



Warszawa, 28-07-2022 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

III.552.3.2022.JA

Pani Marlena Małąg
Minister Rodziny i Polityki
Spółecznej
e-PUAP

Szanowna Pani Minister,

problematyka przestrzegania praw dzieci, w szczególności pozbawionych pieczy rodziców biologicznych i z niepełnosprawnością oraz funkcjonowania systemu opieki stanowią obszar szczególnego zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich.

W czerwcu br. Najwyższa Izba Kontroli – dalej NIK opublikowała Informację o wynikach kontroli P/21/089 „Realizacja zadań opiekuńczo-wychowawczych w domach dziecka”, którą objęto 21 placówek w tym 19 typu socjalizacyjnego. Z opracowania wynika, iż zadania opiekuńczo-wychowawcze realizowane w domach dziecka nie zapewniły wychowankom indywidualizowanego i wystarczającego wsparcia, adekwatnego do zdiagnozowanych okoliczności, a działania podejmowane w placówkach skupiały się głównie na zaspokojeniu podstawowych potrzeb życiowych wychowanków.

Najistotniejsze ustalenia kontroli NIK:

1. Do dnia 1 stycznia 2021 r. placówki opiekuńczo-wychowawcze powinny spełniać standard wynikający z art. 95 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2022 r. poz. 447) – dalej ustawa o pieczy zastępczej, tj. w placówce może być umieszczone nie więcej niż 14 dzieci. Tylko w połowie skontrolowanych domów dziecka proces przekształcenia w małe jednostki został ukończony w wyznaczonym terminie. Dwanaście placówek podzielono na mniejsze, sytuując nowo utworzone placówki w tych samych budynkach, w których znajdowały się dotychczasowe. Jedynie 3 domy dziecka mieściły się w odrębnych budynkach zgodnie z art. 106 ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej.
2. Obowiązujący od dnia 1 stycznia 2021 r. wymóg przebywania w placówce maksymalnie 14 wychowanków został spełniony jedynie w 6 placówkach. W pozostałych, liczba umieszczonych dzieci była większa od dopuszczalnej nawet o 16. Część placówek nawet nie występowała, w trybie art. 95 ust. 3a ustawy o pieczy zastępczej, do Wojewody o zgodę na przyjęcie większej liczby dzieci.
3. W pieczy instytucjonalnej mogą być umieszczane dzieci powyżej 10. roku życia, wymagające szczególnej opieki lub mające trudności w przystosowaniu się do życia w rodzinie. Umieszczenie dziecka młodszego w tej formie pieczy jest możliwe w przypadku, gdy w danej placówce umieszczona jest matka lub ojciec tego dziecka oraz w innych wyjątkowych przypadkach, szczególnie gdy przemawia za tym stan zdrowia dziecka lub dotyczy to rodzeństwa (art. 95 ust. 1-2 ustawy o pieczy zastępczej). Jedynie 3 domy dziecka, zgodnie z wprowadzonym po 1 stycznia 2020 r. nowym kryterium wieku, przyjmowały dzieci powyżej 10. roku życia. W pozostałych 18 przebywali wychowankowie, którzy nie spełniali ww. warunku. W 15 placówkach młodsze dzieci przyjęto wraz ze starszym rodzeństwem, zaś w 3 – bez spełnienia tego warunku. W kontrolowanych placówkach były umieszczone nawet tygodniowe i jednomiesięczne dzieci.
4. Art. 105 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej stanowi, że opieka nad dziećmi o indywidualnych potrzebach, w szczególności: legitymującymi się orzeczeniem o niepełnosprawności albo orzeczeniem o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności; wymagającymi stosowania specjalnych metod wychowawczych i specjalistycznej terapii; wymagającymi wyrównywania opóźnień rozwojowych

i edukacyjnych winna być sprawowana w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu specjalistyczno-terapeutycznego. Z art. 4 tej ustawy wynika uprawnienie dziecka do zapewnienia mu opieki i wychowania w rodzinnych formach pieczy zastępczej, a ta forma pieczy ma pierwszeństwo przed formami instytucjonalnymi. Kodeks rodzinny i opiekuńczy w art. 112⁶ uszczegóławia zasadę pierwszeństwa pieczy rodzinnej względem dziecka z niepełnosprawnością. W latach 2019–2021 aż w 15 placówkach typu socjalizacyjnego, nieprzygotowanych do udzielania specjalistycznego wsparcia, przebywało łącznie 76 dzieci z orzeczeniem o niepełnosprawności.

5. Dzieci z niepełnosprawnością i wymagające wzmożonego wsparcia powinny mieć zapewnione zajęcia wychowawcze, socjoterapeutyczne, korekcyjne, kompensacyjne, logopedyczne, terapeutyczne, rekompensujące braki w wychowaniu w rodzinie i przygotowujące do życia społecznego, odpowiednią rehabilitację i zajęcia rewalidacyjne. W 8 skontrolowanych placówkach socjalizacyjnych, wychowankowie nie zostali objęci odpowiednimi do potrzeb działaniami terapeutycznymi ani w samych domach dziecka, ani poza nimi. W 1 placówce specjalistyczno-terapeutycznej nie realizowano zadań ustawowych i statutowych. W trzech placówkach dzieci mogły korzystać z pomocy zatrudnionych psychologów, pedagogów i terapeutów, a wychowanków z 10 domów dziecka kierowano na terapie do zewnętrznych podmiotów.

6. Pracownicy zaledwie 8 z 21 skontrolowanych placówek spełniali wszystkie wymagania określone w ustawie o pieczy zastępczej. Wymaganego wykształcenia nie miały osoby zatrudnione w 3 placówkach na stanowiskach dyrektora, pedagoga, terapeuty i opiekuna dziecięcego. W 10 placówkach brakowało dokumentów potwierdzających m.in. nieskazanie prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo czy brak przeciwwskazań do świadczenia pracy. Z kolei w 10 domach dziecka, mimo obowiązku wynikającego z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 152), nie weryfikowano danych pracowników w Rejestrze Sprawców Przystępstw na Tle Seksualnym.

7. Wynikający z § 14 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie instytucjonalnej pieczy zastępczej (Dz. U. Nr 292,

poz. 1720) obowiązek niezwłocznego sporządzania diagnoz psychofizycznych dzieci nie był w pełni realizowany. W 10 placówkach diagnozy opracowano w terminach od jednego do 41 dni, a w 7 placówkach w terminach od 17 do 1021 dni (ponad dwa i pół roku). W 3 domach dziecka diagnozy sporządzały osoby nieuprawnione, w 15 dokumenty nie zawierały wszystkich wymaganych elementów.

8. W skontrolowanych placówkach opracowano plany pomocy dla wszystkich przebywających w nich wychowanków. Niezwłocznie po przygotowaniu diagnoz (w terminie od 1 do 31 dni), w myśl § 15 ust. 1 rozporządzenia w sprawie instytucjonalnej pieczy zastępczej, plany zostały przygotowane w 10 placówkach. W 8 domach dziecka, w związku z długim okresem przygotowania diagnoz psychofizycznych, plany pomocy sporządzono, nawet do pół roku przed opracowaniem tych dokumentów. Wymaganych elementów nie zawierały plany opracowane w 3 placówkach.

Stosownie do § 15 ust. 5 pkt 1 rozporządzenia plan pomocy dziecku powinien być modyfikowany w zależności od zmieniającej się sytuacji dziecka lub jego rodziny, nie rzadziej niż co pół roku. Obowiązek ten właściwie realizowano w 15 domach dziecka, zaś w 5 bądź nie modyfikowano planów w ogóle lub dokonano jej z przekroczeniem terminu określonego w powyższym przepisie.

9. Zgodnie z art. 4 pkt 9 ustawy o pieczy zastępczej stosując ustawę, należy mieć na względzie podmiotowość dziecka i rodziny oraz prawo dziecka do ochrony przed poniżającym traktowaniem i karaniem. W 3 domach dziecka organy założycielskie i nadzoru stwierdziły niewłaściwe zachowania pracowników placówek wobec wychowanków, polegające na psychicznym i fizycznym znęcaniu się, naruszaniu ich godności i poczucia bezpieczeństwa.

10. Zgodnie z § 11 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie instytucjonalnej pieczy zastępczej w placówce opiekuńczo-wychowawczej liczbę osób pracujących z dziećmi, sprawujących opiekę w godzinach nocnych, ustala się na poziomie gwarantującym bezpieczeństwo każdego dziecka. W godzinach nocnych opiekę sprawuje co najmniej 1 osoba pracująca z dzieckiem. W 8 domach dziecka nie zatrudniono wystarczającej liczby wychowawców, odpowiadającej potrzebom dzieci oraz rodzajowi prowadzonych

zajęć. W 5 z nich liczba wychowanków podczas zajęć była wyższa nawet o 12 dzieci ponad limit wynikający z rozporządzenia. W przypadku dłuższych nieobecności, wychowawców zastępowały osoby nieuprawnione do prowadzenia zajęć opiekuńczo-wychowawczych. W 15 skontrolowanych placówkach opieka w godzinach nocnych sprawowana była na poziomie gwarantującym bezpieczeństwo dzieci.

11. Przepisy § 17 ust. 1 pkt 2, 3, 4 i ust. 4 i 5 rozporządzenia w sprawie instytucjonalnej pieczy zastępczej określają szczegółowo formy i tryb dokumentowania pracy z dzieckiem, m.in. prowadzenie karty pobytu dziecka, karty udziału w zajęciach prowadzonych przez psychologa, pedagoga lub osobę prowadzącą terapię, arkusze badań i obserwacji psychologicznych oraz pedagogicznych.

W kontrolowanych domach dziecka nie prowadzono rzetelnej dokumentacji dotyczącej realizowanej pracy opiekuńczo-wychowawczej z dziećmi. W 9 placówkach nie sporządzano obligatoryjnych arkuszy badań i obserwacji psychologicznych, zaś w 8 – kart udziału w zajęciach z psychologiem. W 7 nie prowadzono arkuszy badań i obserwacji pedagogicznych, a w sześciu – kart udziału w zajęciach z pedagogiem. W 16 domach dziecka karty pobytu zawierały obligatoryjne elementy i były rzetelnie uzupełniane. W pozostałych 5 karty prowadzono nieterminowo i były niekompletne. Karty udziału w zajęciach prowadzonych przez terapeutę sporządzono w 5 domach dziecka. W 1 przypadku dokumenty takie zostały opracowane także w sytuacji realizacji zajęć terapeutycznych poza placówką. W pozostałych 16, z powodu braku terapeutów, kart nie sporządzano.

12. Zgodnie z art. 136 ustawy o pieczy zastępczej zespół do spraw okresowej oceny sytuacji dziecka dokonuje oceny dziecka. Realizacja tego obowiązku nie była wykonywana rzetelnie w 2 placówkach. W 6 jednostkach oceny sytuacji dzieci zostały dokonane z naruszeniem terminu określonego w art. 138 ust. 1 ustawy, a opóźnienia wynosiły nawet do 7 miesięcy.

13. W kontrolowanych placówkach dzieci w skrajnych przypadkach przebywały nawet ponad 22 lata. Przyczynami takiego stanu były m.in.: brak pozytywnych zmian w środowisku rodzinnym spowodowany niewydolnością opiekuńczo-wychowawczą rodziców; niepodjęcie wystarczających działań przez rodziców w kierunku powrotu dzieci pod ich opiekę oraz nadużywanie alkoholu i niepodjęcie

zatrudnienia; nieuregulowana sytuacja prawna dzieci, bądź uregulowana, ale w zbyt późnym wieku dziecka; brak kandydatów do pełnia roli rodzin zastępczych. Także umieszczanie rodzeństw w placówkach powodowało, że młodsze z dzieci przebywały długotrwale w placówce. Długi okres przebywania dzieci w domach dziecka mógł być również spowodowany niewłaściwym realizowaniem przez 3 placówki obowiązków wynikających z art. 100 ust. 4a ustawy o pieczy zastępczej. Zgodnie z tym przepisem dyrektor placówki opiekuńczo-wychowawczej w terminie 18 miesięcy od dnia umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej składa do właściwego sądu wnioski wraz z uzasadnieniem o wszczęcie z urzędu postępowania o wydanie zarządzeń wobec dziecka celem zbadania zaistnienia warunków umożliwiających jego powrót do rodziny albo umieszczenia go w rodzinie przysposabiającej.

W wyniku realizowanych działań w 15 placówkach łącznie 76 dzieci powróciło do rodzin biologicznych, 28 – zostało umieszczonych w rodzinach zastępczych i 2 zostało adoptowanych.

Analiza przedstawionych przez NIK ustaleń kontrolnych prowadzi do wniosku, iż wciąż pozostają aktualne przedstawiane od 2020 r. przez Rzecznika Praw Obywatelskich w kierowanych do Pani Minister wystąpieniach¹ postulaty zmiany prawa obejmującego szeroko rozumiany system opieki nad dzieckiem oraz korekty modelu jego funkcjonowania.

Skierowanie w ostatnim czasie do Sejmu RP rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw – druk Nr 2429 Rzecznik przyjmuje z dużą satysfakcją. Proponowane rozwiązania legislacyjne są istotne i wychodzą naprzeciw oczekiwaniom, jednak z uwagi na okoliczność, iż nie realizują w pełni zgłaszanych przez Rzecznika postulatów oraz wobec ustaleń NIK zawartych w Informacji o wynikach kontroli P/21/089, nie można

1

z dnia 6 listopada 2020 r. <https://sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf/2020/11/III.022.1.2020/2361559.pdf>

z dnia 16 marca 2021 r. <https://sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf/2021/3/III.554.2.2021/2604386.pdf>

z dnia 24 maja 2021 r. https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Do_MRiPS_24.05.2021.pdf

z dnia 5 stycznia 2022 r. <https://sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf/2022/1/III.554.2.2021/3139559.pdf>

ich uznać za wystarczające. Poza zakresem nowelizacji pozostają bowiem postulaty, których realizacja nie może czekać na kolejny projekt zmian ustawowych. Czas w przypadku dzieci ma bowiem niebagatelne znaczenie, a rolą państwa jest stworzenie systemu gwarantującego dzieciom realizację ich praw.

Pragnę więc, szczególnie wobec ustaleń NIK, zwrócić się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o ponowne przeanalizowanie przedstawianych przez Rzecznika uwag i wniosków² zmierzających do zapewnienia skutecznej ochrony praw dzieci oraz rozważenie zasadności ich uwzględnienia.

Działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.) uprzejmie proszę Panią Minister o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

Z wyrazami poważania

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

Pani Poseł Urszula Rusecka

Przewodnicząca Komisji Polityki Społecznej i Rodziny

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej

kpsr@sejm.gov.pl

² odnośniki do wystąpień generalnych Rzecznika zostały wskazane w przypisie 1.