

**Katarzyna Jadach**

Polska Akademia Nauk, Polska

k.jadach@inp.pan.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4875-6558>

## **Rodzina w sieci, czyli o kierunku normatywnych zmian w prawie dotyczącym rodziny**

### **The Family in a Net: On the Direction of Normative Changes in Family Law**

**Abstract:** This article is about the network issue and the location of the family within it. Based on research conducted in public management, it was proposed to approach the legal protection system of the family and the child as a judicial inter-organizational network. This is understood as a set of individuals, organizations and institutions connected by a system of relations, integrated by a family court, that focus on activities that protect and support the family. The argument assumes that the administrative process contributes to the construction of a network understood in this way, perceived as a manifestation of the legal system's evolution towards blurring the boundaries dividing its area, especially the public and private spheres. Due to the lack of definitions of the concept in family law, its meaning and manifestations in various areas of law are indicated. An attempt is then made to show the administrative process in family law. Axiological and functional considerations justify the outlined direction of changes in the law, which are associated with the need to build relationships between the links in a network based on cooperation. Building and tightening the family support network can improve the justice system's effectiveness in family and care matters.

**Keywords:** administrative process, family law, legal protection of the family, nets

**Słowa kluczowe:** administratywizacja, prawo dotyczące rodziny, prawna ochrona rodziny, sieć

### **Wprowadzenie**

W obszarze rozmaitych gałęzi i działów prawa, zwłaszcza konstytucyjnego, rodzinnego i opiekuńczego, nieletnich, socjalnego czy prawa pracy, podejmowane są działania ukierunkowane na optymalizację prawnej ochrony rodziny. Aksjologiczną

podbudowę dla płaszczyzny normatywnej i wykonawczej tworzy Konstytucja, sytuująca rodzinę wśród podstawowych dóbr i wartości, które państwo przez swe agendy ma obowiązek zabezpieczać (art. 18). W sferze swobody doboru pozostają natomiast sposoby i środki, z wykorzystaniem których organy władzy publicznej realizują dyspozycje zawarte w konstytucyjnych normach<sup>1</sup> (Borysiak, 2016, s. 494).

W prawie rodzinnym ochrona rodziny dokonuje się na dwóch płaszczyznach. Pierwsza to warstwa normatywna, na którą składają się zasady prawne oraz normy nieposiadające tej rangi, wskazujące pożądany sposób kształtowania stosunków rodzinnoprawnych i poszczególnych instytucji prawa rodzinnego. Ich treść wyznaczają zasada autonomii rodziny, solidarności tej grupy społecznej, pomocniczości, a przede wszystkim dobra rodziny i dobra dziecka. Na drugą płaszczyznę składa się aktywność orzecznicza i pozaorzecznicza sądów rodzinnych. Uzasadnione jest oczekiwanie, iż sędziowie będą wykazywać się inicjatywą i zaangażowaniem w rozwiązywanie rodzinnych problemów prawnych, respektem dla dorobku dziedzin pozaprawnych i umiejętnością współpracy z biegłymi i działającymi w środowisku lokalnym instytucjami (Arczewska, 2009, s. 78; Andrzejewski, 2012, s. 90; Andrzejewski, 2017a, s. 89; Andrzejewski, 2020, s. 371). Współdziałanie sądów rodzinnych z tymi instytucjami na zapewnić rodzinie optymalną ochronę.

Na pozanormatywny aspekt prawnej ochrony rodziny można spojrzeć z perspektywy nauki o zarządzaniu. W teorii zarządzania rozwinął się nurt zarządzania publicznego<sup>2</sup>, który dostarcza inspiracji do poszukiwania mechanizmów służących rodzinie i zapewniających jej skuteczniejszą ochronę. Akcentuje się w nim zwłaszcza aspekt relacyjny, sprowadzający się do umiejscowienia rodziny i dziecka w sieci oddziaływań podmiotów, które mają obowiązek wspierać rodziny (art. 18).

## 1. Zjawisko „sieci” – uwagi ogólne

Sieć społeczną tworzą zbiory jednostek, organizacji, instytucji (tzw. węzły) połączone ze sobą układem relacji (Downem 2005, s. 411–417; Austen, 2014, s. 27). Geneza powstawania „sieci” związana jest z pojawieniem się w Stanach Zjednoczonych i Europie Zachodniej w latach 70. i 80. ubiegłego wieku koncepcji prowadzących do zanegowania państwa w jego dotychczasowym weberowskim kształcie (Chrisidu-Budnik, 2009, s. 162–163). Negacji uległa wówczas omnipotencja i wszechwładza państwowa, jako stanowiące zaprzeczenie zasady pomocniczości. W miejsce idei państwa paternalistycznego, opartego na centralizmie i hierarchii, pojawił się nowy sposób myślenia o państwie i społecznym rozwoju, inicjując reformy w obszarze administracji publicznej. Oparte one zostały na dialogu i otwartości oraz współpracy

1 Poza art. 18, są to również art. 47, 48, 71, 72.

2 Istnieje obszerna literatura dotycząca zarządzania publicznego. Wśród polskich opracowań można wskazać m.in. Kożuch, 2004; Kożuch (red.), 2006; Krukowski (red.), 2006.

z sektorem prywatnym (Chrisidu-Budnik, 2009, s. 162–165), prowadząc do wykształcenia się modelu wielosektorowego. Sprowadza się on do angażowania wielu podmiotów w rozwiązywanie problemów społecznych. Są wśród nich zarówno podmioty reprezentujące władzę publiczną, organizacje społeczne, jak i podmioty prywatne (Austen, 2014, s. 7).

W procesie kształtowania się organizacji należących do sieci redefinicji ulega pojęcie struktury. Przestaje być ono zarezerwowane dla wnętrza organizacji i zostaje poszerzone o relacje z jej otoczeniem<sup>3</sup> (Łobos, 2003, s. 7). Między elementami sieci zachodzą wzajemne zależności oraz wymiana zasobów, umożliwiającą realizację wspólnego celu (Austen, 2014, s. 45), który rozstrzyga o charakterze całej struktury: jeśli jest nim zysk, struktura składa się na sieć komercyjną, jeśli zaś realizacja celu publicznego – to sieć jest publiczna (Austen, 2014, s. 28).

Sieci publiczne powstają w związku z potrzebą rozwiązania specyficznego problemu występującego w obszarze polityki społecznej, co jest niemożliwe w warunkach działania pojedynczej organizacji (Chrisidu-Budnik, 2009, s. 161–162)<sup>4</sup>. Ich zasięg wykracza zwykle poza jeden sektor, uwzględniając wiele szczebli zarządzania (Provan & Kenis, 2008, s. 231). Wśród innych specyficznych właściwości sieci publicznych wymienia się również brak formalnej podległości jednej organizacji od innej, istnienie różnych szczebli władzy i różnych ośrodków decyzyjnych zaangażowanych w dany projekt oraz przewodniczenie sieci przez przedstawicieli władzy publicznej (Austen, 2014, s. 29; Klimas, 2013, s. 163).

Sieciowość stanowi nowy sposób osiągnięcia celów publicznych<sup>5</sup> (Klimas 2013, s. 161; Izdebski, 2007, s. 189; Chrisidu-Budnik, 2009, s. 16). Chodzi w szczególności o takie obszary, jak ochrona zdrowia, zarządzanie kryzysowe, ochrona środowiska, szkolnictwo czy usługi socjalne.

## 2. Sądowa sieć międzyorganizacyjna a ochrona rodziny

Zaprezentowany nurt myślenia rozwija się w ostatnim czasie w Polsce również w zarządzaniu wymiarem sprawiedliwości, gdzie zachodzą typowe procesy zarządcze zmierzające do optymalizacji działań podejmowanych w sądzie i sprawnego osiągnięcia zakładanych celów (Banasik, 2015a, s. 1–12). Sąd przybliżają do takiego stanu procesy, jakie uruchamiane są w sferze subsydiarnej do sfery orzekania, czyli związanej z jej aspektem organizacyjno-administracyjnym. Sfera ta ma charakter

3 Celem jest rozszerzenie terminu „struktura organizacyjna” na strukturę najbliższego otoczenia organizacji.

4 W wymiarze zasobowym chodzi o generowanie przez sieć wartości dodanej, powstałej w wyniku kumulowania zasobów materialnych i niematerialnych przez uczestników sieci.

5 Realizacja założeń paradygmatu sieciowego prowadzi do wykształcenia się państwa sieciowego, przeciwstawianego tradycyjnemu państwu administracyjnemu.

wielopodmiotowy, a jej funkcjonowanie pozwala na stworzenie nowej jakości, ujętej w określeniu „sądowa sieć międzyorganizacyjna”, czyli „układu współdziałania niezależnych pod względem organizacyjno-prawnym organizacji (...) [w tym sądu – KJ], który zawsze oparty jest na potencjale synergicznym podmiotów sieci co najmniej w jednym obszarze funkcjonowania oraz na współpracy szerszej niż jednorazowa wymiana” (Banasik, 2015b, s. 56–64). W teorii i praktyce zarządzania sieci sądowe traktowane są jako podkategoria sieci publicznych (Chrisidu-Budnik, 2012, s. 179–201).

Sieci powstające w ramach wymiaru sprawiedliwości można podzielić na regulacyjne i dobrowolne. W przypadku powiązań regulacyjnych ich utworzenie, kompetencje i zakres zadań wyznaczane są przez ustawodawcę, który kreuje system hierarchicznego podporządkowania – jego elementy mają wskazane w ustawie w sposób ścisły obowiązki i podlegają kontroli. Elastyczność jest z kolei właściwością sieci dobrowolnych, co przejawia się m.in. w przemieszczaniu się poszczególnych aktorów, występowaniu w różnych konfiguracjach i wzajemnym krzyżowaniu się.

Jednym z rodzajów sieci dobrowolnych są te, które sąd tworzy z organami pomocniczymi (kuratorami sądowymi, specjalistami wchodzącymi w skład opiniodawczych zespołów sądowych, mediatorami, ławnikami, biegłymi), powiązanymi z nim strukturalnie i funkcjonalnie, i z tymi podmiotami, od których istnienia zależą społeczne i prawne skutki sądowych rozstrzygnięć (Banasik, 2015b, s. 58–60). Są to m. in. agendy pomocy społecznej, w tym rodzinne i instytucjonalne formy pieczy zastępczej, urzędy pracy, zakłady poprawcze, służba więzienna i inne. Relacje w obrębie tych sieci oparte są na formule ciągłego komunikowania się m.in. poprzez wymianę doświadczeń, redagowanie list dobrych praktyk, wypracowywanie zasad pomocy technicznej, instrukcji, wyjaśnień czy też innych specyficznych reguł typu soft law (Lipowicz, 2008, s. 6). Takie mechanizmy przyczyniają się do stworzenia nowej jakości strukturalnej, w której rolę sądu jest integrowanie wspólnych działań.

Tworzenie sieci poparte jest szeregiem argumentów prakseologicznych i normatywnych. W szczególności akcentowane jest skrócenie okresu postępowania w sprawie oraz efektywność orzeczeń (mniejsza zaskarżalność), przepływ wiedzy, dążenie do ujednoczenia poglądów, poprawa kultury orzekania sędziów. Ważkim celem jest też poprawa wizerunku wymiaru sprawiedliwości, zwiększenie społecznego zaufania do sądów oraz wypracowanie dobrych relacji między partnerami sieci (Banasik, 2015a, s. 11–12; Prusinowska-Marek, 2018, s. 214). Współpraca, na której opierają się sądowe sieci, jest ustawowo nakazana (§ 245 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości Regulamin urzędowania sądów powszechnych 2019). Pod względem instytucjonalnym system obejmuje w szczególności organy, instytucje i placówki, o których mowa w art. 572 k.p.c., czyli partnerów w sieci. W odniesieniu do prawnej ochrony rodziny i dziecka funkcję koordynującą sieć sprawują sędziowie rodinni, bo to oni rozstrzygają sprawy i dysponują największymi możliwościami mobilizowania w kie-

runku współpracy społecznych zasobów (Arczewska, 2009, s. 98, 160)<sup>6</sup>. Partnerzy zaś, choć formalnie niezależni, realizują tożsame zadania wspierania rodziny (art. 18 Konstytucji), wspomagając sąd. Specyfiką sądowej sieci wspierania rodziny jest złożoność normatywnych podstaw regulujących problematykę wzajemnych powiązań. Nakłada ona obowiązek wypracowywania spójnych uregulowań funkcjonowania elementów systemu. Do harmonizacji tych działań może przyczyniać się proces określany w nauce prawa jako administratywizacja.

### 3. Administratywizacja w systemie prawa

Administratywizacja jest przejawem ewolucji systemu prawa ku zacieraniu granic dzielących poszczególne jego obszary, zwłaszcza zaś sferę publiczną od prywatnej (Szczepaniak, 2022, s. 141–160).

Rozprzestrzenianie się w regulacjach dotyczących funkcjonowania administracji publicznej instrumentów charakterystycznych dla prawa prywatnego określane jest jako „prywatyzacja zadań publicznych” i pewnego rodzaju „ucieczka administracji w cywilnoprawne formy aktywności” (Szczepaniak, 2022, s. 148)<sup>7</sup>. Proces ten tłumaczony jest chęcią „wyzwolenia się” administracji spod rygoru zasady legalizmu i kontroli sądowej (Kijowski, 2009, s. 116). Jest on konsekwencją zmiany modelu administrowania w kierunku zajmowania przez administrację publiczną pozycji partnerskiej i włączania w „system pomocniczości” podmiotów niepublicznych (Wilczyński, 2002, s. 50–51). Równocześnie w nauce akcentuje się konieczność ponoszenia przez państwo odpowiedzialności za działania realizowane w formach prawa prywatnego. Służy temu kategoria pojęciowa „administracyjne prawo prywatne”, zakładająca poziomą integrację prawa prywatnego z publicznym mechanizmem ochrony praw podmiotowych jednostki (Knosala, 2009, s. 148).

Równoległe do wskazanego procesu ma miejsce przenikanie prawa publicznego do sfery prawa prywatnego (tzw. publicyzacja prawa prywatnego) (Stec, 2022, s. 105–108). Wyraża się ono w działaniach administracji w sferze dominium jako równoprawny uczestnik obrotu cywilnoprawnego. Wiąże się to z przyznaniem wybranym podmiotom administracji publicznej osobowości prawnej, zdolności prawnej oraz majątku (Bieś-Srokosz, 2022, s. 53–54). Wyraźnym przejawem przeobrażeń tego typu jest sposób postrzegania wartości i dóbr, dotychczas stanowiących wyłącznie sprawę

6 W literaturze wskazuje się na sądy jako najmocniejsze ogniwo systemu opieki nad dzieckiem i rodziną, uzasadniając to faktem zatrudniania fachowej kadry: odpowiednio wyszkolonej, najlepiej przygotowanej (zob. Sobiesiak, 2005, s. 142). Dystans do tej tezy prezentuje M. Andrzejewski (2014a, s. 393–394).

7 Na temat charakteru zjawiska, jego skali, form cywilnoprawnych wykorzystywanych w związku z realizacją zadań publicznych oraz wynikających z tego niebezpieczeństw pisał też między innymi D.R. Kijowski (2009, s. 115 i nast.).

prywatną (rodzina, dziedziczenie, religia, tożsamość płciowa), a także mechanizm ochrony dóbr osobistych oparty na idei praw i wolności konstytucyjnych i praw człowieka (Stec, 2022, s. 106).

Przenikanie sfer publicznej i prywatnej nie oznacza zmiany celów działania administracji, które wiążą się z zaspokajaniem społecznych potrzeb oraz tworzeniem warunków do społecznego rozwoju. Efektem tego procesu jest zmiana formy działania z władczej, opartej na nakazach i zakazach na akty kształtujące i ustalające oraz akty, które wymagają współdziałania zainteresowanych adresatów (Krawczyk, 2016, s. 283). Pojawiają się również nowe instrumenty prawne o charakterze hybrydowym, takie jak ugoda administracyjna, umowa administracyjna czy kontrakt socjalny (Bieś-Srokosz, 2022, s. 51).

Zjawisko wzajemnego oddziaływania różnych gałęzi prawa widoczne jest w obszarze prawa karnego i przybiera postać administratywizacji (Danecka, 2018; Śliwiński, 2021, s. 199–224; Bogusz & Zalewski (red.), 2021; Radecki, 2014, s. 5–28). Na gruncie tej nauki oznacza ona kwalifikowanie przez ustawodawcę niektórych typów nagannych zachowań jako deliktów administracyjnych, w tym także w drodze konwersji przestępstw i wykroczeń (Danecka, 2018, s. 173)<sup>8</sup>. Dominującym przejawem tego procesu jest „przenoszenie” funkcji penalnej z płaszczyzny prawa karnego na płaszczyznę prawa administracyjnego, określane jako „ucieczka od prawa karnego na grunt prawa administracyjnego”. Początków administratywizacji prawa karnego można dopatrzeć się w XIX wieku. W ostatnim czasie przybrała ona na sile, co wyraża się w rosnącej liczbie podstaw prawnych nakładania administracyjnych kar pieniężnych lub innych opłat np. na gruncie prawa budowlanego, ochrony środowiska, antymonopolowego, dotyczącego hazardu, drogowego, energetycznego i innych (Zalewski, 2021, s. 91). Prognozuje się dalsze nasilenie tego zjawiska z uwagi na prosty mechanizm nakładania tych kar, większą kontrolę władzy centralnej nad ich orzekaniem, jak również związane z tym wpływy do budżetu. Wpływ na to mają również przemiany prawa karnego, związane z odchodzeniem od subiektywizacji odpowiedzialności karnej, humanizacją karania i utrzymywaniem się nurtu abolicjonistycznego (Zalewski, 2021, s. 87–89). Decydujących argumentów na rzecz konwersji odpowiedzialności karnej w administracyjną dostarcza jednak ekonomia procesowa (Śliwiński, 2021, s. 209).

Ewolucja prawnych form działania administracji prowadzi do publicyzacji rzeczywistości społecznej (Stec, 2022, s. 107). Jest to widoczne również w systemie prawnej ochrony rodziny i jego normatywnej podbudowie (Stec, 2015, s. 37–40; Stec,

---

8 Można ten proces nazwać konwersją odpowiedzialności karnej w administracyjną. Sprowadza się ona do zamieszczania charakterystyki czynu (stanowiącego w poprzednim stanie prawnym przestępstwo lub wykroczenie) w przepisie/przepisach tej samej lub innej ustawy, jednak już jako deliktu administracyjnego zagrożonego administracyjną karą pieniężną (zob. Zalewski, 2021, s. 75).

2022, s. 106)<sup>9</sup>. Chodzi w szczególności o wzajemne oddziaływania i przenikania regulacji rodzinno – i administracyjnoprawnych. W doktrynie prawa rodzinnego obecna jest dyskusja na temat tego zjawiska (zob. Andrzejewski, 2003; Andrzejewski, 2008, s. 491–509; Holewińska-Łapińska, 2015, s. 143–160). Symptomatyczne jest także określanie tej dyscypliny jako „granicznej” (Stec, 2015, s. 38–39; zob. Holewińska-Łapińska, 2015). Pojawiają się wstępne propozycje ujęć administratywizacji jako procesu, który sprowadza się m.in. do zmniejszenia roli mechanizmów sądowej ochrony praw na rzecz przekazania niektórych kompetencji do właściwości organów administracji rządowej i samorządowej (Holewińska-Łapińska, 2015, s. 154). Zwraca uwagę położenie akcentu na konsekwencje przenikania do sfery stosunków rodzinnoprawnych rozwiązań mających administracyjne korzenie oraz tych, które stanowią wynik wzajemnego oddziaływania norm z różnych obszarów prawa. Można jednak wspomniany proces postrzegać również jako mniej bądź bardziej udaną próbę uszczelnienia systemu ochrony rodziny poprzez legislacyjną aktywność w obszarze prawa dotyczącego rodziny.

#### 4. W kierunku sieci, czyli o prawie dotyczącym rodziny i jego przemianach

Cechą kategorii prawa dotyczącego rodziny jest jej normatywna różnorodność (Ziemiński, 1980, s. 74). Zalicza się do niej nie tylko normy, które dotyczą obowiązków członków rodziny i obowiązków (np. organów państwa) w stosunku do członków rodziny w sposób bezpośredni, lecz także normy należące do rozmaitych gałęzi prawa, mające wyraźny wpływ na funkcjonowanie instytucji rodziny w społeczeństwie (Ziemiński, 1980, s. 74). Tworzą one normatywny zbiór, którego *ratio legis* wyraża się w realizowaniu przez te normy społecznej funkcji – jest nią ochrona rodziny. Podmiotami stosunków prawnych w prawie dotyczącym rodziny są nie tylko osoby fizyczne, które łączy więź rodzinnoprawna. Normy prawne mogą również nakazywać podjęcie określonych działań na rzecz rodziny przez podmioty publiczne dla realizacji przysługujących osobom fizycznym (członkom rodziny) publicznych praw podmiotowych (zob. Jakimowicz, 2002). Cechą przepisów tworzących prawo dotyczące rodziny są zawarte w nich odniesienia do pojęć z zakresu innych dyscyplin nauko-

9 Niniejsze rozważania nad pojęciem administratywizacji prawa dotyczącego rodziny wpisują się w szerszy kontekst naukowej dyskusji dotyczącej miejsca prawa rodzinnego w systemie prawa i jego publicznoprawnych aspektów. W doktrynie dominuje pogląd, że pewne elementy charakterystyczne dla prawa publicznego są elementami występującymi również w prawie cywilnym, w szczególności prawie rodzinnym, choć reprezentowane jest również stanowisko odmienne (zob. Sokołowski, 1987, s. 51–52; Radwański, 2008a, s. 190–103; Radwański, 2008b, s. 3–15; Strzebinczyk, 2011, s. 263–264; Andrzejewski, 2014b, s. 144; Smoczyński, 2015, s. 341; Łukasiewicz, 2024, s. 69–78).

wych (psychologii, pracy socjalnej, pedagogiki, medycyny i innych) (Andrzejewski, 2012, s. 78–79), co implikuje konieczność sięgania przez sądy rodzinne do opinii eksperckich i literatury fachowej z tych dziedzin. Specyfika prawa dotyczącego rodziny w sferze praktyki wiąże się również z wdrażaniem formuły współdziałania wszystkich podmiotów odpowiedzialnych za prawną ochronę rodziny i dziecka.

W takim obszarze normatywnym Kodeks rodzinny i opiekuńczy (dalej: k.r.o.) stanowi centralny akt prawny. Zadaniem norm pozakodeksowych jest doprecyzowanie i uszczegóławianie rozwiązań zawartych w k.r.o. celem efektywniejszej ich realizacji. Aby to osiągnąć, ustawodawca (a także podmioty stosujące prawo) musi dbać o formalną, aksjologiczną i prakseologiczną spójność między przepisami prawa dotyczącego rodziny i odpowiadającymi im przepisami prawa rodzinnego rozumianymi ściśle (Ziembiński, 1980, s. 73; Radwański, 1980, s. 6; Andrzejewski, 2003, s. 62).

Skoro celem prawa rodzinnego jest w warstwie aksjologicznej ochrona rodziny, jej trwałości oraz najlepsze zabezpieczenie dobra dzieci (Holewińska-Łapińska, 2015, s. 150), to ten sam cel jest realizowany przez szereg ustaw należących do prawa dotyczącego rodziny. Państwo je realizuje w ramach polityki rodzinnej, co wymaga koordynowania rozmaitych sposobów oddziaływania, w tym instrumentów prawnych (Ziembiński, 1983, s. 126). Ewolucja, jaka zachodzi na tym obszarze, przejawia się w coraz liczniejszych regulacjach dotyczących rodziny, znajdujących się na obszarze prawa administracyjnego.

Jedną z przyczyn tych zmian jest specyfika przepisów prawa rodzinnego, które jedynie ramowo wyznaczają relacje rodzinnoprawne i obowiązki wewnątrz rodziny (Ziembiński, 1980, s. 75). Stwarza to przestrzeń do uzupełniającego działania norm należących do innych gałęzi prawa. Są to zwłaszcza sfery, w których rodzina i poszczególni jej członkowie wchodzi w relacje z państwem, jego poszczególnymi agendami czy też osobami trzecimi. Inna przyczyna zmian wiąże się z ochronną funkcją przypisywaną normom składającym się na prawo dotyczące rodziny. W sytuacji pojawiania się we współczesnej rzeczywistości społecznej wielu zdarzeń kryzysowych (jak zjawisko rozwodów, samotne rodzicielstwo, przemoc domowa) reagowanie na potrzeby rodziny przyjmuje postać aktywności państwa i reprezentujących je służb.

Administratywizacja prawnej ochrony rodziny ma wiele przejawów. Są to w szczególności instytucje o charakterze administracyjnym. Tytułem przykładów należy wskazać na:

- wspieranie rodzin, które nie są w stanie samodzielnie wypełniać swoich funkcji (art. 100, art. 109 § 1–4 i art. 112<sup>1</sup>–112<sup>8</sup> k.r.o.) na podstawie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Sejm RP, 2024a), gdzie wskazano liczne zadania administracji publicznej, takie jak np. udzielanie rodzinie pomocy, tworzenie placówek opiekuńczo-wychowawczych, rodzin zastępczych, rodzin adopcyjnych, ośrodków adopcyjnych i innych;
- udzielanie świadczeń z pomocy społecznej (Sejm RP, 2023a), poza zasiłkami także w formie pracy socjalnej m.in. z wykorzystaniem kontraktu socjalnego,



- którego celem jest wzmocnienie aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej lub przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu (art. 108 ust. 1);
- wspieranie rodziny w wychowywaniu dzieci i ochronie dziecka przed zagrożeniami związanymi z demoralizacją (art. 96 § 1 i art. 100 k.r.o.) m.in. na podstawie ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich (Sejm RP, 2022), w której mowa o działaniach profilaktycznych-wychowawczych (art. 4 ust. 4 i 5), wspieraniu w poprawie warunków wychowawczych, bytowych i zdrowotnych nieletniego (art. 21) i innych;
  - wspieranie rodziny w wychowywaniu dzieci i ich edukowaniu (art. 95 § 1 i 3, art. 96 § 1, art. 100 i art. 109 § 1–2 k.r.o.) poprzez obowiązki nałożone w ustawie Prawo oświatowe (Sejm RP, 2023b) (m.in. art. 5, art. 27, art. 68 ust. 1) i Karcie Nauczyciela (Sejm RP, 2023c) (m.in. art. 6) na nauczycieli, administrację oświatową, poradnie psychologiczno-pedagogiczne;
  - ochronę rodziny przed zagrożeniami związanymi z różnymi formami społecznej patologii (art. 109 § 4, art. 111 § 1–1a, art. 113<sup>2</sup>–113<sup>3</sup> k.r.o.) na podstawie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej (Sejm RP 2024b), w której mowa o współpracy w tym zakresie administracji rządowej z samorządową i organizacjami pozarządowymi, kościołami i związkami wyznaniowymi (art. 6 ust. 1, art. 9 ust. 1–2), działaniach zespołów interdyscyplinarnych (art. 9a), procedurze Niebieskiej Karty (art. 9d), koordynowaniu przeciwdziałania przemocy domowej w ramach samorządu lokalnego.

Najważniejszym przejawem administratywizacji prawnej ochrony rodziny jest nakaz budowania wzajemnych relacji opartych na współdziałaniu, zgodnym z koncepcją zarządzania publicznego dotyczącą działania w warunkach sieci. Sieć stanowi tutaj konstrukcję realizującą cele społeczne, w którą uwikłani są partnerzy publiczni i prywatni (jednostki pomocy społecznej, pieczy zastępczej, służby zdrowia, systemu oświaty, organizacje pozarządowe, kościoły, Policja) z koordynującą rolą sądu rodzinnego. Skuteczność jej działania wymaga immersji norm prawa prywatnego i publicznego. Immersja ta rzutuje na znaczną dynamikę całego obszaru prawa dotyczącego rodziny i wiąże się z interpretacją poszczególnych rozwiązań z uwzględnieniem specyfiki sfery imperium i autonomii jednostki. Podstawowe wyzwanie sprowadza się do osiągnięcia balansu między publicznym władztwem a ową autonomią. Oznacza to przede wszystkim, iż proces administratywizacji prawnej ochrony rodziny nie powinien być wikłaniem rodziny w uzależnienie od uzyskiwania wsparcia, które może zniszczyć wszelką przestrzeń wyrażania się tej wspólnoty, jej samorealizacji i wolności w kształtowaniu wzajemnych relacji czy sposobach zaspokajania potrzeb.

## Zakończenie i wnioski

Wyodrębniony w teorii zarządzania nurt zarządzania publicznego w sposób całościowy analizuje i rozpoznaje mechanizm działania sieciowego. Jego dorobek w obszarze usprawniania działania międzyorganizacyjnych sieci publicznych może być wykorzystany do charakterystyki rozwiązań prawno-instytucjonalnych składających się na prawną ochronę rodziny i dziecka.

Dla wzmocnienia tej ochrony podstawowe znaczenie ma współpraca między partnerami sieci. Jej powodzenie zależy od wypracowania spójnych uregulowań funkcjonowania poszczególnych elementów sieci, do czego przyczynia się proces administratywizacji. Wiąże się on z przenikaniem sfery publicznej do obszaru prawa prywatnego, przyczyniając się do rozbudowy prawa dotyczącego rodziny. Ten uzasadniony względami aksjologicznymi i funkcjonalnymi kierunek przemian prawa jest nieunikniony i przy zachowaniu balansu pomiędzy sferą imperium a autonomią jednostki może przyczynić się do poprawy skuteczności wymiaru sprawiedliwości w sprawach rodzinnych i opiekuńczych poprzez budowę i uszczelnianie sieci wspierania rodziny (sądowa sieć międzyorganizacyjna). Formułowanie wniosków i postulatów wskazujących na sposoby optymalizacji funkcjonowania owej sieci wymaga przeprowadzenia szczegółowych analiz dotyczących działania poszczególnych organizacji. Na tym etapie rozpoznania można wskazać jako założenie podstawowe, że międzyinstytucjonalna współpraca jest koniecznością i stanowi obowiązek służbowy przedstawicieli poszczególnych podmiotów składających się na sieć.

Proces administratywizacji prawnej ochrony rodziny kryje w sobie jednak również niebezpieczeństwa. Podstawowym jest nadmiar aktywności państwa (jego paternalizm), wyrażający się w tworzeniu nowych struktur administracyjnych, które nie wnoszą nowej jakości w systemie ochrony rodziny (Andrzejewski, 2014a, s. 389; zob. Oziemkowski & Samek, 2010). Jest to więc przestroga przed nadmierną kazuistyką i mnożeniem regulacji o charakterze instruktażowym (Kojder, 2016, s. 269–273; Andrzejewski, 2017b, s. 110–111). Obecność administracji w sferze rodzinnej nie może być nadmierna, w tym zwłaszcza arbitralna, co zagraża prywatności życia rodzinnego. Ponadto w strukturach sieciowych „nieuchronnie «rozwadnia się» odpowiedzialność. Mogą się także wykształcać z nich nowe podmioty władzy o niewystarczającej legitymacji” (Hoffmann-Riem, 1999, s. 191 i nast.).

Kluczowe dla oceny zjawiska administratywizacji prawnej ochrony rodziny wydaje się pytanie, czy poszczególne, wynikające z tego nurtu rozwiązania są uzasadnione potrzebą uszczelniania lub rozbudowywania mechanizmów ochrony rodziny i jej wspierania, czy wpisują się w system prawa i czy są zgodne z prawami rodziny i poszczególnych jej członków<sup>10</sup>.

---

10 Podobnie w związku z analizowaniem przemian w prawie karnym do zjawiska administratywizacji odniósł się E. Śliwiński, *Administratywizacja karnia*, s. 220.

BIBLIOGRAFIA:

- Andrzejewski, M. (2003). *Ochrona praw dziecka w rodzinie dysfunkcyjnej. Dziecko – rodzina – państwo*. Zakamycze.
- Andrzejewski, M. (2008). Z wędrówek po pograniczu cywilistyki i prawa administracyjnego, czyli o ewolucji prawa pomocy społecznej. w: M. Andrzejewski et al. (red.), *Księga Jubileuszowa Profesora Tadeusza Smyczyńskiego* (ss. 491–509). Towarzystwo.
- Andrzejewski, M. (2012). Sędzia rodzinny – uwagi w kontekście poszukiwania modelu rozwiązywania rodzinnych problemów prawnych. w: P. Grzegorzczak, K. Knoppek, & M. Walasik (red.), *Proces cywilny. Nauka – Kodyfikacja – Praktyka. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Feliksowi Zedlerowi* (ss. 77–97). Wolters Kluwer Polska.
- Andrzejewski, M. (2014a). Relacja rodzice i inne osoby dorosłe a dzieci w świetle nowych przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego i niektórych innych ustaw (wybrane problemy). *Acta Iuris Stetinensis*, 6, 371–400.
- Andrzejewski, M. (2014b). *Prawo rodzinne*. C.H. Beck.
- Andrzejewski, M. (2017a). O roli nauk pomocniczych prawoznawstwa w orzekaniu w sprawach rodzinnych. w: J.M. Łukasiewicz, A.M. Arkuszewska & A. Kościółek (red.), *Wokół problematyki małżeństwa w aspekcie materialnym i procesowym* (ss. 80–97). Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Andrzejewski, M. (2017b). Jakie prawo jest potrzebne pedagogom. *Studia Edukacyjne*, 45, 107–121.
- Andrzejewski, M. (2020). Psychologiczna opinia sądowa w sprawach rodzinnych i opiekuńczych funkcją relacji sędziego – biegły psycholog. w: A. Czerederecka (red.), *Wyzwania psychologa jako biegłego w relacji z wymiarem sprawiedliwości* (ss. 367–388). Wydawnictwo Instytutu Ekspertyz Sądowych.
- Arczewska, M. (2009). *Społeczne role sędziów rodzinnych*. Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Austen, A. (2014). *Efektywność sieci publicznych: podejście wielopoziomowe*. C.H. Beck.
- Banasik, P. (2015a). W poszukiwaniu wartości wymiaru sprawiedliwości jako dóbr oczekiwanych społecznie. w: P. Banasik (red.), *Wymiar sprawiedliwości w dobie oczekiwań społecznych. Cz. I. Prawo* (ss. 1–12). C.H. Beck.
- Banasik, P. (2015b). Organizacja wymiaru sprawiedliwości w strukturze sieci publicznej – możliwe interakcje. *E-mentor*, 2(59), 56–64. <http://dx.doi.org/10.15219/em59.1171>
- Bieś-Srokosz, P. (2022). Prawne formy realizacji zadań publicznych we współczesnej administracji. Kilka uwag na temat hybrydowych form działania w administracji publicznej, *Studia Prawno-ustrojowe*, 58, 47–58.
- Borysiak, W. (2016). Komentarz do art. 18. w: M. Safjan, & L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86* (ss. 464–495). C.H. Beck.
- Chrisidu-Budnik, A. (2009). Organizacje sieciowe w sektorze publicznym. w: J. Blicharz, & J. Boć (red.), *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego* (ss. 161–168). Kolonia Limited.
- Chrisidu-Budnik, A. (2012). Sieci publiczne. w: J. Niemczyk, E. Stańczyk-Hugiet, & B. Jasiński (red.), *Sieci międzyorganizacyjne: współczesne wyzwania dla teorii i praktyki zarządzania* (ss. 179–201). C.H. Beck.

- Danecka, D. (2018). *Konwersja odpowiedzialności karnej w administracyjną w prawie polskim*. Wolters Kluwer Polska.
- Downem, S. (2005). Semantic Networks and Social Networks. *Learning Organization*, 12(5), 411–417.
- Hoffmann-Riem, W. (1999). Telekommunikationsrecht als europäisiertes Verwaltungsrecht. w: E. Schmidt-Assmann, & W. Hoffmann-Riem (red.), *Strukturen des Europäischen Verwaltungsrecht* (ss. 191–215). Nomos.
- Holewińska-Łapińska, E. (2015). Samodzielność kodeksowa prawa rodzinnego. w: M. Nazar (red.), *Prawo cywilne – stanowienie, wykładnia i stosowanie. Księga pamiątkowa dla uczczenia setnej rocznicy urodzin Profesora Jerzego Ignatowicza* (ss. 143–160). Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Izdebski, H. (2007). *Fundamenty współczesnych państw*. Wydawnictwo Prawnicze „LexisNexis”.
- Jakimowicz, W. (2002). *Publiczne prawa podmiotowe*. Wolters Kluwer.
- Kijowski, D.R. (2009). Ucieczka administracji publicznej w sferę prawa cywilnego. w: M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, & E. Stefańska (red.), *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr hab. Jackowi M. Langowi* (ss. 115–136). Wolters Kluwer Polska.
- Klimas, P. (2013). Analiza sieciowa w naukach o zarządzaniu. w: W. Czakon (red.), *Podstawy metodologii badań w naukach o zarządzaniu* (ss. 228–249). Oficyna Wolters Kluwer.
- Knosala, E. (2009). Teoretyczne aspekty stosowania prawa prywatnego w działaniu współczesnej administracji publicznej. w: M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, & E. Stefańska (red.), *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr hab. Jackowi M. Langowi* (ss. 145–151). Wolters Kluwer Polska.
- Kojder, A. (2016). *Podstawy socjologii prawa*. Oficyna Naukowa.
- Kożuch, B., (2004). *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*. Placet.
- Kożuch, B. (red.). (2006). *Problemy zarządzania organizacjami publicznymi*. Fundacja WZ: Instytut Spraw Publicznych UJ.
- Krukowski, K. (red.). (2006). *Zarządzanie organizacjami publicznymi*. Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie.
- Krawczyk, M. (2016). *Podstawy władztwa administracyjnego*. Wolters Kluwer Polska.
- Lipowicz, I. (2008). Europeizacja administracji publicznej. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, LXX (1), 5–17.
- Łobos, K. (2003). *Teoria struktur organizacyjnych: stan i perspektywy*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego.
- Łukasiewicz, J.M. (2024). *Zarząd majątkiem dziecka sprawowany przez rodziców*. Wolters Kluwer.
- Oziemkowski, M., & Samek, M. (2010). Uwagi do założeń projektu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nad dzieckiem. *Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze*, 2, 17–23.
- Provan, K.G., & Kenis, P. (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229–252.
- Prusinowska-Marek, A. (2018). Praktyka sądowa stosowania art. 100 § 2 k.r.o. w świetle badań. *Prawo w Działaniu*, 34, 189–224.

- Radecki, W. (2014). Dezintegracja polskiego prawa penalnego. *Prokuratura i Prawo*, 9, 5–28.
- Radwański, Z. (1980). Badania nad prawem rodzinnym. w: Z. Tyszka (red.), *Metodologiczne problemy badań nad rodziną* (ss. 87–97). Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.
- Radwański, Z. (2008a). Miejsce prawa rodzinnego w systemie prawa. w: M. Andrzejewski et al. (red.), *Księga Jubileuszowa Profesora Tadeusza Smyczyńskiego* (ss. 181–193). Towarzystwo.
- Radwański, Z. (2008b). Miejsce prawa rodzinnego w systemie prawa, *Państwo i Prawo*, 1, 3–15.
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 czerwca 2019 r. Regulamin urzędowania sądów powszechnych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2514).
- Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. (2022). Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich (Dz.U. z 2022 r. poz. 1700).
- Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. (2023a). Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 901).
- Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. (2023b). Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 900, ze zm.).
- Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. (2023c). Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 984, ze zm.).
- Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. (2024a.) Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 177).
- Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. (2024b). Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 424).
- Smyczyński, T. (2015). Rodzina i prawo rodzinne – współczesne i przyszłe dylematy polskiego ustawodawcy (100-lecie urodzin Profesora Jerzego Ignatowicza). w: M. Nazar (red.), *Prawo cywilne – stanowienie, wykładnia i stosowanie: księga pamiątkowa dla uczczenia setnej rocznicy urodzin Profesora Jerzego Ignatowicza* (ss. 339–350). Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie Skłodowskiej.
- Sobiesiak, P. (2005). Ostatnie ogniwo? Sędziowie rodzinni o sobie i o systemie. w: M. Raclaw-Markowska (red.), *Pomoc dzieciom i rodzinie w środowisku lokalnym. Debata o nowym systemie* (ss.141–144), Instytut Spraw Publicznych.
- Sokołowski, T. (1987). *Władza rodzicielska nad dorastającym dzieckiem*. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.
- Stec, P. (2015). Kodeks cywilny – między dekodyfikacją a rekodyfikacją. w: P. Stec, & M. Załucki (red.), *50 lat Kodeksu cywilnego. Perspektywy rekodyfikacji* (ss. 25–43). Wolters Kluwer Polska.
- Stec, P. (2022). Rozdział 5. Czy żyjemy w epoce postcywilistycznej? w: R. Szczepaniak (red.), *Problemy pogranicza prawa cywilnego. Boundary problems of civil law* (ss. 103–120). C.H. Beck.
- Strzebinczyk, J. (2011). Władza rodzicielska. w: T. Smyczyński (red.), *System prawa prywatnego: T. 12. Prawo rodzinne i opiekuńcze* (ss. 231–386). C.H. Beck.
- Śliwiński, E. (2021). Administratywizacja karania, *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica*, 97, 199–224.

- Szczepaniak, R. (2022). Rozdział 2. Stosowanie prawa cywilnego a podział na prawo publiczne i prywatne. w: R. Szczepaniak (red.), *Problemy pogranicza prawa cywilnego. Boundary problems of civil law* (ss. 141–160). C.H. Beck.
- Wilczyński, P. (2002). Podmioty niepubliczne w sferze administracji publicznej. *Państwo i Prawo*, 2, 49–62.
- Zalewski, W. (2021). Administratywizacja prawa karnego. w: M. Bogusz, & W. Zalewski (red.), „Administratywizacja” prawa karnego czy „kryminalizacja” prawa administracyjnego? (ss. 75–100). Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Ziembiński, Z. (1980). Wieloaspektowość badań nad prawem dotyczącym rodziny. w: Z. Tyszka (red.), *Metodologiczne problemy badań nad rodziną* (ss. 73–85). Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.
- Ziembiński, Z. (1983). *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe.