

*Iwona Niżnik-Dobosz**

RANGA CZYNNOŚCI NIEWŁADCZYCH ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ, W TYM MATERIALNO-TECHNICZNYCH I SPOŁECZNO-ORGANIZATORSKICH, I ZNACZENIE ICH KONTROLI W REALIZACJI NORMATYWNYCH WARTOŚCI I DÓBR NA PRZYKŁADZIE STUDIUM PRZYPADKU

Wprowadzenie

Trudno o piękniejszy i wznioślejszy w obrębie nauki prawa administracyjnego temat niż zagadnienie dóbr chronionych w prawie administracyjnym. Tak postawione zagadnienie badawcze wyjaśnia i precyzuje istotę i sens bytu normatywnego prawa administracyjnego na tle postanowień prawa konstytucyjnego, europejskiego i międzynarodowego.

Tytułowe dobra jawią się przez pryzmat postanowień konstytucji. Ich podstawowy katalog mamy odkodowany przez ustrojodawcę z przyrodzonej godności człowieka i obowiązku solidarności z innymi¹. Jest zapisany na płaszczyźnie normatywnej konstytucji wprost lub w drodze odesłania do wartości przed i ponadpaństwowych. Powszechnie akceptowane przez suwerena wartości i dobra stają się przedmiotem praw i obowiązków podmiotów prawa, a także przedmiotem treści zasad obowiązującego porządku prawnego.

Prawo administracyjne posługuje się specjalną aparaturą pojęciową mającą umożliwić tworzenie, stosowanie i realizację tej gałęzi prawa, której pierwszorzędną cechą między innymi jest dostosowywanie do konstytucyjnych wartości, dóbr, celów, praw i obowiązków – adekwatnych różnorodnych postaci interesu publicznego, następnie normatywne „przekuwanie” interesu publicznego na normatywne postaci celów publicznych a potem przypisywanie celom publicznym

* Dr hab., prof. UJ, Katedra Prawa Administracyjnego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego.

¹ Przykładowo: godność człowieka, życie człowieka, zdrowie człowieka, dobro dziecka, dobro rodziny, prawda, sprawiedliwość, dobro i piękno, zrównoważony rozwój itd.

odpowiednich zadań publicznych, a także określanie zakresu ochrony praw i obowiązków². W ten sposób nauka prawa administracyjnego wkracza w problematykę norm celowościowych, zadaniowych, kompetencyjnych, podstawowych (materialnoprawnych). W uzasadnieniu realizacji interesu publicznego, w sferze normatywnej „pojawia się” administracja publiczna wyposażona we władztwo publicznoprawne, którego ostrze w dobie demokratycznego państwa prawnego jest odpowiednio złagodzone instytucją partycypacji społeczeństwa w wykonywaniu władzy publicznej. Administrowani są wyposażeni w sferze normatywnej w uzasadnione oczekiwania, interesy prawne, publiczne prawa podmiotowe i prawo do sądu administracyjnego. Sfera normatywnego przejawiania się prawa administracyjnego prezentuje wartości i dobra na płaszczyźnie norm prawnych. Sfery stosowania i realizowania prawa administracyjnego prezentują nam procesy wyważania i realizowania w praktyce interesu publicznego i opartego na prawie interesu jednostki.

Celem autorki jest zwrócenie uwagi na problemy związane z ochroną wartości i dóbr nie tyle na płaszczyźnie normatywnej co na płaszczyźnie realizacji prawa.

Nauka prawa administracyjnego koncentruje się w bardzo dużym stopniu na stosowaniu prawa administracyjnego. Wystarczy przeanalizować treść podręczników z zakresu prawa administracyjnego, aby zauważyć jak wiele miejsca jest w nich poświęcone tej problematyce.

Nie sposób jednak nie zauważyć, że obok pojęcia „stosowania prawa” w wąskim tego słowa znaczeniu³, doktryna posługuje się terminem szerszym „realizowanie prawa”⁴, w którym mieści się całokształt działalności administracji publicznej podejmowanej w celu wykonania, realizacji postanowień norm prawa administracyjnego, zarówno powszechnie obowiązującego, jak i wewnętrznego.

Można wręcz stwierdzić, że na pojęcie „realizowanie” prawa administracyjnego składają wszelkie wyobrażalne normatywnie formy⁵ działania administracji

² „Konstytucyjny zakres ochrony poszczególnych praw nie zawsze odpowiada zakresowi, w jakim dane prawo zostało skonkretyzowane w ustawach i innych aktach prawotwórczych. Ustawa zasadnicza może bowiem w sposób dorozumiany lub wyraźny dopuszczać zawężenie konstytucyjnego zakresu ochrony danego prawa przez ustawodawcę. Z drugiej strony ustawodawca może urzeczywistnić dane prawo w zakresie szerszym niż zagwarantowany w ustawie zasadniczej [...]”. Tak: K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 45.

³ „Stosowanie norm prawa administracyjnego dotyczy już tylko norm materialnoprawnych i polega – podobnie jak sądowe stosowanie prawa – na wyprowadzaniu z normy ogólnej (generalnej) i abstrakcyjnej normy indywidualnej i konkretnej”; tak: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 260.

⁴ „Realizowanie prawa dotyczy więc w szczególności norm zadaniowych, norm określających cele i kierunki, norm kompetencyjnych, norm wewnętrznych, a także norm prawa materialnego”, *ibidem*.

⁵ Formy działania administracji publicznej dające się wyłożyć, wyinterpretować z treści norm prawa administracyjnego.

publicznej, nie tylko te, które ujęte są w klasyfikacjach form działania, według określonych przydatnych nauce kryteriów, ale także te, które wyłamują się spod tych klasyfikacji, albo dopiero się kształtują.

Co więcej, w procesie realizowania norm prawa administracyjnego olbrzymią rolę odgrywa ułożenie w czasie i w przestrzeni działań administracji publicznej po to, by te działania były nie tylko zgodne z prawem powszechnie obowiązującym, ale skuteczne i efektywne⁶. W doktrynie, w tym kontekście zostało opracowane m.in. pojęcie ciągu działań zorganizowanych⁷.

W przedmiocie form działania administracji publicznej dają się zaobserwować dwa podejścia: jedno zmierzające do drobiazgowego rozgraniczania i uszczegóławiania, doprecyzowywania form, postaci aktywności działalności administracji publicznej, drugie idące w stronę ich generalizacji.

W tej sytuacji względnie skrajnych postaw rozwiązaniem najlepszym wydaje się być generalizacja, ale ze świadomością różnorodności kryjącej się pod ogólnie wyodrębnioną kategorią działalności administracji publicznej.

Zainteresowanie przedstawicieli nauki prawa administracyjnego stosowaniem prawa jest całkowicie zrozumiałe. Tradycyjna metoda działania tego prawa oparta na jednostronnych, autorytatywnych stosunkach administracyjnoprawnych⁸, materializuje się z zasady w treści decyzji administracyjnej, na podstawie której konkretyzowany jest konstytutywnie albo deklaratoryjnie stosunek administracyjnoprawny. W drodze wydawanych przez siebie aktów administracyjnych (w tym przede wszystkim decyzji administracyjnych), administracja publiczna – na podstawie odpowiedniego, wyraźnie sformułowanego upoważnienia ustawowego – wkracza w sferę praw i wolności człowieka, obywatela, podmiotu administrowanego, realizując tym samym dobra prawem chronione, interesy publiczne w zbiegu z interesami indywidualnymi, cele publiczne, zadania publiczne wskazywane przez ustawodawcę w odpowiednio skonstruowanych normach prawnych.

W pewnym, niczym obecnie nie uzasadnionym cieniu zainteresowań nauki prawa administracyjnego, pozostają czynności materialno-techniczne, nastawione na wywoływanie skutków, zmian w sferze rzeczywistości, dotyczące zarazem wykonania praw i obowiązków podmiotów administrowanych⁹.

⁶ Na temat znaczenia czasu w prawie administracyjnym, zob: J. Zimmermann (red.), *Czas w prawie administracyjnym*, Warszawa 2011.

⁷ Dorobek T. Kuty i tzw. szkoły wrocławskiej w przedmiocie form działania administracji publicznej.

⁸ J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968 r.

⁹ „Wytyczenie granicy pomiędzy działaniami materialno-prawnymi a społeczno-organizatorskimi jest w praktyce dosyć trudne, a przyjmowane kryterium podziału nie zostało do końca sprecyzowane. W nauce prawa administracyjnego przyjmuje się zazwyczaj za J. Starościakiem, że działania materialno-techniczne wymagają określonych podstaw prawnych w prawie powszechnie obowiązującym, jako że stanowić mogą one podstawy do nakładania na jednostkę obowiązku bądź przyznawania jej uprawnień. Jednocześnie jednak do działań materialno-technicznych kwa-

W doktrynie podnoszone jest zarazem, że z faktem zaistnienia danej czynności materialno-technicznej administracji publicznej, ustawodawca może połączyć skutki prawne.

Tezy dotyczące tematu

Mając na uwadze wciąż rosnącą i przybierającą na społecznym znaczeniu administrację świadcząca, aktualnym wyzwaniem jest umiejętność rozgraniczania administrowania sprawami publicznymi od samego fachowego udzielania świadczeń materialnych lub niematerialnych. Czasami wręcz te sfery działania: z jednej strony administracji publicznej, a z drugiej strony specjalistów, fachowców w danej sferze użyteczności czy też zapotrzebowania społecznego, zacierają się.

Często jedna osoba/jeden podmiot wykonuje zarówno funkcje z zakresu administracji publicznej, czyli organizuje wykonanie podstawowych funkcji państwa i samorządu terytorialnego, jak i zarazem jest fachowcem, którego działania na rzecz społeczeństwa ma w określony sposób ma właśnie zorganizować administracja publiczna.

W ten sposób, ten kto ma działać fachowo w imię dobra ogółu, dóbr i wartości chronionych prawem, sam zarazem musi zorganizować wykonanie swojego działania.

Klasycznym, akademickim wręcz przykładem w tej mierze są zakłady administracyjne, podmioty administrujące (organy administrujące) lub podmioty partycypujące z własnej woli i aktywności w wykonywaniu zadań i funkcji administracji publicznej.

Postrzeganie granicy pomiędzy administracją publiczną w znaczeniu rzeczowym (przedmiotowym) a fachowym udzielaniem świadczeń przez specjalistów (co samo w sobie nie stanowi już administrowania), jest jednak niezwykle ważne, gdyż od umiejętności jej nakreślenia zależy kwestia odpowiedzialności za organizację wykonania zadań publicznych, jak i samo fachowe wykonanie świadczenia relewantnego (istotnego) z punktu widzenia norm prawa administracyjnego.

Administratywiści koncentrują się na uszczerbku w sferze praw i wolności, a także zakresu obowiązków – jaki mogą sporządzić podmiotowi administrowanemu niezgodne z prawem akty administracyjne.

lifikuje się cały szereg działań, które nie są związane z obowiązkami dla jednostek, jednak ich dokonywanie może być dla organów obowiązkowe, stanowiąc podstawę uprawnień dla jednostki. [...] Działania społeczno-organizatorskie nie wymagają sprecyzowanej podstawy prawnej do ich podejmowania i nie mogą też stanowić źródła obowiązków dla jednostki ani też skonkretyzowanych (zindywidualizowanych) uprawnień”; zob. K. Ziemiński, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 5, *Prawne formy działania*, red. A. Błaś, J. Boć, M. Stahl, K.M. Ziemiński, Warszawa 2013, s. 70–71.

Nie można jednak nie dostrzegać, że sprzeczne z prawem wykonywanie czynności materialno-technicznych, lub ich niepodejmowanie, wyrządza szkody zarówno w dobrach materialnych i niematerialnych innych niż dobra prawne, jak i w dobrach prawnych, a także na koniec są przyczyną powstania różnych postaci odpowiedzialności po stronie podmiotów odpowiedzialnych za wykonywanie czynności materialno-technicznych składających się na wykonywanie zadań publicznych.

Niezwykle istotne jest przy tym samo odpowiednie zorganizowanie czynności materialno-technicznych w czasie i w przestrzeni, a także ich kontrola, w tym autokontrola (samokontrola).

Jeszcze innym zagadnieniem związanym z czynnościami materialno-technicznymi jest wykonywanie przez administrację publiczną postanowień norm prawa ustrojowo-organizacyjnego. W tych przypadkach bardzo często przepisy prawne nie określają szczegółowej procedury, trybu wykonywania postanowień tych norm, pozostawiając pewien zakres tworzenia danego organu w praktyce działaniom zgodnym z prawem, ale niesformalizowanym.

W tej sytuacji organ administracyjny/administrujący wykonując postanowienia norm ustrojowo-organizacyjnych, np. tworząc faktyczny byt określonego ustawą organu pomocniczego, korzysta z całości przysługujących mu kompetencji, a zadanie w postaci powinności zorganizowania bytu rzeczywistego danego organu stanowi w pewnym sensie podstawę czynności materialno-technicznych i innych niewładczych działań społeczno-organizatorskich prowadzonych w celu jego kreacji.

Studium przypadku

Przypadkiem wybranym przez mnie do pewnych refleksji dotyczących form działania administracji publicznej jest sposób wykonywania przez pracowników administracji publicznej zadań publicznych z zakresu regulacji ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, a także ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

W ramach funkcjonowania rodziny zastępczej zawodowej poniosła śmierć dwójka dzieci: 3-letni chłopiec i jego 5-letnia siostra. Dzięki udostępnieniu informacji w tej sprawie, pismem z dnia 17 grudnia 2012 r. przez wojewodę w P., możemy dowiedzieć się, że w wyniku kontroli przeprowadzonej w dniach od 18 września do 26 września 2012 r. stwierdzono nieprawidłowości w działalności Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie (zwanego dalej PCPR) w P. w zakresie funkcjonowania rodziny zastępczej, w której doszło do tych tragicznych zdarzeń.

W tym miejscu pragnę zaznaczyć, że nie jest celem tego artykułu wypowiedzenie się wprost o opisywanym zdarzeniu, które jest w tekście oczywiście zanonimizowane.

Nieprawidłowości opisane przez właściwe organy kontroli już po tym tragicznych zdarzeniach, stanowią dla mnie przyczynek do zaprezentowania własnych, ogólnych refleksji na temat prawnej i faktycznej rangi zakwestionowanych działań skontrolowanej *ex post* administracji publicznej.

Lektura wyników kontroli działalności PCPR w P. wskazuje, że być może pewna, „delikatnie pisząc”, niefrasobliwość różnych osób, podmiotów prawa, przy wykonywaniu czynności pozornie prostych, materialno-technicznych (lub innych, ale z zasady niewładczych), formalnych, ale w dużym stopniu niesformalizowanych – doprowadziła w jakimś stopniu do zdarzeń, które nie powinny zaistnieć w prawnym systemie publicznej pieczy nad rodziną i dziećmi w demokratycznym państwie prawnym.

Z pozytywnoprawnego punktu widzenia, właściwego dla prawnika administratywy można stwierdzić, że z przepisów bezwzględnie obowiązującego prawa administracyjnego, odnoszących się do pieczy rodzinnej, wynikały określone wzory powinnego zachowania się adresatów tych norm, które zostały jednak naruszone lub niepodjęte przez podmioty obowiązane do ich zachowania.

Pierwszy rodzaj nieprawidłowości został określony, przez organ kontroli, jako nieprawidłowości w organizacji pracy PCPR w P. w zakresie pieczy zastępczej.

Według pisma z dnia 17 grudnia 2012 sporządzonego przez zastępcę dyrektora Wydziału Polityki Społecznej PUW w G. dotyczącego wyników kontroli znajdują się następujące okoliczności:

1) „Zespół do Spraw Pieczy Zastępczej rozpoczął działalność w dniu 27 marca 2012 r., a winien być powołany z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, tj. od dnia 1 stycznia 2012 r.”

2) „Pracownik Zespołu do Spraw Świadczeń PCPR w P. nie będąc członkiem zespołu wykonuje zadania członka tego zespołu poprzez sprawowanie opieki nad rodzinami zastępczymi”.

3) „Bardzo nierównomierne obciążenie poszczególnych koordynatorów pieczy zastępczej i osób nadzorujących, liczbą rodzin zastępczych znajdujących się pod ich opieką”.

4) „Rodzina zastępcza została objęta opieką koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej od dnia 2 kwietnia 2012 r. Zgodnie z art. 233 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, objęcie rodziny zastępczej opieką koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej winno trwać od dnia powierzenia dzieci, tj. od dnia 19 stycznia 2012 r.”

5) „Koordynator rodzinnej pieczy zastępczej opiekowała się Rodziną Zastępczą samodzielnie bez współpracy z Zespołem do Spraw Pieczy Zastępczej.”

6) „W obiekcie PCPR w P. brak jest osobnego pokoju do spotkań z rodzinami zastępczymi”.

We wskazanej grupie nieprawidłowości, z punktu widzenia nauki prawa administracyjnego, mamy do czynienia z tzw. beczynnością ustrojowo-organiza-

cyjną, która m.in. polega na tym, że przez podmiot wyposażony w odpowiednie kompetencje nie został kreowany, w terminie wskazanym ustawą, właściwy organ pomocniczy o nazwie „Zespół do Spraw Pieczy Zastępczej”¹⁰. Analogicznie, koordynator rodzinnej pieczy zastępczej z opóźnieniem objął opieką rodzinę zastępczą, o której mowa. Zaistniała też bezczynność w przedmiocie współdziałania obowiązanych do tego przez ustawodawcę podmiotów prawa i zarazem administracji publicznej. Zostały naruszone, przez zaniechanie, zasady kultury organizacyjnej w przedmiocie organizacji przestrzeni.

Tymczasem jedną z podstawowych zasad prawa administracyjnego jest zasada obowiązku działania administracji publicznej we właściwym czasie, która oznacza, że w przypadku, w którym zaistnieją okoliczności określone hipotezą normy, organ kompetentny do działania w tym stanie faktycznym i prawnym – ma prawny obowiązek wykonać, zrealizować te działania.

Kreowanie organów każdego typu, w tym pomocniczych, jest procesem rozciągniętym w czasie, wymaga zaprojektowania przez właściwy podmiot kreujący w czasie i w przestrzeni pewnego ciągu działań (czynności zarówno prawnych, jak i pozaprawnych). Każda z tych czynności potrzebuje dla swej realizacji odpowiedniej miary czasu i trybu (formy).

Niepodjęcie takiego działania w odpowiednim czasie skutkuje efektem bezczynności ustrojowo-organizacyjnej. Normy prawa administracyjnego posiadają charakter bezwzględnie obowiązujący. Oznacza to, że adresaci norm tego prawa nie mogą oświadczeniami/przejawami swojej woli, czy też istnieniem innych okoliczności, zmieniać treści postanowień bezwzględnie obowiązujących norm tego prawa.

Jednocześnie trzeba mieć na uwadze, że podstawowym obowiązkiem administracji publicznej demokratycznego państwa prawnego jest konstytucyjna zasada legalizmu działania organów władzy publicznej. W związku z jej treścią, organy administracji publicznej działają na podstawie i w ramach prawa oraz podejmują działania w odpowiednim czasie.

Obecnie doktryna upatruje w zasadzie legalizmu właśnie kwestie działania przez administrację publiczną w odpowiednim czasie.

Z kolei nierównomierne obciążenie poszczególnych koordynatorów pieczy zastępczej i osób nadzorujących, liczbą rodzin zastępczych znajdujących się pod ich opieką – jest wynikiem sprawowania przez uprawniony podmiot funkcji kierowniczych z pominięciem zasady proporcjonalnego i racjonalnego działania.

W tym przypadku okazuje się, że wewnętrzny podział pracy dokonywany przez osobę właściwą w tym przedmiocie, nie jest bez znaczenia, a wręcz przeciwnie, dla sfery zewnętrznych działań administracji publicznej.

¹⁰ Na ten temat zob. P. Dobosz, *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2011, s. 251 i n.

W związku z tym trzeba mieć na uwadze swoiste sprzężenie zwrotne pomiędzy tzw. sferą wewnętrznego działania i organizacji administracji publicznej i oddziaływania tej sfery wewnętrznej na relacje zewnętrzne administracji publicznej z podmiotami administrowanymi, w tym objętymi pieczęcią.

Nauka administracji posługuje się pojęciami pojemności kompetencyjnej, zasięgu i rozpiętości kierowania, w tym także sprawowania nadzoru i kontroli. Przekroczenie miar tej pojemności, zasięgu i rozpiętości prowadzi do nieoczekiwanych przez prawo skutków.

Kolejny rodzaj nieprawidłowości to „Nieprawidłowe szkolenie, w lipcu i sierpniu 2010 r., na rodzinę zastępczą w świetle obowiązujących w tym czasie przepisów ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009, nr 175, poz. 1362 z późn. zm.): Rodzina zastępcza nie została, wbrew treści zaświadczenia kwalifikacyjnego przeszkolona na rodzinę zastępczą zawodową niespokrewnioną z dzieckiem.”

Ustosunkowując się do tego typu nieprawidłowości trzeba stwierdzić, że organizacja szkolenia i jego przebiegu stanowi ze strony administracji publicznej typową czynność materialno-techniczną. Jest to czynność kwalifikowana mająca – jako pewna wymagana prawem przesłanka ewentualnego nabycia uprawnień – określone znaczenie dla praw i zakresów obowiązków zarówno podmiotów szkolonych, jak i dla sytuacji prawnej i faktycznej tych, którzy mogą potencjalnie znaleźć się pod pieczęcią podmiotów/osób szkolonych. Samo szkolenie zawiera niezwykle cenny depozyt treści merytorycznych, relewantnych, istotnych z punktu widzenia ustawodawcy dla realizacji celów i zadań określonych ustawą. Wydawanie zaświadczeń też zaliczamy do czynności materialno-technicznych regulowanych normami k.p.a. Wydawanie zaświadczenia sprzecznego ze stanem prawnym lub faktycznym stanowi przestępstwo urzędnicze.

Następnie w dokumencie pokontrolnym wymieniona jest nieprawidłowa kwalifikacja rodziny zastępczej w dniu 9 września 2010 r. w świetle obowiązujących w tym czasie przepisów ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej:

a) nie ustalono i nie sprawdzono w procesie kwalifikacji Rodziny Zastępczej wątku leczenia psychiatrycznego u matki zastępczej, b) opinię o spełnianiu przez kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej warunków, o których mowa w art. 73 ust. 1 u ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej stanowiły dwa zdania, niewyczerpujące wymogów wynikających z przywołanego przepisu; c) brak wymienionych niżej dokumentów wskazanych jako podstawa kwalifikacji rodziny zastępczej (potwierdzenie odbycia 10 godzinnego stażu, pozytywna opinia wydana przez właściwy terenowo ośrodek pomocy społecznej po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego, rekomendacja szkolących kandydatów na rodzinę zastępczą, rekomendacja opiekuna stażu kandydatów na rodzinę zastępczą). (Brak również informacji o opiece stażu).

Organ kontroli podkreśla także, że „Rodzina Zastępcza nie była rekwalifikowana przed umieszczeniem w niej dzieci”.

Wyżej opisane czynności kwalifikacyjne i rekwalifikacyjne stanowią kategorię czynności materialno-technicznych typu kontrolowanie i opiniowanie. Kontrola, o której jest tutaj mowa, stanowi niezwykle istotną instytucję ustawy, gdyż determinuje możliwość podjęcia przez rodzinę zastępczą pieczy. Odzwierciedleniem przebiegu kontroli jest sposób napisania protokołu kontroli i wypełnienia kwestionariusza rodzinnego wywiadu środowiskowego. W odniesieniu do czynności kontrolnych, procedury/trybu przebiegu kontroli – w nauce prawa administracyjnego i nauki administracji znajdujemy wypowiedzi o tym, że czynności te muszą być podejmowane zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej, materialnej z zachowaniem zasady swobodnej oceny materiału dowodowego, bezstronności i zakazu dyskryminacji. Z kolei w procesie opiniowania i akcie opinii nie wystarczy sama sentencja, ale istotne jest uzasadnienie wyrażonego stanowiska. Opinia bez uzasadnienia stanowi akt arbitralnego działania administracji publicznej nieprzystające do zasad demokratycznego państwa prawnego. Z perspektywy dorobku prawa administracyjnego opinie mają charakter różnorodny: mogą mieć postać aktu administracyjnego (postanowienia), na które służy zażalenie i skarga do sądu administracyjnego. Mogą też mieć wymiar czynności materialno-technicznej. Wtedy problem ich kwestionowania przez adresata przed administracją publiczną i sądem administracyjnym zależy od tego, czy spełniają przesłanki czynności materialno-technicznych, o których stanowi art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*.

Zaistniały także odstępstwa od stanu prawnego:

Rodzina zastępcza przed umieszczeniem dzieci nie uzyskała, wymaganych przez art. 53 ust. 2 z dnia ustawy 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, pozytywnej opinii koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej.[...] W dokumentacji brak też zgody Rodziny Zastępczej na umieszczenie więcej niż 3 dzieci.

Ponadto

Rodzina Zastępcza nie otrzymywała wymaganego przez przepisy ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, wsparcia ze strony PCPR w P.

W obrębie tych zarzutów:

a) P.C.P.R. w P. otrzymywał sygnały o nieprawidłowym funkcjonowaniu Rodziny Zastępczej i nie podjął stosownych działań zapobiegawczych. Przeprowadzone postępowania wyjaśniające i naprawcze były nieodpowiednie do powziętych informacji. Sprawy rozpatrywano tendencyjnie, w żadnym z postępowań wyjaśniającym nie brano pod uwagę, że dane wydarzenia mogły mieć miejsce. Przyjmowano bezkrytycznie wyjaśnienia Rodziny, minimalizując odpowiedzialność;

b) Koordynator rodzinnej pieczy zastępczej opiekujący się Rodziną, otrzymując szereg sygnałów o możliwych i stwierdzonych nieprawidłowościach w Rodzinie Zastępczej, nie podjął odpowiednich działań sprawdzających, a także wspierających właściwe funkcjonowanie Rodziny Zastępczej;

c) Nie dokonano oceny rodziny zastępczej, o której mowa w art. 134 ust 1 w związku z art. 134 ust. 5 z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, przed upływem roku od umieszczenia w niej dzieci mimo ustalonych faktów będących przesłankami do dokonania takiej oceny;

d) Nie podjęto działań w zakresie ustalenia sposobu kontaktów chrzestnych rodziców oraz wszystkich dzieci z ojcem biologicznym.

W obrębie tych nieprawidłowości znajdują się te kategorie, które już były komentowane. Cechą, niestety powtarzającą się w tych nieprawidłowościach, jest lekceważenie przez właściwe podmioty wymogów formalnych, mających jednak poważne przełożenie na kwestie merytoryczne, materialnoprawne sprawowania pieczy oraz pomijanie czynności kontrolnych, w tym autokontrolnych (brak autorefleksji, samokontroli, która jest nieodłączną funkcją administrowania), od których zależało życie, zdrowie, opieka, wychowanie, wykształcenie, zadowolenie i szczęście dzieci objętych pieczą rodziny zastępczej i państwa.

Administrowanie sprawami publicznymi w przedmiocie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej dotyczy niezwykle cennej, wrażliwej i istotnej dla życia, zdrowia, opieki, wykształcenia i wychowania sfery stosunków społecznych. W odniesieniu do tego administrowania, ustawodawca – i zdecydowanie słusznie – formułuje cały szereg różnorodnych wymogów merytorycznych, materialnoprawnych, które bezwzględnie, bo taka jest właśnie natura prawa administracyjnego, muszą być zachowane zarówno przez administrację publiczną, podmioty wykonujące pieczę, jak i beneficjentów oraz użytkowników wspierania rodziny i systemu rodzinnej pieczy.

Jakiegokolwiek odstępstwa od zachowania wymogów formalnych, proceduralnych, ustrojowo-organizacyjnych, które w zamierzeniu ustawodawcy gwarantują zachowanie wymogów merytorycznych, materialnoprawnych – mogą doprowadzić, co niestety obrazuje przedstawiony casus, do efektów polegających na tragicznym zachwianiu pewności sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym¹¹ i w sferze faktów – których w żadnym wypadku nie oczekuje człowiek, ani społeczeństwo, ani ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

¹¹ Na ten temat zob.: A. Błaś (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012.