



III.552.4.2017.JA

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

Szanowna Pani Minister

W związku z kierowanymi do Rzecznika Praw Obywatelskich skargami dotyczącymi realizacji procedury adopcji zagranicznej pragnę wskazać, iż sygnalizowane Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wspólnie przez Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka (w piśmie z dnia 8 maja 2017 r. Nr III.552.4.2017.JA i ZSR.422.7.2017.MA) problemy w tym obszarze, nadal pozostają nierozwiązane. Przedstawione w odpowiedzi na wystąpienie Rzeczników wyjaśnienia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Pani Elżbiety Rafalskiej w piśmie z dnia 9 czerwca 2017 r. (DSR.I.8305.113.2017.MK/KN) oraz podjęte działania legislacyjne dawały nadzieję na poprawę sytuacji dzieci w procedurze adopcji zagranicznej. Tak się jednak nie stało, gdyż prace nad rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw (druk Nr 3023), który częściowo odpowiadał na postulaty Rzeczników, nie zostały sfinalizowane w związku z upływem kadencji Sejmu RP.

W związku z powyższym wydaje się koniecznością ponowne zwrócenie uwagi na istotę wystąpienia z dnia 8 maja 2017 r.

Zgodnie z art. 114<sup>2</sup> § 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego przysposobienie, które spowoduje zmianę dotychczasowego miejsca zamieszkania przysposobianego w Rzeczypospolitej Polskiej na miejsce zamieszkania w innym państwie, może nastąpić wówczas, gdy tylko w ten sposób można zapewnić przysposobianemu odpowiednie zastępcze środowisko rodzinne. Zasada pierwszeństwa adopcji krajowej wynika również z 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.) oraz Konwencji o ochronie dzieci i współpracy w dziedzinie przysposobienia międzynarodowego sporządzonej w Hadze dnia 29 maja 1993 r. (Dz. U. z 2000 r. Nr 39, poz. 448 ze zm.). W sytuacji niemożności zapewnienia dziecku odpowiedniego zastępczego środowiska rodzinnego w Polsce dopuszczalne jest, zgodnie z art. 167 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1111 ze zm.) - dalej: u.o.w.r.i.s.p.z., zakwalifikowanie dziecka do przysposobienia związanego ze zmianą dotychczasowego miejsca zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na miejsce zamieszkania w innym państwie. Warunkiem jest jednak wyczerpanie wszystkich możliwości znalezienia kandydata do przysposobienia tego dziecka na terenie kraju, chyba że między przysposabiającym a przysposabianym dzieckiem istnieje stosunek pokrewieństwa lub powinowactwa albo gdy przysposabiający już przysposobił siostrę lub brata przysposabianego dziecka.

Realizacja procedury adopcji zagranicznej musi się zawsze odbywać z poszanowaniem generalnej zasady dobra dziecka, zasady nierozdzielania rodzeństw oraz zasady pierwszeństwa adopcji krajowej. W tym aspekcie kluczowe znaczenie ma kształt przepisów prawnych w oparciu o które działają organy w ramach tzw. procedury przedsądowej. Dlatego pozwalam sobie wskazać Pani Minister na obszary, które nasuwają najpoważniejsze zastrzeżenia i wymagają korekty.

#### **1. Realizacja zasady nierozdzielania rodzeństw.**

Zgodnie z treścią art. 38a ust. 1 i 3 u.o.w.r.i.s.p.z. powiatowe centrum pomocy rodzinie oraz organizator rodzinnej pieczy zastępczej gromadzą i przekazują odpowiednio rodzinie zastępczej, prowadzącemu rodzinny dom dziecka, dyrektorowi placówki opiekuńczo-wychowawczej, dyrektorowi regionalnej placówki opiekuńczo-terapeutycznej, dyrektorowi interwencyjnego ośrodka preadopcyjnego oraz zespołowi do spraw okresowej oceny sytuacji dziecka umieszczonego w instytucjonalnej pieczy zastępczej w szczególności następujące informacje oraz dokumentację dotyczące dziecka: informacje o sytuacji prawnej dziecka, w tym informacje o sytuacji prawnej umożliwiającej przysposobienie, szczegółowe informacje o dziecku i jego sytuacji rodzinnej, w tym informacje o rodzeństwie, odpis aktu urodzenia dziecka, a w przypadku sierot lub półsierot również odpis aktu zgonu zmarłego rodzica, orzeczenie sądu o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej albo wnioski rodziców, dziecka lub osoby trzeciej o umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej, dokumentację o stanie zdrowia dziecka, w tym kartę szczepień, dokumenty szkolne, w szczególności świadectwa szkolne, diagnozę psychofizyczną dziecka, w tym dziecka ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, udziału w zajęciach rewalidacyjno-wychowawczych oraz konieczności objęcia dziecka pomocą

profilaktyczno-wychowawczą lub resocjalizacyjną albo leczeniem i rehabilitacją, plan pracy z rodziną, o którym mowa w art. 15 ust. 1 pkt 1, przekazany przez asystenta rodziny, a w przypadku, gdy rodzinie dziecka nie został przydzielony asystent rodziny, przekazaną przez gminę informację o sytuacji rodziny.

W celu realizacji tego zadania powiatowe centrum pomocy rodzinie oraz organizator rodzinnej pieczy zastępczej mają prawo do uzyskania informacji oraz otrzymania lub wglądu do wszelkiej dostępnej dokumentacji, w tym prawnej i medycznej, dotyczących przyjętego dziecka.

W zakresie informacji o rodzeństwie dziecka pozbawionego pieczy biologicznych rodziców przepis art. 38a u.o.w.r.i.s.p.z. poza formalnym nałożeniem na powiatowe centrum pomocy rodzinie oraz organizatora rodzinnej pieczy zastępczej obowiązku gromadzenia i przekazywania informacji o rodzeństwie w żaden sposób nie precyzuje zakresu tych informacji oraz obowiązku i terminu ich aktualizacji. Ustawodawca nie wskazał także formy w jakiej powyższe informacje będą przekazywane.

Na tle art. 38a u.o.w.r.i.s.p.z. powstają także istotne wątpliwości dotyczące jego realizacji. W unormowaniu wskazano bowiem na obowiązek ciążyący na określonych podmiotach sprowadzający się do przekazywania informacji i dokumentów, jednakże obowiązek ten nie został obłożony żadną formalną sankcją, a tym samym, w sytuacji nieprzekazania przez właściwy organ informacji i dokumentów, nie jest on możliwy do wyegzekwowania. Uprawniony do otrzymania informacji organ nie dysponuje w takich okolicznościach żadnymi instrumentami o charakterze egzekucyjnym pozwalającymi na domaganie się realizacji przysługującego mu prawa. Sytuacja taka będzie szczególnie niekorzystna wówczas, gdy powiat nadzorujący działania podmiotów nieprzekazujących informacji będzie tego typu zachowania aprobował, a przynajmniej nie będzie wyciągał żadnych konsekwencji formalnych. Może to z kolei prowadzić do istotnych braków w dokumentacji dziecka, co z kolei stwarza poważne zagrożenie rozdzielenia rodzeństwa, szczególnie gdy dzieci w różnym czasie trafiają do pieczy zastępczej oraz gdy dzieli je spora różnica wieku.

Analogiczny problem jawi się na tle art. 139a ust. 1 pkt 6 u.o.w.r.i.s.p.z., który odnosi się do przekazywania właściwemu ośrodkowi adopcyjnemu informacji i dokumentacji, o których mowa w art. 38a u.o.w.r.i.s.p.z. W tym przypadku istotne dane o rodzeństwie dziecka mogą nie zostać zgromadzone i wpisane do Karty Dziecka, która, zgodnie z art. 164a u.o.w.r.i.s.p.z., powinna zawierać informacje dotyczące sytuacji prawnej oraz aktualnego miejsca pobytu rodzeństwa dziecka, a także informacje, czy rodzeństwo zostało zgłoszone do przysposobienia. Wątpliwość ta jest w pełni uzasadniona, gdyż ustawodawca nie wskazał, czy ośrodek adopcyjny sporządzając Kartę Dziecka bazuje wyłącznie na dotychczas zgromadzonych i przekazanych danych, czy też ma obowiązek poczynić niezależne samodzielne ustalenia w tej mierze.

## **2. Kwalifikacja dziecka do przysposobienia.**

Doprecyzowania wymaga art. 139a ust. 1 pkt 3 u.o.w.r.i.s.p.z., w myśl którego do zadań organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, zespołu do spraw okresowej oceny sytuacji dziecka umieszczonego w instytucjonalnej pieczy zastępczej oraz dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego należy sporządzanie opinii o zasadności przysposobienia związanego ze zmianą miejsca zamieszkania dziecka na miejsce zamieszkania poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej mającej na celu stwierdzenie, że przysposobienie to leży w jego najlepszym interesie.

Sporządzając opinię, o której mowa powyżej, wskazany w art. 139a ustawy organ jest zobowiązany brać pod uwagę w szczególności możliwość zapewnienia dziecku stabilnego, rodzinnego środowiska wychowawczego, w tym zastępczego, na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Bez wątplenia treść tej regulacji wskazuje na to, że przysposobienie zagraniczne traktowane jest jako swoista ostateczność w zakresie uregulowania sytuacji prawnej dziecka. Jednakże z omawianego unormowania nie wynika, aby przed wydaniem opinii o zasadności przysposobienia związanego ze zmianą miejsca zamieszkania dziecka na miejsce zamieszkania poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej organ zobowiązany był do uzyskania formalnego rozstrzygnięcia/informacji stanowiącego o tym, że brak jest możliwości unormowania sytuacji prawnej dziecka z wykorzystaniem możliwości występujących w kraju.

Brak obowiązku uzyskania jakiegokolwiek dokumentu potwierdzającego wyczerpanie możliwości poszukiwania dla dziecka rodziny w Polsce, przeprowadzenie i zakończenie tych poszukiwań bez znalezienia kandydata na rodzica adopcyjnego powoduje, że wydawana opinia nie jest poparta żadnym materiałem dowodowym gwarantującym realizację zasady prymatu adopcji krajowej. Wątpliwości tych nie rozwiewa zapis art. 164 ust. 10 u.o.w.r.i.s.p.z., który stanowi, iż w przypadku nieznalezienia kandydata do przysposobienia dziecka w terminie 55 dni od dnia wysłania przez ośrodek adopcyjny prowadzący wojewódzki bank danych, o którym mowa w ust. 6, dokumentacji kwalifikacyjnej do ośrodków adopcyjnych na terenie województwa oraz do ośrodków adopcyjnych prowadzących wojewódzkie banki danych w pozostałych województwach, ośrodek adopcyjny prowadzący wojewódzki bank danych, o którym mowa w ust. 6, w terminie 3 dni roboczych, przekazuje dokumentację kwalifikacyjną dziecka ośrodkowi adopcyjnemu prowadzącemu centralny bank danych.

Wydaje się konieczne określenie standardów działań podejmowanych przez ośrodki adopcyjne na rzecz poszukiwania kandydatów na rodziców adopcyjnych dziecka. Bierność ośrodka w tym zakresie, czy skupienie się tylko na przeglądzie zarejestrowanych kandydatów, w sytuacji, gdy ustalenia mają przesądzać o przyszłości dziecka, jest nie do zaakceptowania z punktu widzenia ochrony praw dziecka i realizacji konstytucyjnego obowiązku zapewnienia opieki i pomocy władz publicznych. Teza ta znajduje wzmocnienie

wobec faktu, że w przedsądowym postępowaniu adopcyjnym nie znajdują zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, a zatem brak jest możliwości skutecznego postawienia ośrodkowi adopcyjnemu zarzutu niedopełnienia obowiązków, czy też niewłaściwego dokumentowania przebiegu postępowania adopcyjnego.

Powraca tu także kwestia uaktualniania danych o rodzeństwie dziecka. Taki kształt przepisu art. 139a u.o.w.r.i.s.p.z. powoduje, że opinia, która ma na celu stwierdzenie, że przysposobienie zagraniczne leży w najlepszym interesie dziecka przybiera charakter uznaniowy i może budzić wątpliwości co do rzetelności jej sporządzenia i niepodważalności ustaleń.

### **3. Realizacja zadań przez organ centralny.**

W przypadku, gdy miejscem zamieszkania kandydata do przysposobienia dziecka jest państwo - strona Konwencji o ochronie dzieci i współpracy w dziedzinie przysposobienia międzynarodowego, ośrodek adopcyjny upoważniony do współpracy z organami centralnymi innych państw lub z licencjonowanymi przez rządy innych państw organizacjami lub ośrodkami adopcyjnymi przekazuje dokumentację kwalifikacyjną, dokument potwierdzający zakwalifikowanie dziecka do przysposobienia międzynarodowego oraz dokumentację dotyczącą kandydatów do przysposobienia dziecku organowi centralnemu. Dokumentację tę przekazuje w celu wydania przez organ centralny rozstrzygnięcia w przedmiocie zgody, o której mowa w art. 17 lit. c powyższej Konwencji, a więc zgody na prowadzenie postępowania o przysposobienie. Wykonywanie zadań organu centralnego, wyznaczonego zgodnie z art. 6 powyższej Konwencji, należy do ministra właściwego do spraw rodziny. Rozstrzygnięcie organu centralnego w przedmiocie zgody jest uwarunkowane treścią art. 17 Konwencji, zgodnie z którym każda decyzja w państwie pochodzenia o powierzeniu dziecka przyszłym przysposabiającym może być podjęta jedynie wówczas, gdy organ centralny tego państwa upewnił się, że przyszli przysposabiający wyrazili zgodę, organ centralny państwa przyjmującego zaakceptował tę decyzję w przypadku, gdy jest to wymagane przez prawo tego państwa lub przez organ centralny państwa pochodzenia, oraz organy centralne obu państw wyraziły zgodę na prowadzenie postępowania o przysposobienie, oraz zostało stwierdzone zgodnie z art. 5 Konwencji, że przyszli przysposabiający są odpowiedni i właściwi do przysposobienia oraz, że dziecko ma lub będzie miało pozwolenie na wjazd i stały pobyt w państwie przyjmującym.

Organ centralny może przed wydaniem zgody żądać uzupełnienia lub aktualizacji dokumentacji kwalifikacyjnej oraz dokumentacji dotyczącej kandydatów do przysposobienia dziecka. Natomiast zgodnie z art. 164 ust. 20 u.o.w.r.i.s.p.z. nie wydaje zgody na dalsze procedowanie adopcji zagranicznej, gdy uzna, że przysposobienie międzynarodowe nie leży w nadrzędnym interesie dziecka, lub gdy postępowanie

w sprawie przysposobienia dziecka zostało przeprowadzone z naruszeniem przepisów dotyczących przysposobienia dziecka, a naruszenie to ma istotny wpływ na rozstrzygnięcie w przedmiocie zgody.

Do kompetencji resortu rodziny należy zatem ostateczna weryfikacja dokonanych w przedsądowym postępowaniu preadopcyjnym ustaleń i udzielenie zgody na przysposobienie zagraniczne dziecka. Trudno jednak dopatrzeć się także i w tej procedurze chociażby minimalnych standardów wyrażania przez organ centralny zgody. Jedynie formalna analiza dokumentów adopcyjnych pod kątem ich zgodności z wymaganiami Konwencji oraz polskiego prawa, jest w takim przypadku niewystarczająca. Tym bardziej, że zgoda na dalsze postępowanie w procedurze przysposobienia międzynarodowego, na podstawie art. 17 lit. c Konwencji, nie jest wydawana w drodze decyzji administracyjnej, a zatem w tej sprawie nie znajduje zastosowania tryb odwoławczy wynikający z postępowania administracyjnego.

#### **4. Monitorowanie losów dziecka po adopcji zagranicznej.**

Adopcja zagraniczna polega nie tylko na oddaniu dziecka pod władzę rodzicielską rodziców mających miejsce zamieszkania w innym państwie, ale również we władztwo innego państwa, na którego terenie będzie ono zamieszkiwać. Z tego względu to po stronie państwa pochodzenia dziecka leży odpowiedzialność za dziecko, a organy państwa muszą zrobić wszystko, aby poprzez orzeczenie adopcji zagranicznej nie ucierpiał interes dziecka. Z tego też względu istnieje potrzeba wprowadzenia ustawowej regulacji umożliwiającej pozyskanie wiedzy o polskich dzieciach adoptowanych za granicę.

W obowiązującym porządku prawnym brak jest podstaw do działań w ramach śledzenia losów dziecka po przysposobieniu międzynarodowym. Istnieje wprawdzie dobra praktyka polegająca na przesyłaniu przez zagraniczne organizacje adopcyjne oraz organy centralne innych państw raportów postadopcyjnych, w których opisywany jest proces adaptacji dziecka w nowym środowisku, ale może budzić zasadnicze wątpliwości czy jest to formuła zawsze bezwzględnie realizowana i czy wystarczająca. Brak jakichkolwiek mechanizmów do wymagania, aby ta dotychczasowa praktyka była realizowana w każdym przypadku adopcji zagranicznej oznacza, że w sytuacji braku dobrowolnej informacji zwrotnej z zagranicznego ośrodka adopcyjnego państwo polskie, po prawomocnym orzeczeniu przysposobienia zagranicznego, traci dziecko z pola widzenia. Wątpliwości w tym aspekcie nie rozwiewają wdrożone od 2017 r. rozszerzone wymogi akredytacyjne zobowiązujące do złożenia stosownych oświadczeń i wyrażenia zgody na monitoring sytuacji dziecka po adopcji międzynarodowej. Nie jest to bowiem mechanizm wystarczająco gwarantujący realny wgląd polskiego organu centralnego w sytuację dziecka zagranicą.

Ponadto pragnę wskazać, iż w sierpniu 2018 r. Najwyższa Izba Kontroli opublikowała Informację o wynikach kontroli „Wykonywanie zadań przez ośrodki adopcyjne”<sup>1</sup>. Przedmiotem kontroli była ocena zgodności z wymogami prawa kwalifikowania dzieci do adopcji i doboru rodziców oraz realizowania krajowych i zagranicznych procedur adopcyjnych, a także poziomu skuteczności tych działań. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w ośrodkach adopcyjnych realizacja zadań obejmujących krajowe i międzynarodowe postępowania adopcyjne przebiegała nie w pełni zgodnie z przepisami ustawowymi. W 11 z 15 skontrolowanych placówkach stwierdzono różnego rodzaju nieprawidłowości, zarówno w kwalifikowaniu dzieci do adopcji, jak i doborze rodziców. Istniejące ramy prawne oceniono jako niewystarczające dla zapewnienia spójnego funkcjonowania systemu adopcyjnego w Polsce, a brak jednolitych wymogów jakościowych oraz kryteriów wykonywania zadań, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, powoduje zróżnicowanie praktyki adopcyjnej w poszczególnych ośrodkach adopcyjnych - jednostki ustalają własne zasady niejednokrotnie wykraczające poza uregulowania ustawowe.

W związku z ustaleniami kontroli oraz mając na uwadze usprawnienie pracy i zwiększenie przejrzystości działań ośrodków adopcyjnych Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o podjęcie działań zmierzających m.in. do:

1. wypracowania standardów prowadzenia procesów adopcyjnych, zapewniających jednolitość zasad, kryteriów, terminów i działań ośrodków adopcyjnych;
2. nowelizacji przepisów u.o.w.r.i.s.p.z. dotyczących funkcjonowania procedur adopcyjnych z uwzględnieniem:
  - wprowadzenia jednolitych standardów pracy ośrodków adopcyjnych,
  - obowiązkowego uczestnictwa pracowników urzędów marszałkowskich w posiedzeniach komisji kwalifikacyjnych w ośrodkach adopcyjnych dotyczących kwalifikacji dziecka do przysposobienia, kwalifikacji kandydatów do przysposobienia dziecka oraz doboru rodziny adopcyjnej dla dziecka, w celu wyeliminowania podejmowanie decyzji wyłącznie przez pracowników ośrodków oraz wprowadzenia zwiększonego nadzoru marszałka województwa nad prawidłowością procedury adopcyjnej,
  - wprowadzenia obowiązku wydawania pisemnych opinii kwalifikacyjnych dla kandydatów na rodziców adopcyjnych; w przypadku wydania negatywnej opinii kwalifikacyjnej wprowadzenie obowiązku jej uzasadnienia,

---

<sup>1</sup> <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/17/044/>

- określenia drogi odwoławczej od niekorzystnych rozstrzygnięć podejmowanych przez ośrodki adopcyjne wobec kandydatów na rodziców adopcyjnych,
  - uregulowania uznawalności świadectw ze szkoleń na rodziców adopcyjnych oraz opinii kwalifikacyjnych wydawanych przez różne ośrodki adopcyjne,
  - wprowadzenia obowiązku podawania do publicznej wiadomości danych dotyczących pracy ośrodków adopcyjnych, w tym liczby dzieci zgłoszonych do adopcji oraz liczby oczekujących kandydatów na rodziców adopcyjnych, w celu zwiększenia przejrzystości ich pracy,
3. uruchomienia ogólnopolskiego systemu teleinformatycznego do obsługi procedur adopcyjnych i wymiany na bieżąco między ośrodkami informacji na temat dzieci i rodziców adopcyjnych, którego część (z odpowiednim uwzględnieniem poufności) byłaby również dostępna dla osób ubiegających się o przysposobienie dziecka,
  4. przeprowadzenia przez Ministra ewaluacji obejmującej kompleksową analizę funkcjonującego systemu adopcyjnego, stanowiącej podstawę dla udoskonalenia i podnoszenia efektywności wprowadzonych rozwiązań z punktu widzenia założonych w ustawie celów, związanych w szczególności z dobrem dziecka i rodzin adopcyjnych,
  5. o podjęcie działań mających na celu zobowiązanie w u.o.w.r.i.s.p.z. sądów rodzinnych do przesyłania ośrodkom adopcyjnym prawomocnych postanowień o przysposobieniu dziecka, rozwiązaniu przysposobienia lub podjęciu innego środka prawnego w trybie postępowania sądowego w zakresie przysposobienia.

Z uwagi na powyższe, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2018 r. poz. 2179 ze zm.) zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o poinformowanie Rzecznika o planowanych pracach legislacyjnych na rzecz poprawy funkcjonowania systemu adopcyjnego oraz skuteczniejszego zabezpieczenia praw dzieci w procedurze adopcyjnej.

Z poważaniem