



Adam Bodnar

III.554.2.2021.JA

**Pani Marlena Małąg
Minister Rodziny i Polityki
Społecznej**

e-PUAP

Szanowna Pani Minister,

uprzejmie dziękuję za informacje przedstawione w piśmie z dnia 30 marca 2021 r.¹ przez Podsekretarza Stanu, Panią Barbarę Sochę odnośnie sygnalizowanych dotychczas niedostatków w systemie opieki nad dzieckiem pozbawionym czasowo lub trwale pieczy rodziców. Wobec zapowiedzi rozpoczęcia w resorcie rodziny analizy zmian kierunkowych w obszarze całej pieczy zastępczej pragnę dodatkowo wskazać Pani Minister na istotne problemy systemowe.

1. Piecza długoterminowa

Zgodnie z treścią art. 112⁴ Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego dziecko umieszcza się w pieczy zastępczej do czasu zaistnienia warunków umożliwiających jego powrót do rodziny albo umieszczenia go w rodzinie przysposabiającej.

System wspierania rodziny i zapewnienia dziecku pieczy zastępczej jest całościowo opisany w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2020 r. poz. 821) - dalej u.o.w.r.i.s.p.z. Z art. 4 pkt 4 ustawy wynika, że stosując ustawę należy mieć na względzie podmiotowość dziecka i rodziny oraz prawo dziecka do stabilnego środowiska wychowawczego. Natomiast w myśl art. 33 pkt 1 u.o.w.r.i.s.p.z. piecza zastępcza zapewnia pracę z rodziną umożliwiającą powrót dziecka do rodziny lub - gdy jest to niemożliwe - dążenie do przysposobienia dziecka. Objęcie dziecka jedną z form pieczy zastępczej następuje na okres nie dłuższy niż do osiągnięcia przez nie pełnoletności, a od powyższej zasady ustawodawca wprowadził wyjątki związane przede wszystkim z kontynuowaniem przez dziecko nauki (art. 37 ust. 1 - 2 u.o.w.r.i.s.p.z.).

¹ DSR-I.058.18.2021.PW

Organizatorzy pieczy zastępczej mają ustawowy obowiązek systematycznego oceniania sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy i weryfikowania, czy jest możliwy jego powrót pod opiekę rodziców i reintegracja rodziny (art. 129 u.o.w.r.i.s.p.z.). Jeśli od umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej minęło 18 miesięcy i reintegracja rodziny nie jest możliwa, wówczas organizator rodzinnej pieczy zastępczej musi złożyć do sądu wniosek o uregulowanie sytuacji prawnej dziecka (art. 47 ust. 7 u.o.w.r.i.s.p.z.).

Wskazane regulacje statuują ogólną zasadę tymczasowości pieczy zastępczej, której skutkiem jest obowiązek regularnego weryfikowania zasadności dalszego pobytu dziecka w pieczy (art. 131 u.o.w.r.i.s.p.z.).

Założenia systemowe, iż piecza zastępcza ma charakter terminowy, a docelowo dziecko ma uzyskać stałą opiekę poprzez powrót do rodziców biologicznych, jeśli ich funkcjonowanie uległo poprawie i nie zagraża dziecku, albo poprzez adopcję, należy uznać za niewystarczające. Co więcej przyjęty przez ustawodawcę od 1 stycznia 2012 r. kierunek systemu opieki nie wytrzymuje konfrontacji z rzeczywistością i realnie nie służy dobru dziecka. Z badań² nad realizacją zasady tymczasowości przeprowadzonych w 2018 r. wynika, iż średni czas pobytu dziecka w pieczy zastępczej wynosił 45,24 miesiąca (3,77 roku). Najkrócej w pieczy zastępczej przebywały dzieci, które: powróciły pod opiekę swoich rodziców - 20,63 miesiąca (1,71 roku); zostały przysposobione - 33,03 miesiąca (2,77 roku); zostały umieszczone w DPS/ZOL - 36,48 miesiąca (3,04 roku); nadal przebywają w pieczy - 47,45 miesiąca (3,95 roku); ukończyły 18 lat - 56,12 miesiąca (4,67 roku).

Powyższe wskazuje jednoznacznie na potrzebę uelastyczenia założeń systemowych w obszarze opieki nad dzieckiem poprzez wprowadzenie do u.o.w.r.i.s.p.z. formy pieczy zastępczej długoterminowej. Rozwiązanie to nie tylko wychodziłoby naprzeciw oczekiwaniom opiekunów zastępczych, ale stanowiłoby ramę prawną dla dzisiaj już funkcjonujących w formule długoterminowej rodzin i dzieci.

Każde dziecko ma prawo do wychowania w bezpiecznym i najwłaściwszym dla niego środowisku. Brak skonkretyzowania na gruncie ustawowym pieczy długoterminowej dotyka:

- dzieci umieszczone w rodzinach zastępczych u bliskich członków rodziny,
- dzieci, których regulowanie sytuacji prawnej trwa wiele lat,
- dzieci, których mimo upływu lat nie jest możliwy powrót do rodziny biologicznej ani też nie jest możliwe znalezienie rodziny adopcyjnej.

² Alina Prusinowska-Marek, Praktyka sądowa w zakresie realizacji zasady tymczasowości pieczy zastępczej, Prawo w działaniu sprawy cywilne 40/2019 str. 43, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, <https://pwd.iws.gov.pl/wp-content/uploads/2020/02/Alina-Prusinowska-Marek.pdf>

Zasada dobra dziecka jest eksponowana w wielu aktach prawnych oraz w orzecznictwie. Z art. 3 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.) wynika, iż we wszystkich działaniach dotyczących dzieci, podejmowanych przez publiczne lub prywatne instytucje opieki społecznej, sądy, władze administracyjne lub ciała ustawodawcze, sprawą nadrzędną będzie najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka. Także Sąd Najwyższy w jednym ze swych orzeczeń stwierdził, iż przepis art. 3. ust. 1 Konwencji o prawach dziecka formułuje bezwzględny obowiązek prawny w postaci nakazu, by we wszystkich sprawach odnoszących się do dzieci sądy sugerowały się interesem dziecka jako wartością nadrzędną (wyrok z dnia 8 czerwca 2000 r., sygn. akt V CKN 1237/00, LEX nr 52389). W artykule 72 Konstytucji RP zdecydowano, iż Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka. Natomiast Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż dobro dziecka jest konstytucyjną klauzulą generalną, której podporządkowane są wszelkie regulacje w sferze stosunków między rodzicami i dziećmi (wyrok z dnia 17 kwietnia 2007 r. sygn. akt SK 20/05, OTK-A 2007/4/38).

Realizacja praw dziecka wymaga zatem od ustawodawcy spójnych systemowo działań, tak, aby interes najmłodszych nie był narażony na szwank. Trudno dzisiaj przyjąć, że w sytuacji, gdy pobyt dziecka w pieczy zastępczej trwa z różnych przyczyn kilka lat, to „wyrwanie” dziecka z jedyne go znanego mu bezpiecznego środowiska, z przyczyn formalno-prawnych stanowi działanie z poszanowaniem dobra dziecka. Jeśli bowiem dziecko jest w rodzinie zastępczej tak długo to tworzą się więzi i dziecko traktuje to środowisko jako miejsce docelowe. Z upływem lat to rodzina zastępcza staje się dla dziecka symbolem trwałości więzów rodzinnych i naturalnym oparciem w kryzysowej sytuacji. W przypadku sytuacji dzieci czas ma niebagatelne znaczenie i nie może być pomijany jako element nieistotny z punktu widzenia realizacji praw dziecka przebywającego w pieczy zastępczej.

W przepisach prawa powinny zostać dookreślone ramy wykorzystania możliwości powrotu dziecka do rodziców biologicznych i poszukiwania rodziców adopcyjnych, tak aby w sytuacji fiaska tych działań możliwe było zabezpieczenie dziecku stałego i bezpiecznego środowiska wychowawczego poprzez pobyt w zastępczej pieczy długoterminowej. Oczywiście przy tym jest współpraca opiekunów zastępczych, organizatora pieczy i Sądu Opiekunczego przy uwzględnieniu zdania dziecka.

2. Usamodzielnienie dzieci z niepełnosprawnością.

Systemowego uregulowania wymaga sytuacja dzieci z niepełnosprawnością, a w szczególności tej grupy, która osiągając pełnoletność w pieczy zastępczej nie uzyskuje zdolności do samodzielności. Konieczne jest wypracowanie rozwiązań, które zapobiegą

przenoszeniu pełnoletnich wychowanków z niepełnosprawnością do domów pomocy społecznej i innych placówek typu zakładowego.

Wśród wychowanków instytucji pieczy zastępczej osoby posiadające prawne potwierdzenie niepełnosprawności stanowiły 11,8% wychowanków (2,0 tys. osób), natomiast przewlekłe chorzy, których choroba trwała 6 miesięcy lub dłużej – 12,8 % wychowanków (2,1 tys. osób)³.

Na gruncie u.o.w.r.i.s.p.z. brak jest przepisów szczególnych odnoszących się do sytuacji osób z niepełnosprawnością podlegających procesowi usamodzielnienia. Możliwość przebywania wychowanków pieczy zastępczej w dotychczasowych rodzinach zastępczych po osiągnięciu przez nich pełnoletności reguluje jedynie norma art. 37 ust. 2 ustawy. Zgodnie z tym przepisem, osoba, która osiągnęła pełnoletność przebywając w pieczy zastępczej, może przebywać w dotychczasowej rodzinie zastępczej, rodzinnym domu dziecka albo placówce opiekuńczo-wychowawczej, za zgodą odpowiednio rodziny zastępczej, prowadzącego rodzinny dom dziecka albo dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej, nie dłużej jednak niż do ukończenia 25. roku życia, jeżeli legitymuje się orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności i uczy się w szkole, w uczelni, na kursach, jeśli ich ukończenie jest zgodne z indywidualnym programem usamodzielnienia, u pracodawcy w celu przygotowania zawodowego.

Najpóźniej więc po ukończeniu przez wychowanka pieczy zastępczej - także wychowanka z niepełnosprawnością - 25. roku życia następuje zakończenie finansowania pieczy i kończy się odpowiedzialność państwa. Na taką sytuację nie może być zgody, szczególnie wtedy, gdy proces usamodzielnienia nie jest możliwy do zrealizowania, gdyż wychowanek z racji niepełnosprawności nie uzyskuje zdolności do samodzielności i nie jest możliwe skorzystanie przez niego ze wsparcia dedykowanego osobom z niepełnosprawnością, np. mieszkania chronione.

W mojej ocenie przy zgodzie rodziców zastępczych winna być kontynuowana piecza długoterminowa, a w zasadzie bezterminowa z zapewnieniem finansowania opieki. Alternatywą mogłoby być umożliwienie wszystkim rodzicom zastępczym kontynuującym pieczę nad swym wychowankiem uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 111 ze zm.).

Taki kierunek zmian jest pożądanym i odpowiadałby wymogom współczesnego spojrzenia na sytuację osób z niepełnosprawnością. Deinstytucjonalizacja obejmująca obszar wsparcia dla osób z niepełnosprawnością nie może być rozumiana wąsko i winna

³ Pomoc społeczna i opieka nad dzieckiem i rodziną w 2019 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2020, s. 22

uwzględniać szerszy kontekst, który jest związany także z tym jaki los czeka dzieci poddane opiece państwa i umieszczone w pieczy zastępczej, kiedy staną się już dorosłe.

3. Wsparcie w środowisku otwartym rodziców z niepełnosprawnością.

Brak jest systemowych rozwiązań odnośnie zakresu oraz form wsparcia w środowisku otwartym rodziców z niepełnosprawnością, którzy ze względu na specyfikę swej niepełnosprawności napotykają na poważne bariery w wykonywaniu funkcji rodzicielskich. Na konieczność wdrożenia stosownych regulacji prawnych w celu poprawy sytuacji rodziców z niepełnosprawnością Rzecznik Praw Obywatelskich wskazuje od 2017 r., a na wystosowane w 2020 r. wystąpienia do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych⁴ nie uzyskał odpowiedzi.

W sytuacji, gdy stopień niepełnosprawności rodziców uniemożliwia samodzielne sprawowanie opieki nad dzieckiem, a nie mają oni oparcia w rodzinie, ani innych osobach bliskich, które mogłyby wesprzeć ich w opiece nad dzieckiem konieczne jest stworzenie mechanizmów prawnych pozwalających na pozostanie dziecka w rodzinie z jednoczesnym zabezpieczeniem jego dobra. Niezbędne jest w takiej sytuacji stworzenie ram prawnych dla wdrożenia skoordynowanych usług wsparcia.

Niesienie pomocy rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz zabezpieczenie dobra dziecka, to najistotniejsze zadanie szeroko rozumianego systemu opieki. Podstawowe akty prawa międzynarodowego gwarantują prawo dziecka do życia w rodzinie. Rezolucje i Rekomendacje Rady Europy dotyczące opieki nad dziećmi wskazują na potrzebę unikania umieszczania dzieci poza rodziną naturalną poprzez wcześniejsze zapewnienie rodzicom wszelkiej możliwej pomocy. Obowiązek tej pomocy wynika z dyrektyw zawartych przede wszystkim w art. 9 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka, art. 23 ust. 1 i art. 24 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, art. 10 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, art. 16 Europejskiej Karty Społecznej, a także Rezolucji Rady Europy nr (77)33 w sprawie umieszczania dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Prawo dziecka do przebywania z rodzicami, do wychowania się w rodzinie i odpowiadające mu prawa i obowiązki rodziców są wywodzone z art. XVI i XXVI Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Wyniesienie w tych aktach roli rodziny spowodowało uznanie prawa dziecka do życia w rodzinie naturalnej, a powszechne jest dziś uznanie zasady, że: „dziecko dla pełnego i harmonijnego rozwoju swojej osobowości powinno wychowywać się w środowisku rodzinnym ...” (preambuła Konwencji o prawach dziecka).

⁴ III.502.7.2017.JA z dnia 22 maja 2020 r. i 22 października 2020 r.

W systemie prawa wewnętrznego art. 71 ust. 1 Konstytucji RP gwarantuje uwzględnienie dobra rodziny w polityce państwa, jak też szczególną pomoc rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Z art. 71 ust. 2 Konstytucji RP wynika obowiązek udzielenia szczególnej pomocy matce przed i po urodzeniu dziecka. Tak wyznaczony standard pomocy względem matki z niepełnosprawnością wzmacnia norma art. 69 Konstytucji RP.

Osoby z niepełnosprawnościami mają prawo być rodzicami. Mają prawo opiekować się swoimi dziećmi, a ich dzieci mają prawo do przebywania w swojej biologicznej rodzinie. Artykuł 23 ust. 2 oraz ust. 4 Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami, sporządzonej w Nowym Jorku 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169) stanowi: „Państwa Strony zagwarantują prawa i obowiązki osób niepełnosprawnych w zakresie opieki nad dziećmi, kurateli, powiernictwa, adopcji lub podobnych instytucji, jeśli takie instytucje przewiduje ustawodawstwo krajowe; we wszystkich przypadkach nadrzędne będzie dobro dziecka. Państwa Strony zapewnią osobom niepełnosprawnym odpowiednią pomoc w wykonywaniu obowiązków związanych z wychowywaniem dzieci (...) Państwa Strony zapewnią, że dziecko nie będzie odłączane od rodziców bez ich zgody, z wyjątkiem sytuacji, kiedy właściwe władze, podlegające kontroli sądowej, postanowią, zgodnie z obowiązującym prawem i procedurami, że takie odłączenie jest konieczne ze względu na najlepszy interes dziecka. W żadnym przypadku nie można odłączać dziecka od rodziców z powodu jego niepełnosprawności lub niepełnosprawności jednego lub obojga rodziców”.

Poszanowanie praw rodziców z niepełnosprawnościami i ich dzieci wymaga wypracowania spójnych systemowo i kompleksowych rozwiązań poprzez stworzenie wyspecjalizowanego systemu wsparcia w celu wyeliminowania barier w wykonywaniu przez rodziców funkcji rodzicielskich.

Działając na podstawie art. 16 ust. 1 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 odnośnie wskazywanych problemów oraz uwzględnienie zgłoszonych postulatów w dalszych pracach legislacyjnych.

Z wyrazami poważania

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/