadną sankcją np. w postaci utraty prawa do refinansowania tych kosztów.

Do grupy postanowień ustanawiających reguły finansowania pozainstytucjonalnych form pieczy zastępczej przez powiaty i gminy należy także zaliczyć wynikające z art. 191 ust. 14 doprecyzowanie, zgodnie z którym w przypadku gdy za pobyt dziecka w rodzinie zastępczej lub rodzinnym domu dziecka wydatki poniosła gmina i powiat, a następnie okazało się, że były to kwoty nienależnie pobrane przez rodziny zastępcze lub rodzinne domy dziecka, zwrócone kwoty tych świadczeń dzielone są pomiędzy podmioty finansujące, z uwzględnieniem wysokości poniesionych wydatków.

Regulacje ustawowe wskazują również, że w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość powiatów oraz gmin obowiązanych do ponoszenia charakteryzowanych wydatków stosuje się przepisy ustawy z 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>27</sup>. Powołany wyżej przepis (art. 191 ust. 16) został dodany w 2014 roku<sup>28</sup>, z uwagi na to, że w ustawie zmieniającej brak jest przepisów przejściowych; zgodnie z zasadą bezpośredniego działania nowego prawa, od chwili wejścia w życie nowych norm należy je stosować do wszelkich stosunków prawnych, zdarzeń czy stanów rzeczy danego rodzaju, zarówno tych, które dopiero powstaną, jak i tych, które powstały wcześniej, przed wejściem w życie nowych przepisów<sup>29</sup>.

Kolejną grupę problemów, którą należy – zgodnie z przyjętą systematyką – poddać analizie, jest wskazanie na źródła finansowania rodzinnej pieczy zastępczej. Fakt, że podmiotem bezpośrednio zobowiązanym do ponoszenia wydatków jest powiat (a pod-

---

<sup>27</sup> Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 23).

<sup>28</sup> Art. 191 ust. 16 dodany przez art. 1 pkt 82 lit. d ustawy z 25 lipca 2014 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 1188) zmieniającej ustawę o pieczy zastępczej z dniem 19 września 2014 r.

<sup>29</sup> Por. postanowienie NSA z 3 marca 2015 r., sygn. I OW 207/14, [www.nsa.gov.pl](http://www.nsa.gov.pl); postanowienie NSA z 12 maja 2015 r., sygn. I OW 27/15, [www.nsa.gov.pl](http://www.nsa.gov.pl).

miotem współuczestniczącym gmina), nie oznacza, że stanowią one wyłączne obciążenia budżetów tych jednostek samorządu terytorialnego. W artykule 193 u.w.r.p.z. wprowadzono bowiem zasadę, w myśl której za pobyt dziecka w pieczy zastępczej rodzice ponoszą miesięczną opłatę w wysokości wskazanych w ustawie przyznanach świadczeń oraz dodatków – w przypadku umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej spokrewnionej, rodzinie zastępczej zawodowej, rodzinie zastępczej niezawodowej lub rodzinnym domu dziecka. Zgodnie z postanowieniami ustawy wskazane wydatki ponoszą także rodzice pozbawieni władzy rodzicielskiej lub którym władza rodzicielska została zawieszona albo ograniczona. Obowiązek ten nie dotyczy jedynie rodziców dziecka pozostawionego bezpośrednio po urodzeniu. Charakteryzowaną opłatę rodzice ponoszą od dnia umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej, jednak nie ponosi się jej za okres, w którym dziecko umieszczone w pieczy zastępczej przebywa u rodziców. Z przytoczonych regulacji ustawowych wywieść należy następujące konkluzje. Przede wszystkim sformułowanie cytowanego art. 193 ustawy z 2011 roku o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej powoduje, że w przypadku zaistnienia okoliczności w nim określonych organowi nie pozostawiono możliwości wyboru rozstrzygnięcia. Jest on zobowiązany do wydania decyzji w przedmiocie ustalenia opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej, a decyzja taka jest decyzją związaną<sup>30</sup>.

Charakterystyczne i istotne jest także przyjęcie formuły, zgodnie z którą odpowiedzialność rodziców w wyżej wskazanym zakresie jest solidarna. Jak słusznie podkreśla się w orzecznictwie, ustalenie w postępowaniu administracyjnym powyższej odpłatności za pobyt dziecka w pieczy zastępczej należnej od rodziców, ze względu na tożsamość przedmiotową oraz tożsamość kształtowanego w sposób władczy stosunku administracyjnoprawnego, następuje w ramach rozpoznania jednej sprawy administracyjnej w rozumieniu art. 1 pkt 1 k.p.a., w której uregulowane zostają prawa i obowiązki obojga rodziców dziecka. Ich współudział w takim postępowaniu oparty jest na tzw. współuczestnictwie materialnym. W takiej zaś sytuacji wszczynane i prowadzone jest jedno postępowanie administracyjne, co oznacza, że kończy się ono jednym rozstrzygnięciem, skierowanym do obojga rodziców (będących stroną tego postępowania)<sup>31</sup>.

Na gruncie u.w.r.p.z. określono także konsekwencje nieterminowego wypełniania obowiązków płatniczych przez rodziców. Są nimi przede wszystkim naliczane odsetki ustawowe od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu,

<sup>30</sup> Wyrok WSA z 10 marca 2015 r., sygn. IV SA/GI 590/14, LEX nr 1676973.

<sup>31</sup> Wyrok WSA z 7 marca 2014 r., sygn. I SA/Wa 2830/13, LEX nr 1446967; Wyrok WSA z 27 marca 2014 r., sygn. III SA/Kr 1464/13, LEX nr 1453985.



w którym decyzja ustalająca opłatę stała się ostateczna. Dodatkową restrykcją jest przekazanie stosownej informacji do biura informacji gospodarczej. Przekazuje ją starosta w przypadku powstania zaległości z tytułu nieponoszenia opłaty za okres dłuższy niż 12 miesięcy. W celu uniknięcia ewentualnych wątpliwości interpretacyjnych doprecyzowano również, że należności z tytułu nieponoszenia omawianej opłaty podlegają egzekucji w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>32</sup>. Przyjęcie takich rozwiązań prawnych należy ocenić jednoznacznie pozytywnie, szczególnie z uwagi na dobro dzieci umieszczonych w rodzinnych formach pieczy zastępczej. Szybkość postępowania, bezsporność regulacji w powyższych kwestiach bez wątpienia przyczynia się do realizacji podstawowej funkcji ustawy.

Odnosząc się do aspektów proceduralnych ustalania wysokości opłaty ponoszonej przez rodziców, należy w pierwszej kolejności uwzględnić fakt, że ustala ją w drodze decyzji starosta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed umieszczeniem w rodzinie zastępczej lub rodzinnym domu dziecka. W przypadku gdy zmianie uległy okoliczności mające wpływ na wydanie decyzji administracyjnej dotyczącej opłaty, w szczególności, gdy zmianie uległa wysokość przyznanych świadczeń oraz dodatków albo średnich miesięcznych wydatków przeznaczonych na utrzymanie dziecka, starosta może bez zgody strony zmienić lub uchylić ostateczną decyzję administracyjną dotyczącą tej opłaty. Jak z tego wynika, katalog przypadków mogących skutkować zmianą wysokości opłaty jest otwarty. Poza tym przewodniczący zarządu powiatu jest uprawniony, a nie zobligowany do podjęcia takiej decyzji. W związku z tym ma ona charakter decyzji uznaniowej. Godzi się jednak podkreślić, że jakkolwiek obowiązek ponoszenia opłat solidarnie przez rodziców wynika wprost z ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, realizacja tego obowiązku przez wydanie decyzji ustalającej dla każdego rodzica wysokość opłaty, a także decyzji w przedmiocie ewentualnego odstąpienia przez organ od ustalenia opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej, winna odbywać się z poszanowaniem zasad obowiązujących w demokratycznym państwie prawnym. Żaden z przepisów ustawy nie wskazuje, że organ może wydać decyzję o ustaleniu wysokości opłaty z mocą wsteczną<sup>33</sup>. Uiszczoną przez zobowiązanych rodziców opłatę dzieli się proporcjonalnie do poniesionych wydatków i otrzymują ją gmina oraz powiat finansujące pobyt

---

<sup>32</sup> Ustawa z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 599 z późn. zm.).

<sup>33</sup> Wyrok WSA z 4 października 2013 r., sygn. II SA/Sz 470/13, LEX nr 1382602.

dziecka w rodzinnych formach pieczy zastępczej. Uzyskaną kwotę zalicza się w pierwszej kolejności na poczet należności najdawniej wymagalnych.

Warto również zasygnalizować, że w u.w.r.p.z zostało zawarte upoważnienie uelastyczniające postanowienia tego aktu prawnego w zakresie kształtowania zasad finansowania pieczy zastępczej. Dotyczy ono możliwości przyznawania szczególnego rodzaju preferencji w wymiarze i poborze charakteryzowanej należności. Rada powiatu określa bowiem, w drodze uchwały, szczegółowe warunki umorzenia w całości lub w części, łącznie z odsetkami, odroczenia terminu płatności, rozłożenia na raty lub odstępowania od ustalenia opłaty za pobyt dziecka w rodzinnych formach pieczy zastępczej. W związku z tym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego winien podjąć stosowną uchwałę. Podkreślić przy tym należy, że zakres upoważnienia został ściśle wytyczony przepisem ustawy. Postanowienia wykraczające poza ten zakres muszą zostać uznane za niezgodne z treścią przyznanego organowi stanowiącemu upoważnienia. Określenie warunków, na jakich dopuszczalne będzie zastosowanie konkretnej ulgi, stanowi podstawę materialnoprawną działania starosty, a nie proceduralną. W odniesieniu do prowadzonego postępowania w sprawie zastosowania określonej ulgi w opłacie za pobyt w pieczy zastępczej będą miały zastosowanie przepisy procedury administracyjnej dotyczące postępowania dowodowego, w tym przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Postępowanie administracyjne będzie prowadzone w tym przypadku przez starostę i to do niego należeć będzie ustalenie, jakiego rodzaju środki dowodowe uzna za konieczne do potwierdzenia spełnienia warunków do zastosowania ulgi, czy treść wniosku jest wystarczająca do wydania decyzji w tej sprawie i czy zachodzi konieczność wezwania stron do przedłożenia dokumentów na potwierdzenie zawartych w nim twierdzeń. Dokument jest tylko jednym ze środków dowodowych, uregulowanym w Kodeksie postępowania administracyjnego. System środków dowodowych jest otwarty, jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Przez pojęcie środka dowodowego należy rozumieć wszelkie źródła prawdziwych informacji umożliwiających dowodzenie<sup>34</sup>. W tym kontekście ograniczenie wykazania okoliczności mających wpływ na zastosowanie art. 194 ust. 2 ustawy jedynie do dokumentów jest niedopuszczalne<sup>35</sup>. Pod-

<sup>34</sup> B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 389.

<sup>35</sup> Wyrok WSA z 31 października 2012 r., sygn. IV SA/Wr 457/12, [www.nsa.gov.pl](http://www.nsa.gov.pl); por. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z 21 marca 2012 r., NK-I.4131.73.2012.AHor, Dz. Urz. Województwa Lubuskiego 2012, poz. 697.

jęta uchwała stanowi z kolei podstawę decyzji starosty, który na wniosek lub z urzędu może umorzyć w całości lub w części łącznie z odsetkami, odroczyć termin płatności, rozłożyć na raty lub odstąpić od ustalenia opłaty. W kontekście powyższych twierdzeń nasuwa się spostrzeżenie, że warunkiem *sine qua non* procedowania starosty jest funkcjonowanie w obrocie prawnym uchwały organu stanowiącego wyznaczającej standardy postępowania w sprawie przyznania preferencji w uiszczaniu opłaty. Zaakcentować również należy, że sprawa o odstąpienie od opłaty jest odrębną, indywidualną sprawą administracyjną, która winna zostać załatwiona co do jej istoty, a więc zakończyć się wydaniem osobnej decyzji administracyjnej. Ustalenie opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej oraz odstąpienie od niej nie mogą zostać orzeczone w tej samej decyzji z uwagi na brak podstaw prawnych do takiego działania<sup>36</sup>. W razie złożenia wniosku o odstąpienie od ustalenia opłaty winien on być rozstrzygnięty przed podjęciem decyzji ustalającej jej wysokość<sup>37</sup>.

Niezależnie od wskazanych zasad i źródeł finansowania pobytu dziecka w rodzinnych formach pieczy zastępczej, należy podnieść, że nie są one jedyne w ustawowym katalogu. Zgodnie bowiem z dyspozycją art. 197 ustawy jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych z zakresu realizacji zadań wspierania rodziny oraz systemu pieczy zastępczej<sup>38</sup>. Można zatem stwierdzić, że budżet państwa może być współfinansującym zadania wynikające z ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej również w przedstawionym obszarze. Uzupełnić należy, że wobec braku przepisów szczególnych, dotyczących wskazanego rodzaju dotowania, zastosowanie znajdą ogólne reguły stosowane dla tego typu dochodów zewnętrznych, a określone w ustawie o finansach publicznych<sup>39</sup>.

Reasumując, należy stwierdzić, że wypracowany system finansowania poza-instytucjonalnych form pieczy zastępczej co do zasady można ocenić pozytywnie.

<sup>36</sup> Wyrok WSA z 9 września 2014 r., sygn. III SA/Kr 410/14, [www.nsa.gov.pl](http://www.nsa.gov.pl); por. wyrok WSA z 4 września 2014 r., sygn. SA/Sz 56/14, LEX nr 1542361.

<sup>37</sup> Por. wyrok WSA z 20 stycznia 2016 r., sygn. IV SA/GI 566/15, [www.nsa.gov.pl](http://www.nsa.gov.pl).

<sup>38</sup> Por. Z. Ofiarski, *Prawo finansowe*, Warszawa 2010, s. 289; A. Niezgodna, *Dotacje celowe jako źródło dochodu gmin*, w: *Aktualne problemy finansów lokalnych i regionalnych w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej*, red. E. Chojna-Duch, Warszawa 2006, s. 319–330; A. Ostrowska, *Dotacja w systemie prawnofinansowym samorządu terytorialnego*, w: *Finanse publiczne i prawo finansowe – realia i perspektywy zmian. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Eugeniuszowi Ruśkowskiemu*, red. L. Eteł, M. Tyniecki, Białystok 2012, s. 289–298.

<sup>39</sup> Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.).

nie. Dotyczy to zwłaszcza rozwiązań systemowych, polegających na powiązaniu finansowania z organizacją i miejscem zamieszkania oraz zasadą partycypacji powiatu i gminy w finansowaniu rodzinnych form pieczy zastępczej. Aprobując należy też odnieść się do możliwości kształtowania określonych kwestii w drodze porozumień zawieranych pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego. Wydaje się, że przyjęcie takiego rozwiązania nie tylko zapewnia elastyczność prawa, ale przyczynia się do racjonalnego wykorzystywania posiadanego przez poszczególne jednostki potencjału. To z kolei urzeczywistnia idee zawarte w preambule ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Nie oznacza to jednak, że system finansowania rodzinnych form pieczy zastępczej nie wymaga kolejnych modyfikacji. Za jego najistotniejszą wadę można uznać znaczny stopień skomplikowania przepisów. Rozbudowane regulacje prawne z wielokrotnymi odesłaniami czynią go dodatkowo nieczytelnym. W oczywisty sposób utrudnia to praktyczne stosowanie przepisów ustawy. Wielokrotne nowelizacje aktu prawnego, również w charakteryzowanym obszarze, nie przyczyniły się, pomimo teoretycznego doprecyzowania przepisów, do usunięcia wskazywanych rozbieżności interpretacyjnych.

## Literatura

- Adamiak B., w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 389.
- Andrzejewski M., *Ochrona praw dziecka w rodzinie dysfunkcyjnej (dziecko – rodzina – państwo)*, Kraków 2003.
- Dobosz P., w: *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009.
- Gierszewski J., w: T. Maciejewski, J. Gierszewski, M. Brunka, *Z problemów administracji. Wybrane zagadnienia z administracji publicznej*, Chojnice 2012.
- Jachowicz A., *Funkcjonowanie pomocy społecznej. Wybrane problemy*, Dąbrowa Górnicza 2011.
- Jaworska-Dębska B., w: *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009, s. 401–402.
- Łakoma S., *Instytucja rodzin zastępczych w prawie administracyjnym*, Łódź 2014.
- Miemiec M., *Prawo pomocy społecznej*, w: *Materialne prawo administracyjne*, red. M. Miemiec, Warszawa 2013.

- Niczyporuk J., w: *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2005, s. 99, za: B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, s. 278.
- Niezgoda A., *Dotacje celowe jako źródło dochodu gmin*, w: *Aktualne problemy finansów lokalnych i regionalnych w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej*, red. E. Chojna-Duch, Warszawa 2006, s. 319–330.
- Ninard G., *Moment umieszczenia w pieczy zastępczej jako podstawa współfinansowania pobytu w pieczy zastępczej przez gminę*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2012, nr 1, s. 6.
- Ninard G., *Zmiany w zakresie władzy rodzicielskiej nad dzieckiem a właściwość powiatu w sprawach pieczy zastępczej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2014, nr 3, s. 46.
- Ofiarski Z., *Prawo finansowe*, Warszawa 2010, s. 289.
- Ostrowska A., *Dotacja w systemie prawnofinansowym samorządu terytorialnego*, w: *Finanse publiczne i prawo finansowe – realia i perspektywy zmian. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Eugeniuszowi Ruśkowskiemu*, red. L. Etel, M. Tyniewicki, Białystok 2012, s. 289–298.
- Tetera M., *Zadania samorządu terytorialnego oraz materialne podstawy i prawne formy realizacji*, w: *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, red. Z. Niewiadomski, Bydgoszcz–Warszawa 2001.
- Tryniszewska K., *Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Komentarz*, Warszawa 2015.

## **RULES OF FINANCING DISTRICT'S TASKS IN TERMS OF FOSTER CARE**

District (powiat) own tasks include among others tasks to support the family and the foster care system. The obligation to organize foster care by the self-governing community was expressed *expressis verbis* in the Act on family support and the foster care system, and then enhanced in Article 32 section 2 of this Act, whereby its implementation should be in accordance with the principle of subsidiarity, especially when the provisions of the Act provide for the possibility of local government bodies commissioning the execution of tasks to other entities.

It should be noted that the concept of the foster care system was defined under this act. According to the will of the legislator it involves a group of persons, institutions and actions to provide temporary care and education of children in cases of inability to exercise the care and upbringing by the parents.

The exercise of foster care, both institutional and non-institutional, produces a range of financial consequences, both for the entity organizing the care and one exercising it.

Legal and financial aspects of foster care can therefore be divided into those that relate to the benefits received by the entity actually performing it and to the terms of its financing. The latter are the subject of the analysis undertaken in this study.

**Keywords:** district (powiat) own tasks, foster care, rules of financing