

Jacek Z. Szwaja

**FORMY DZIAŁANIA JEDNOSTEK
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
W ODNIESIENIU DO PIECZY ZASTĘPCZEJ**

Forms of local government in relation to foster care

Abstract: Local government units are legally obliged to carry out a number of tasks in the foster care system for children. These tasks generally referred to the Family and Guardianship Code specifies support for families and foster care system. The proper execution of these tasks requires appropriate forms of action. The paper presents: the type and form of tasks as well as and the legal action and actual actions taken in the field by the various local government units.

Key words: foster care, the local government, the form of action, legal action, actual action

Zarówno postulaty przedstawiane w odniesieniu do polityki państwa dotyczącej rodziny, oczekiwania i działania w tym obszarze, jak i stan regulacji prawnej w tym zakresie, w szczególności w zakresie wykonywania pieczy nad dzieckiem, uzasadniają rozważenie tego zagadnienia w odniesieniu do pieczy zastępczej. Jako instytucja prawna stanowi ona przedmiot regulacji przede wszystkim w obrębie prawa rodzinnego i prawa administracyjnego. Z tych względów ważne są wzajemne relacje, jakie występują tu pomiędzy wskazanymi dziedzinami prawa.

W piśmiennictwie z zakresu prawa rodzinnego prawne podstawy funkcjonowania rodzin zastępczych i placówek opiekuńczo-wychowawczych były omawiane od dawna, jednak unormowanie dotyczące bezpośrednio pieczy zastępczej, zawarte w głównym źródle prawa rodzinnego jakim, jest Kodeks rodzinny i opiekuńczy¹, było skromne i dotyczyło jedynie trzech kwestii szczegółowych: wskazania pieczy zastępczej jako jednej z form ograniczenia władzy rodzicielskiej (art. 109 § 2 pkt 5 k.r.o.), rozgraniczenia obowiązków uprawnień i kompetencji rodziców i podmiotów sprawujących pieczę zastępczą względem dziecka (art. 112¹ k.r.o.), opieki prawnej nad małoletnim umieszczonym w rodzinie zastępczej (art. 149 § 4 k.r.o.). W sprawach doboru rodzin zastępczych, współdziałania sądów opiekuńczych z organami administracji państwowej, zakresu i form pomocy państwa na rzecz dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych, odpłatności rodziców za pobyt ich dzieci w tych rodzinach oraz postępowania w tym zakresie, k.r.o. odsyłał do regulacji zawartej w odrębnych przepisach (art. 112² k.r.o.)². Poczynając od 1 stycznia 2012 r. stan ten uległ zmianie. Obecnie regulacja prawna w tym zakresie została w strukturze k.r.o. wyraźnie zaznaczona i poszerzona, a przepisy k.r.o. zawierają, jak określił to M. Andrzejewski, „zręby uregulowań odnoszących się do tworzenia i funkcjonowania rodzin zastępczych, rodzinnych domów dziecka i instytucjonalnych form pieczy zastępczej”³.

W odniesieniu do form prawnych opieki nad rodziną i dzieckiem, w tym pieczy zastępczej, w dalszym ciągu dominują jednak unormowania z zakresu prawa administracyjnego. Taki stan prawny istnieje, mimo że powyższa regulacja pełni wobec przepisów k.r.o. rolę służebną, umożliwiając realizację jego celów, w tym przypadku w zakresie pieczy nad dzieckiem gdy ta, w różnych sytuacjach i z różnych przyczyn, nie jest wykonywana przez rodziców, w następstwie czego ma charakter zastępczy.

Przepisy administracyjne dotyczące rodziny⁴ zostały wzbogacone o nową regulację. Zawarta jest ona w ustawie o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej. W toku procesu legislacyjnego przedstawiono dwa projekty ustawy – poselski⁵ i rządowy⁶, które rozpatrywane były wspólnie. Istotnym motywem do podjęcia i wprowadzenia tej regulacji było przekonanie, wyrażone w uzasadnieniu rządowego projektu wskazanej ustawy, że dotychczasowy model realizacji pieczy nad dzieckiem i rodziną i jego instrumenty wymagają zmian. Uznano też, że nowy

¹ Ustawa z 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. Nr 9, poz. 59 z późn. zm.), dalej skrót: k.r.o.

² Zob. szerzej: M. Andrzejewski, *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, wyd. 4, Warszawa 2011, s. 160.

³ *Ibidem*.

⁴ Według M. Andrzejewskiego, prawo dotyczące rodziny to zbiór norm należących do różnych gałęzi prawa, wyodrębniony według kryterium funkcji, jaką jest ochrona rodziny. M. Andrzejewski, *op. cit.*, s. 5, 10–16.

⁵ Ustawa z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. Nr 149, poz. 887, zmiany: Dz.U. Nr 288 z 2011 r., poz. 1690, Dz.U. z 2012 r. poz. 579), dalej: Ustawa.

⁶ Poselski projekt ustawy o rodzinnej opiece zastępczej (druk sejmowy nr 628, data wpływu 04.01.2008).

system winien być odrębnym elementem polityki rodzinnej państwa, uregulowanym nowym, systemowym aktem prawnym, w sposób kompleksowy regulującym problematykę wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej⁷.

Zakres przedmiotowy Ustawy obejmuje określenie:

- 1) zasad i form wspierania rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych,
- 2) zasad i form sprawowania pieczy zastępczej oraz pomocy w usamodzielnianiu jej pełnoletnich wychowanków,
- 3) zadań administracji publicznej w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej,
- 4) zasad finansowania wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej,
- 5) zadań w zakresie postępowania adopcyjnego.

Dla niniejszych rozważań najistotniejsza znaczenie ma regulacja dotycząca zadań powierzonych administracji publicznej⁸. Są to zadania należące do sfery prawa publicznego, w większości z zakresu działalności świadczącej. W jej ramach administracja publiczna ma obowiązek dostarczenia określonych usług o charakterze społecznym, w tym w zakresie pieczy zastępczej. Taki charakter zadań ma także wpływ na formy jej działania w omawianym obszarze. Prymat działalności świadczącej nie wyklucza, w odniesieniu do pieczy zastępczej, możliwości podejmowania zadań o innym charakterze i celu. Podzielić tu należy stanowisko A. Błasia, który omawiając problematykę zakresu i rodzaju ingerencji administracji, wyodrębnił cztery strefy jej działania – ochrona bezpieczeństwa, porządku i spokoju publicznego (tzw. policja administracyjna), reglamentacja (świadczenia materialne, świadczenia niematerialne)⁹.

Dział VI Ustawy nie zawiera tylko spisu zadań ustalonych przez ustawodawcę dla administracji publicznej. Jak wynika z tej regulacji, zadania administracji w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej podzielone zostały pomiędzy różne organy, tym samym wyznaczając zakres rzeczowy ich działania. Konkretnie określone rzeczowo zadanie, powierzone zostaje do wykonania wskazanemu podmiotowi administrującemu. W zależności od rodzaju zadania będzie to organ administracji rządowej centralnej (Rada Ministrów, minister właściwy do spraw rodziny) lub terenowej (wojewoda), względnie jednostka samorządu terytorialnego (gmina, powiat oraz samorząd województwa) lub podmiot prywatny, któremu organy jednostek samorządu terytorialnego zleciły realizację niektórych zadań wymienionych w Ustawie.

Ograniczając dalsze uwagi do działań jednostek samorządu terytorialnego wskazać należy, jak powyższe zagadnienie przedstawia się z punktu widzenia

⁷ Rządowy projekt ustawy o wspieraniu rodzin zastępczych i systemie pieczy zastępczej (druk sejmowy nr 3378, data wpływu 17.09.2010).

⁸ Rządowy projekt ustawy o wspieraniu rodzin zastępczych i systemie pieczy zastępczej – uzasadnienie s. 2 (druk sejmowy nr 3378).

⁹ Dział VI, art. 176 do art. 190 Ustawy.

podmiotowego. W odróżnieniu od zadań powierzonych organom administracji rządowej, w jednostkach samorządu terytorialnego zadania te wykonywane mogą być nie tylko przez organy samorządu terytorialnego, ale również samorządowe jednostki organizacyjne. Nie jest to różnica jedyna. Wcześniej zaznaczono, że przedmiotowe zadania są zadaniami publicznymi przede wszystkim z zakresu działalności świadczącej. Okoliczność ta ma wpływ na rozdział tych zadań między różne szczeble władz publicznych, w tym poszczególne szczeble samorządu terytorialnego. Ustawodawca postanowił, że zadania z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej są realizowane zgodnie z zasadą pomocniczości, zwłaszcza gdy przepisy ustawy przewidują możliwość zlecenia realizacji tych zadań przez organy jednostek samorządu terytorialnego¹⁰. W tym stanie prawnym przyjąć należy że powyższe zadania powinny być wykonywane na najniższym z możliwych szczebli władz publicznych¹¹. Treść regulacji w Ustawie uwzględnia to stanowisko. Świadczy o tym nie tylko kolejność regulacji w dziale VI Ustawy. Zgodnie z nią, zadania wymienione zostały poczynając od gminy, a więc od najniższego szczebla władz publicznych. Przede wszystkim potwierdza to porównanie liczby zadań powierzonych jednostkom samorządu terytorialnego (31 zadań)¹² z liczbą tych, które należą do zakresu organów administracji rządowej (16 zadań)¹³. Różnica zachodzi także wtedy, gdy uwzględni się charakter zadań. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują, nie tylko w omawianym zakresie, zadania własne oraz zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Nie występuje sytuacja odwrotna, w której organy administracji rządowej byłyby uprawnione do przejęcia i wykonywania zadań samorządowych. Warto zaznaczyć, że Ustawa formułuje zasadę domniemania zadań i kompetencji powiatu w zakresie wszystkich zadań publicznych dotyczących pieczy zastępczej. Powyższe zadania starosta wykonuje za pośrednictwem powiatowego centrum pomocy rodzinie oraz organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej. Zgodnie z art. 182 ust. 2 Ustawy,

do zakresu działania powiatowego centrum pomocy rodzinie należą wszystkie sprawy z zakresu pieczy zastępczej niezastrzeżone na rzecz innych podmiotów. Regulacja taka jest prawnie dopuszczalna, ale zarazem stanowi wyjątek od zasady domniemania i kompetencji gminy¹⁴.

¹⁰ Art. 3 ust. 3 Ustawy.

¹¹ Szerzej na temat zasady pomocniczości jako podstawy do określenia zadań jednostek samorządu terytorialnego zob.: H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001, s. 90–93.

¹² Dla gminy 8 zadań własnych i 1 zlecone (art. 176, art. 177 Ustawy), dla powiatu 15 zadań własnych i 2 zlecone (art. 180, art. 181 Ustawy), dla samorządu województwa 4 własne i 1 zlecone (art. 183, art. 184 Ustawy).

¹³ Wojewodzie powierzono 6 zadań, ministrowi właściwemu do spraw rodziny – 10 zadań.

¹⁴ Zob. art. 164 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 423 z późn. zm.) oraz art. 6 ust. 1 Ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

Omawiając formy działania jednostek samorządu terytorialnego w wyznaczonym zakresie należy wskazać, jakie działania wchodzą w zakres pieczy zastępczej. Ustawa w tym zakresie przyjęła, że te działania stanowią element systemu pieczy zastępczej. Zgodnie z art. 2 ust. 2 Ustawy,

system pieczy zastępczej to zespół osób, instytucji i działań mających na celu zapewnienie czasowej opieki i wychowania dzieciom w przypadkach niemożności sprawowania opieki i wychowania przez rodziców.

Powyższe określenie, choć nie w pełni, ale może być uznane za definicję legalną pieczy zastępczej, nawiązuje do regulacji dotyczącej obowiązków państwa w zakresie pieczy zastępczej, określonej w Konwencji o prawach dziecka¹⁵.

Pomijając analizę poszczególnych działań podejmowanych w ramach wskazanego systemu, dalsze rozważania ograniczone zostaną do form tych działań.

W nauce prawa administracyjnego problematyka form działania administracji publicznej rozważana jest głównie z uwagi na jej aktywność i szeroki obszar działania. Uwzględniając powyższe okoliczności należy podzielić stanowisko J. Zimmermana, zgodnie z którym

administracja publiczna wykonując swoje zadania, a jej organy realizując swoje kompetencje wobec innych podmiotów, zwłaszcza tych, które są usytuowane na zewnątrz, działa za pomocą bardzo różnych sposobów i instrumentów prawnych¹⁶.

Stwierdza też, że „dla określenia wszystkich tych sposobów działania używa się nazwy: forma działania administracji”¹⁷. Ustalenie, jakie formy działania występują w odniesieniu do pieczy zastępczej, nie jest proste. Może być ono dokonane co najmniej w dwojaki sposób, a to poprzez analizę przepisów regulujących działania administracji publicznej w omawianym obszarze, względnie przez badanie faktycznego stanu jej funkcjonowania. Sposób pierwszy może dać odpowiedź, jakie formy działania są prawnie dopuszczalne i wyznaczone. W przypadku sposobu drugiego można ustalić, jakie formy są rzeczywiście stosowane, zatem jaki jest w tym zakresie stan faktyczny. Sposób ten, co oczywiste, nie może być tu wykorzystany nie tylko z uwagi na brak stosownych badań. Ich ewentualne przeprowadzenie jest przedwczesne, jeżeli uwzględnić krótki czas działania administracji publicznej w warunkach nowej regulacji prawnej systemu pieczy zastępczej, jaką wprowadziła ustawa¹⁸. Jednocześnie ramy tego opracowania nie pozwalają na szersze omówienie form działania normatywnie naka-

¹⁵ Zob. art. 20 Konwencji o prawach dziecka (Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526). Konwencja została przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 20 listopada 1989 r.

¹⁶ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 276.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Ustawa obowiązuje od 1 stycznia 2012 r. Była już dwukrotnie zmieniana, w tym pierwszy raz przed wejściem w życie.

zanych. Uwzględniając powyższe uwarunkowania, dalsze uwagi ograniczone będą do wskazania, jakie form działania są w Ustawie wymienione, względnie w świetle jej regulacji powinny być stosowane. W takim ujęciu na pierwszym planie znajduje się kwestia klasyfikacji tych form. Odwołując się do stanowisk przedstawionych w literaturze prawa administracyjnego, a zarazem konfrontując je z regulacją zawartą w Ustawie można dokonać klasyfikacji form działania. Według J. Zimmermana, klasyfikacja ta winna być dokonana w oparciu o kryteria, których dobór może być różny w zależności od celu, jakiemu ma służyć dana klasyfikacja¹⁹. Z tym zastrzeżeniem wyróżnia następujące kryteria klasyfikacji: kryterium władztwa, kryterium skutku prawnego, kryterium stosunku do obowiązującego prawa, kryterium charakteru działania prawnego, kryterium adresata skutku prawnego. Wyróżnia także nowe rodzaje prawnych form działania²⁰. W zależności od kryterium dokonuje podziału na kategorie działań. Podział ten przedstawia zamieszczona poniżej tabela:

Klasyfikacja form działania

l.p.	Kryterium klasyfikacji	Forma działania
1	Kryterium władztwa	Działania władcze (jednostronne i dwustronne) Działania niewładcze (zazwyczaj dwustronne)
2	Kryterium skutku prawnego	Działania prawne Działania faktyczne
3	Kryterium stosunku do obowiązującego prawa	Działania polegające na stanowieniu prawa Działania polegające na stosowaniu prawa
4	Kryterium charakteru działania prawnego	Działania administracyjnoprawne Działania cywilnoprawne
5	Kryterium sfery skutku prawnego	Działania zewnętrzne Działania wewnętrzne
6	Kryterium adresata skutku prawnego	Działania indywidualne Działania generalne
7	Inne	Formy działania nie tworzą oddzielnej grupy, występują w powiązaniu z formami wymienionymi wyżej (pkt. 1–6)

Źródło: J. Zimmerman, *op. cit.*, s. 277–278.

Realizowanie celów pieczy zastępczej może następować przy wykorzystaniu różnych form działania. Zawsze jednak podejmowane działania muszą być prawnie dopuszczalne i normatywnie określone. Uwaga powyższa nie odnosi się tylko do działań w omawianym tu zakresie. Jak stwierdził A. Błaś, „w demokratycznym państwie prawa, administracja publiczna podejmuje dzia-

¹⁹ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 277.

²⁰ *Ibidem*, s. 277–283.

łania w formach określonych przez prawo²¹. W świetle powyższego stwierdzenia należy przyjąć, że formy działania są zawsze określone, stąd też są to formy prawne. Wśród podstawowych form działania administracji publicznej A. Błaś wymienia: akty administracyjne, akty normatywne, formy działań faktycznych oraz umowy²².

Analiza Ustawy pod kątem rodzaju form działania prowadzi do wniosku, że spośród wymienionych kryteriów klasyfikacji szczególnie przydatne są dwa: kryterium skutku prawnego działania oraz kryterium sfery skutku prawnego. Nie oznacza to ścisłego ograniczenia rozważań wyłącznie do tych prawnych form działania, które występują przy zastosowaniu wskazanych dwóch kryteriów. Niekiedy będzie celowe uwzględnienie pozostałych kryteriów i tym samym zwrócenie uwagi na inne kategorie tych form.

Przy zastosowaniu wskazanego wyżej kryterium skutku prawnego działania, formy działania administracji publicznej, w tym jednostek samorządu terytorialnego, można podzielić na działania prawne i działania faktyczne. W zależności od rodzaju podejmowanych działań, stopień określenia ich przez prawo jest różny. W przypadku działań prawnych winien on być określony ściśle i oparty na konkretnej podstawie prawnej. Działania faktyczne albo w ogóle nie są określone prawem, albo też są określone prawem w sposób niewyczerpujący²³. Według J. Zimmermana, „działania faktyczne nie wywołują skutków prawnych, lub mogą wywołać pośredni skutek prawny”²⁴.

Stosując kryterium sfery skutku prawnego, w podanym wyżej ujęciu uwzględnić należy fakt funkcjonowania powyższej administracji w dwóch sferach: zewnętrznej i wewnętrznej. W związku z tym działania tej administracji będą miały charakter działań zewnętrznych bądź wewnętrznych. Według J. Zimmermana, „działania zewnętrzne powinny oczywiście być oparte na ściśle określonej podstawie prawnej, a działania wewnętrzne mogą się opierać na normie kompetencyjnej”²⁵.

Jak wyżej stwierdzono, nie jest proste ustalenie prawnych form działania administracji publicznej w odniesieniu do pieczy zastępczej, nawet gdy ma to dotyczyć działań jednostek samorządu terytorialnego. Dlatego też zamiast podjęcia próby opracowania pełnej listy stosowanych form, można przedstawić tę kwestię w odniesieniu do sfer działania wskazanych jednostek w sprawach dotyczących pieczy zastępczej. W pierwszym rzędzie stwierdzić należy, że zgodnie z Ustawą, omawiane działania podejmowane mogą być w obydwu wyróżnionych sferach. Ustawa, jak to już wyżej stwierdzono, określa szereg spraw. Z punktu widzenia

²¹ A. Błaś, *Prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, s. 284.

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*, s. 308.

²⁴ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 280.

²⁵ *Ibidem*, s. 281.

omawianej problematyki przede wszystkim istotna jest regulacja dotycząca zadań administracji publicznej w zakresie systemu pieczy zastępczej, w tym co do finansowania tego systemu. Zauważyć jednak trzeba, że z punktu widzenia adresatów działań podejmowanych w owym systemie, równie istotna wydaje się regulacja zasad i form sprawowania pieczy zastępczej oraz pomocy w usamodzielnianiu jej pełnoletnich wychowanków. W takim ujęciu uwzględniając obydwie przedmioty regulacji, zwrócić uwagę należy na prawne formy działania, jakie występują zarówno wtedy, gdy dotycząc pieczy zastępczej są one podejmowane w sferze zewnętrznej, jak i w sferze wewnętrznej. Wymaga to między innymi wskazania, jakie zadania administracja samorządowej i jej organów mają podejmować i wykonywać w powyższych sferach. Ma to znaczenie z punktu widzenia prawnych form działania, jakie w związku z tym powinny być stosowane.

W sferze zewnętrznej podejmowane są różnorodne działania, przede wszystkim o charakterze indywidualnym. Dotyczą one zazwyczaj określonych wyrażnie kwestii z zakresu pieczy zastępczej. Działania te w większości należą do zadań własnych powiatu. Zadania powiatu w wskazanym zakresie, zarówno własne, jak i zlecone, wykonuje starosta za pośrednictwem samorządowej jednostki organizacyjnej, jaką jest powiatowe centrum pomocy rodzinie oraz organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej. Powyższe zadania obejmują między innymi zapewnienie dzieciom pieczy zastępczej realizowanej w formie rodzinnej lub instytucjonalnej. Adresatem tych działań jest przede wszystkim dziecko objęte pieczą zastępczą, ale także inne osoby (rodzice dziecka, rodzina zastępcza, koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej, personel rodzinnych domów dziecka oraz placówek opiekuńczo-wychowawczych). Wykonanie tych zadań może nastąpić w formie działań prawnych i faktycznych. Podejmowanych są one w związku z umieszczeniem dziecka w pieczy zastępczej, trwaniem pieczy zastępczej oraz jej ustaniem.

W sferze wewnętrznej podejmowane działania mają głównie charakter działań faktycznych. Są to przeważnie działania społeczno-organizatorskie oraz działania materialno-techniczne. Podstawą prawną tych działań są normy kompetencyjne. Na ich podstawie wydawane są różne akty normatywne wewnętrzne określone, tworzące grupę przepisów administracyjnych²⁶. Ich postanowienia dotyczą wykonywania zadań dotyczących, w tym przypadku pieczy zastępczej.

Odrębne miejsce przypada tym działaniom organów samorządu terytorialnego, które dotyczą zlecania zadań podmiotom prywatnym (niepublicznym). W niniejszych rozważaniach nie ma możliwości szerszego omówienia problematyki prawnej tego zagadnienia²⁷. Zaznaczyć jedynie należy, że adresatami realizacji zleconych zadań mogą być podmioty prowadzące działalność w zakresie wspierania rodzin, pieczy zastępczej lub pomocy społecznej (organizacje

²⁶ *Ibidem*, s. 280–281.

²⁷ Problematyka ta została omówiona w monografii: S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994.

pozarządowe) lub dla których prowadzenie powyższej działalności jest celem statutowym (kościół katolicki, inne kościoły i związki wyznaniowe)²⁸. Przedmiotem zlecenia może być realizacja tylko niektórych zadań (w tym z zakresu pieczy zastępczej – prowadzenie rodzinnego domu dziecka, placówki opiekuńczo-wychowawczej, powiatowej lub regionalnej placówki opiekuńczo-terapeutycznej oraz powiatowego lub regionalnego interwencyjnego ośrodka preadopcyjnego, a także wykonywanie zadań organizatora rodzinnej pieczy zastępczej). Do zlecenia realizacji zadań, określonych w Ustawie stosuje się ustawę o działalności pożytku publicznego i wolontariacie²⁹.

Przedstawione uwagi dotyczące form działania administracji samorządowej w dziedzinie pieczy zastępczej objęły jedynie niektóre, zdaniem autora najbardziej istotne problemy prawne. Nie dokonano ich pełnej analizy, lecz raczej tylko zaznaczono ich rangę. Dlatego też zasadne byłoby jej dopełnienie w dalszych opracowaniach i przez badanie praktyki. Rozwiązania prawne dotyczące pieczy zastępczej, w tym co do form działania w tych sprawach, są jedynie w części nowe. W dużym stopniu stanowią one kontynuację problematyki opieki nad rodziną i dzieckiem. Była ona normatywnie określona przepisami ustawy o pomocy społecznej³⁰. Ustawodawca zdecydował się kompleksowo, w jednym akcie prawnym zarówno sprawy dotyczące wspierania rodzin, jak i pieczy zastępczej. Praktyka wykaże, czy takie rozwiązanie jest zasadne. Co do form działania zauważyć należy, że mogą być one wskazane w przepisach, które stanowią swego rodzaju prawne otoczenie Ustawy. Wydane w tym zakresie akty wykonawcze są istotne także dla regulacji wielu zagadnień w odniesieniu do pieczy zastępczej. Wraz z Ustawą tworzą one prawną podstawę dla działań administracji samorządowej w tak społecznie doniosłym problemie, jakim jest piecza zastępcza.

²⁸ Art. 196 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 Ustawy.

²⁹ Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz.U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 z późn. zm.).

³⁰ Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.).