



III.554.12.2020.JA

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

e-PUAP

Problematyka przestrzegania praw dziecka jest jednym z ważnych obszarów działalności Rzecznika Praw Obywatelskich, a niedostatki w systemie opieki na dzieckiem pozbawionym czasowo lub trwale pieczy rodziców, zawsze wzbudzają szczególny niepokój.

Pieczą zastępczą jest sprawowana w przypadku niemożności zapewnienia dziecku opieki i wychowania przez rodziców, a za jej organizację odpowiada powiat realizując zadanie własne. Funkcjonowanie placówek opiekuńczo-wychowawczych typu interwencyjnego oraz zawodowych rodzin zastępczych pełniących funkcję pogotowia rodzinnego reguluje ustawa 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. oraz rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie instytucjonalnej pieczy zastępczej (Dz. U. Nr 292, poz. 1720).

Odebranie dziecka rodzicom lub opiekunom prawnym i umieszczenie w pieczy zastępczej odbywa się na podstawie orzeczenia sądu. Wyjątkiem są działania w trybie interwencyjnym podejmowane wówczas, gdy dziecko znajdzie się w sytuacji kryzysowej i zagrożone jest jego życie lub zdrowie. W takich sytuacjach nadzwyczajnych dziecko do jednostek pieczy zastępczej o charakterze pogotowia opiekuńczego instytucjonalnego lub rodzinnego trafia w trybie natychmiastowym. Z tym, że dzieci do 10. roku życia powinny być umieszczane w placówce rodzinnej.

W lipcu bieżącego roku Najwyższa Izba Kontroli - dalej NIK opublikowała Informację o wynikach kontroli P/19/043 „Opieka nad dziećmi w pogotowiach opiekuńczych i rodzinnych”. Kontrola dotyczyła funkcjonowania systemu zapewnienia opieki dzieciom, które znalazły się w sytuacji kryzysowej i zostały odebrane z pieczy rodzinnej w trybie interwencyjnym z powodu zagrożenia zdrowia, a nawet życia. Zakres przedmiotowy opracowania obejmował kwestie związane z prawidłowością przyjęcia i realizacji opieki na dziećmi w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu interwencyjnego, organizacją pracy zawodowych rodzin zastępczych pełniących funkcję pogotowia rodzinnego oraz placówek opiekuńczo-wychowawczych typu interwencyjnego przez powiatowe centra pomocy rodzinie/organizatorów pieczy zastępczej oraz prawidłowością i skutecznością działań na rzecz unormowania sytuacji dzieci.

Kontrolerzy NIK ustalili, iż zorganizowany przez powiaty oraz miasta na prawach powiatu system placówek pogotowia opiekuńczego i pieczy rodzinnej zapewniał doraźną pomoc dzieciom w sytuacji kryzysowej, jednak placówki opiekuńczo-wychowawcze typu interwencyjnego oraz rodziny zastępcze pełniące funkcję pogotowia rodzinnego zaspokajały potrzeby dzieci tylko w podstawowym zakresie i nie zawsze w sposób zgodny z wymogami ustawowymi i standardami opieki i wychowania. Stwierdzone problemy mają charakter systemowy i polegają na niewystarczającej w stosunku do potrzeb liczbie rodzin zastępczych, umieszczaniu w placówkach instytucjonalnych małych dzieci oraz przedłużaniu pobytów dzieci w pogotowiach opiekuńczych i rodzinnych ponad granice określone w przepisach prawa.

Z Informacji NIK wynika, iż w 15 powiatach/miastach na prawach powiatu, na terenie których prowadzono kontrolę, nie zapewniono odpowiedniej do potrzeb liczby rodzin zastępczych, w tym zawodowych rodzin pełniących funkcję pogotowia rodzinnego, wskutek czego nawet małe dzieci trafiały do pieczy instytucjonalnej. Skontrolowane powiatowe centra pomocy rodzinie/organizatorzy pieczy zastępczej podejmowały nieskuteczne działania służące pozyskaniu wystarczającej liczby kandydatów na rodziców zastępczych, zwłaszcza zawodowych. Z zebranych danych wynika, iż w 15 powiatach i miastach na prawach powiatu funkcjonowało 4732 rodzin zastępczych, przy czym 3567 to były rodziny zastępcze spokrewnione, a 1043 rodziny zastępcze niezawodowe. Zawodowych rodzin zastępczych działało zaledwie 122, w tym tylko 54 pełniły funkcję pogotowia rodzinnego. W czterech powiatach/miastach na prawach powiatu nie było ani jednego pogotowia rodzinnego, a w jednym ani jednej zawodowej rodziny zastępczej. Problem ten ma charakter ogólnopolski i wymaga działań systemowych.

Niewystarczająca liczba rodzin zastępczych, w tym zwłaszcza zawodowych, powodowała, że do placówek instytucjonalnych trafiały dzieci poniżej 10. roku życia, co stanowiło naruszenie przepisów ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

W 15 kontrolowanych jednostkach samorządu wśród 2554 dzieci przebywających w placówkach instytucjonalnych w 2018 r., ponad jedną trzecią - 894 stanowiły dzieci poniżej 10. roku życia, a 201 spośród nich nie miało nawet trzech lat, zaś 52 było młodsze niż jeden rok. W skontrolowanych 15 pogotowiach opiekuńczych w okresie objętym kontrolą (2017- I półrocze 2019) przebywało 343 dzieci poniżej 10. roku życia, co stanowiło 1/4 wszystkich podopiecznych tych placówek.

Zastrzeżenia NIK dotyczyły także długości pobytu dzieci w pogotowiach opiekuńczych i rodzinnych. W większości placówek pobyt ten przekraczał wskazany w przepisach u.o.w.r.i.s.p.z. okres tj. nie dłużej niż trzy miesiące w placówce i cztery w pogotowiu rodzinnym. Z danych uzyskanych w wyniku kontroli wynika, że z 305 dzieci, które trafiły do pieczy instytucjonalnej w wyniku interwencji, prawie połowa została w niej dłużej niż trzy miesiące (152 wychowanków), 72 przebywało w placówkach dłużej niż rok, a 59 ponad 18 miesięcy. Przedłużenia dotyczyły także pobytu dzieci w pogotowiach rodzinnych - ze 135 podopiecznych rodzin zastępczych pełniących funkcję pogotowia rodzinnego, aż 46 przebywało w nich ponad rok. Sytuacja taka skutkuje naruszeniem dobra dzieci. Wskazywany przez kontrolerów NIK problem długotrwałych pobytów dzieci w pogotowiach opiekuńczych, w tym zwłaszcza dzieci małych, jest pokłosiem m.in. braku wolnych miejsc w pieczy zastępczej, a z uwagi, iż ma wymiar ogólnokrajowy, wymaga wdrożenia rozwiązań systemowych.

Z informacji NIK wynika, iż dla wszystkich wychowanków opracowano i realizowano plan pomocy dziecku, przy czym miał on niekiedy charakter formalny i nie stanowił podstawy pracy z dzieckiem. W 20 przypadkach (spośród 195 dzieci, których dokumentację objęto badaniem) nie zawierał celu długoterminowego, czyli założenia, że należy dążyć do powrotu dziecka do rodziny biologicznej lub na przykład przysposobienia. Ponadto w przypadku 37 spośród 195 dzieci w jego powstaniu nie uczestniczył asystent rodziny. Szereg zastrzeżeń dotyczył również terminowości sporządzania planu i jego aktualizacji.

Wnioski płynące z informacji NIK o wynikach kontroli „Opieka nad dziećmi w pogotowiach opiekuńczych i rodzinnych” wskazują przede wszystkim na konieczność:

- Podjęcia działań zmierzających do zmiany przepisów u.o.w.r.i.s.p.z. w celu:
 - utworzenia centralnego rejestru danych o osobach pełniących funkcję rodziny zawodowej lub rodziny zastępczej niezawodowej oraz prowadzących rodzinny dom dziecka, a także centralnego rejestru placówek opiekuńczo-wychowawczych, regionalnych placówek opiekuńczo-terapeutycznych i interwencyjnych ośrodków preadopcyjnych oraz wolnych miejsc w tych placówkach,
 - skrócenia terminu 18 miesięcy określonego w art. 47 ust. 7 u.o.w.r.i.s.p.z., po którym organizator pieczy zastępczej w przypadku, gdy nie ustały przyczyny umieszczenia

dziecka w pieczy zastępczej, występuje do sądu z wnioskiem o wszczęcie z urzędu postępowania o wydanie zarządzeń wobec dziecka celem uregulowania jego sytuacji prawnej,

- skrócenia terminu 18 miesięcy od dnia umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej, określonego w art. 100 ust. 4a u.o.w.r.i.s.p.z., po którym dyrektor placówki opiekuńczo-wychowawczej ma obowiązek złożenia do właściwego sądu wniosku wraz z uzasadnieniem o wszczęcie z urzędu postępowania o wydanie zarządzeń wobec dziecka w celu zbadania zaistnienia warunków umożliwiających jego powrót do rodziny albo umieszczenia go w rodzinie przysposabiającej,

- wprowadzenia do u.o.w.r.i.s.p.z. upoważnienia dla Ministra dotyczącego uregulowania w rozporządzeniu zasad opracowywania oraz realizacji planów pomocy dziecku oraz planów pomocy rodzinie, w celu skoordynowania działań dotyczących zarówno dziecka, jak i rodziców biologicznych, a także udziału asystenta rodziny oraz kuratora sądowego w posiedzeniach zespołu ds. okresowej oceny sytuacji dziecka.

- Zapewnienia odpowiedniej do potrzeb liczby miejsc w pieczy rodzinnej dla dzieci znajdujących się w sytuacji kryzysowej, w tym zwłaszcza pieczy rodzinnej dla dzieci poniżej 10. roku życia.

- Poprawy przestrzegania zasady krótkotrwałości pobytu dzieci przyjętych w trybie interwencyjnym w pogotowiach opiekuńczych i rodzinnych, tj. podejmowanie działań w celu szybkiego przeniesienia wychowanków, głównie dzieci poniżej 10. roku życia, do pieczy rodzinnej lub placówek socjalizacyjnych.

- Realizacji wniosków sformułowanych przez NIK w 2017 r. w wyniku kontroli P/16/038 „Działania powiatów w zakresie tworzenia i wsparcia rodzin zastępczych”, poprzez m.in. wprowadzenie do u.o.w.r.i.s.p.z. upoważnienia do wydania przez ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego ramowych wzorów dokumentacji niezbędnej do opracowania okresowej oceny sytuacji dziecka, planu pomocy dziecku, ocen rodzin zastępczych, czy ocen zasadności dalszego pobytu dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej, a także wypracowanie efektywnego modelu kontroli rodzin zastępczych oraz rozwiązań na rzecz współdziałania podmiotów wymiaru sprawiedliwości z organizatorami rodzinnej pieczy zastępczej.

Analiza przedstawionych przez NIK ustaleń kontroli nasuwa szereg krytycznych uwag i zastrzeżeń. Rzecznik podziela wyrażoną w Informacji „Opieka nad dziećmi w pogotowiach opiekuńczych i rodzinnych” ocenę, iż obecny system opieki nad dziećmi w pogotowiach opiekuńczych i rodzinnych funkcjonuje w sposób naruszający ustawowe prawo dzieci do stabilnego środowiska wychowawczego. Na uwzględnienie zasługują także wskazywane przez NIK postulaty wdrożenia działań zmierzających do poprawy tego stanu rzeczy i zwiększenia zabezpieczenia praw dzieci przebywających w pieczy zastępczej.

W świetle ustaleń i wniosków NIK odnoszących się do sytuacji rodzin zastępczych, a w szczególności niewystarczającej ich liczby pragnę poinformować Panią Minister, iż związku z kierowanymi do Rzecznika Praw Obywatelskich skargami związanymi z uzyskaniem środków finansowych na utrzymanie lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym lub domu jednorodzinnego, na podstawie art. 83 ust. 3a u.o.w.r.i.s.p.z. przez rodziny zastępcze zawodowe, w których umieszczono powyżej 3 dzieci i osób, które uzyskały pełnoletność przebywając w pieczy zastępczej, Rzecznik wystąpił do Urzędów Wojewódzkich o przedstawienie informacji dotyczących rozpoznawania w latach 2018-2019 wniosków o przyznanie środków finansowych na utrzymanie lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym lub domu jednorodzinnego określonych w art. 83 ust. 2 u.o.w.r.i.s.p.z.

W pierwszej kolejności wymaga podkreślenia, iż zgodnie z art. 83 ust. 2 u.o.w.r.i.s.p.z. rodzina zastępcza niezawodowa i zawodowa może otrzymywać środki finansowe na utrzymanie lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym lub domu jednorodzinnego w wysokości odpowiadającej kosztom ponoszonym przez rodzinę zastępczą niezawodową albo zawodową na czynsz, opłaty z tytułu najmu, opłaty za energię elektryczną i ciepłą, opał, wodę, gaz, odbiór nieczystości stałych i płynnych, dźwig osobowy, antenę zbiorczą, abonament telewizyjny i radiowy, usługi telekomunikacyjne oraz związanym z kosztami eksploatacji, obliczonym przez podzielenie łącznej kwoty tych kosztów przez liczbę osób zamieszkujących w tym lokalu lub domu jednorodzinnym i pomnożenie przez liczbę dzieci i osób, które osiągnęły pełnoletność przebywając w pieczy zastępczej, o których mowa w art. 37 ust. 2, umieszczonych w rodzinie zastępczej wraz z osobami tworzącymi tę rodzinę zastępczą. Przyznanie tych środków rodzinie zastępczej zawodowej jest obligatoryjne w przypadku, gdy w rodzinie umieszczono powyżej 3 dzieci i osób, które osiągnęły pełnoletność przebywając w pieczy zastępczej, o których mowa w art. 37 ust. 2, oraz jeżeli potrzeba przyznania tych środków zostanie potwierdzona w opinii organizatora rodzinnej pieczy zastępczej.

Analiza przepisu art. 83 ust. 3a u.o.w.r.i.s.p.z. prowadzi do wniosku, że przyznanie rodzinie zastępczej środków pieniężnych na pokrycie wydatków mieszkaniowych jest uzależnione od spełnienia dwóch przesłanek, wśród których istotne znaczenie ma opinia organizatora rodzinnej pieczy zastępczej. Ustawodawca nie określa jednak elementów tej opinii oraz kryterium, którym powinien kierować się organizator rodzinnej pieczy zastępczej przy jej wydawaniu, pozostawiając powiatom dowolność w tym zakresie. O ile przesłanka w postaci liczby dzieci i osób pełnoletnich w rodzinie jest precyzyjna, to przesłanka opinii organizatora warunkująca przyznanie obligatoryjnego w swej istocie świadczenia dla rodziny zastępczej zawodowej nasuwa, zdaniem Rzecznika, szereg wątpliwości. Wprowadza bowiem kryterium subiektywne nadające decyzji o przyznaniu świadczenia charakter częściowo uznaniowy, tym bardziej, że warunki, które decydują

o stwierdzeniu przez organizatora „potrzeby” przyznania środków nie zostały w żaden sposób zdefiniowane w u.o.w.r.i.s.p.z.

Wątpliwości Rzecznika w powyższym aspekcie potwierdza analiza informacji przedstawionych przez Urzędy Wojewódzkie. Wynika z nich bowiem, iż organizatorzy pieczy zastępczej za kryterium opiniowania potrzeby przyznania świadczenia wynikającego z art. 83 ust. 3a u.o.w.r.i.s.p.z. przyjmowali m.in. nieprzekroczenie pewnego progu dochodowego, a także odpowiedniego udziału poniesionych wydatków w stosunku do ogólnych przychodów rodziny zastępczej zawodowej. Negatywna opinia organizatora pieczy zastępczej przesądzała zatem o odmowie przyznania świadczenia o charakterze obligatoryjnym, tym rodzinom zastępczym, których sytuacja finansowa była zbyt dobra. Taka praktyka organizatorów pieczy powoduje, że świadczenia dla rodziny zastępczej przyjmują charakter wsparcia socjalnego, co nie powinno mieć miejsca, gdyż może w sposób negatywny rzutować na rozwój form opieki rodzinnopodobnej. Trudno jest także określić, czemu w istocie, poza względami oszczędnościowymi, służyć ma określona w art. 83 ust. 3a u.o.w.r.i.s.p.z. opinia organizatora pieczy o potrzebie przyznania świadczeń.

Wymaga podkreślenia, że państwo powinno gwarantować rozwiązania stymulujące rodziny zastępcze, w szczególności zawodowe, do podejmowania się trudu wychowania dzieci, nad którymi rodzice nie sprawują bezpośredniej pieczy. Polityka w tej sferze winna być prowadzona z dużą rozwagą, gdyż ewentualne skutki społeczne niespójnych systemowo działań mogą dotkliwie uderzać w grupy najsłabsze.

W świetle powyższego, w ocenie Rzecznika, konieczna jest korekta praktyki organizatorów pieczy i wyeliminowanie z u.o.w.r.i.s.p.z. warunku uzyskania opinii organizatora rodzinnej pieczy zastępczej o potrzebie przyznania rodzinie zastępczej środków pieniężnych na pokrycie wydatków mieszkaniowych bądź dookreślenie elementów i kryteriów opinii wydawanej na potrzeby z art. 83 ust. 3a u.o.w.r.i.s.p.z.

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) uprzejmie proszę Panią Minister o przedstawienie stanowiska odnośnie wskazywanych problemów oraz podjęcie stosownych działań na rzecz poprawy systemu opieki nad dzieckiem pozbawionym opieki rodziców.

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/