



Warszawa, 10-04-2026 r.

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**III.022.6.2026.JA**

**Pani Aleksandra Gajewska**

**Sekretarz Stanu**

**Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki  
Społecznej**

**e-Doręczenia**

Szanowna Pani Minister,

w odpowiedzi na przesłany do zaopiniowania przez Rzecznika Praw Obywatelskich projekt ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw (UD354) z uzasadnieniem i oceną skutków regulacji, uprzejmie przekazuję następujące uwagi do projektu.

Przedstawiony projekt co do zasady zasługuje na aprobatę, a proponowane rozwiązania legislacyjne w dużej mierze wychodzą naprzeciw zgłaszanym przez Rzecznika Praw Obywatelskich postulatом zmiany prawa w obszarze szeroko

rozumianego systemu opieki nad dzieckiem<sup>1</sup>. Jednakże opiniowany projekt nadal wymaga pogłębionej refleksji i zmian w następujących obszarach:

### **Uwagi ogólne - redakcyjne i legislacyjne**

Z punktu widzenia zasady określoności prawa zasadniczym problemem odnoszącym się do całości opiniowanej nowelizacji ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej<sup>2</sup> jest rozproszenie definicji ustawowych i niekompletny katalog stosowanych pojęć. Przykładowo art. 2 i art. 6 ustawy zawierają szczątkowe wyjaśnienia pojęć, ale definicje ustawowe są głównie rozmieszczone w całej ustawie zamiast być zebrane w jednej jednostce redakcyjnej. Wskazany art. 2 [Definicje] wymaga zatem rozbudowania poprzez wskazanie i wyjaśnienie stosowanych terminów i pojęć. Brak definicji legalnych szeregu pojęć stosowanych w ustawie może powodować istotne wątpliwości przy stosowaniu przepisów ustawy. Przykładowo mogą być rozumiane niejednoznacznie: asystent, instytucje oświatowe, podmioty lecznicze, podmioty ochrony zdrowia, właściwa opieka, przedstawiciel prawny, a w konsekwencji tak nieostre znaczeniowo pojęcia mogą być różnorodnie i arbitralnie wypełniane treścią przez organy stosujące prawo. Jednoznaczne zdefiniowanie pojęć ma niezwykle istotne znaczenie z punktu widzenia skuteczności realizacji zapisów ustawowych i z tego względu ukształtowanie przepisów prawa powinno pozostawać w zgodności z zasadami poprawnej legislacji.

### **Wspieranie rodziny**

Opiniowany projekt w art. 15a ustawy zmienianej zakłada, że po otrzymaniu aktualizacji planu pracy z rodziną lub oceny końcowej realizacji planu sąd niezwłocznie analizuje sytuację rodzinną dziecka pod kątem zmiany zarządzeń. Nałożenie swego rodzaju obowiązku na sąd ze wskazaniem niezwłocznego działania, nie znajduje wprost odniesienia w innych przepisach np. Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego lub Kodeksu postępowania cywilnego, co stwarza ryzyko niepełnego i niejednolitego trybu

---

<sup>1</sup> wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 lutego 2020 r. III.552.4.2017.JA; z dnia 3 lutego 2020 r. III.7065.250.2019.JA; z dnia 1 września 2020 r. III.554.12.2020.JA; z dnia 6 listopada 2020 r. III.022.1.2020.JA; z dnia 16 marca 2021 r. oraz 24 maja 2021 r. III.554.2.2021.JA

<sup>2</sup> ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2025 r. poz. 49 ze zm.) – dalej: ustawa o wspieraniu rodziny lub ustawa

działania w następstwie przekazanego planu. Efektywność projektowanego rozwiązania wymaga ukształtowania stosownej procedury.

### **Osoby z niepełnosprawnością**

Przyjęty w projekcie kierunek zapewnienia wsparcia dla pełnoletnich osób z niepełnosprawnością, które przebywały w pieczy zastępczej, poprzez wprowadzenie możliwości pobytu tej grupy osób w nowej kategorii rodziny – rodzinie opiekuńczej, jest krokiem w dobrą stronę i uwzględnia postulaty Rzecznika Praw Obywatelskich.

Zasadnicze wątpliwości budzi jednak w pierwszej kolejności wyznaczony w projektowanym art. 31a ustawy krąg osób uprawnionych do uzyskania prawa przebywania w rodzinie opiekuńczej. W projekcie zakłada się, że wsparciem rodziny opiekuńczej objęte mogą być osoby spełniające łącznie następujące warunki: przebywały w rodzinie zastępczej niezawodowej, zawodowej lub rodzinnym domu dziecka, w której będą przebywać jako w rodzinie opiekuńczej, ukończyły 25. rok życia, legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, są niezdolne do samodzielnej egzystencji, proces usamodzielnienia, o którym mowa w art. 139c, nie doprowadził do możliwości zamieszkania przez nie poza dotychczasową rodziną zastępczą.

Wobec powyższego wsparciem w rodzinie opiekuńczej nie będą mogli być objęci wychowankowie rodzinnej pieczy zastępczej, którzy legitymują się orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, mimo że są uprawnieni po osiągnięciu pełnoletności do przybywania w dotychczasowej rodzinie zastępczej do ukończenia 25. roku życia. Takie wyłączenie pozostaje niespójne nie tylko z art. 37 ust. 2 pkt 5 ustawy o wspieraniu rodziny, ale także z treścią przepisu przejściowego zawartego w art. 30 ust. 1 projektu, który stanowi, iż „Osoby, które przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy pełniły funkcję rodziny zastępczej niezawodowej, rodziny zastępczej zawodowej lub rodzinnego domu dziecka wobec osoby, która przebywała w tej rodzinie zastępczej niezawodowej, rodzinie zastępczej zawodowej lub rodzinnym domu dziecka i ukończyła 25. rok życia, legitymuje się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności i jest niezdolna do samodzielnej egzystencji, a wobec której proces usamodzielnienia, nie przyniósł zakładanych efektów, mogą zawrzeć trójstronną umowę o pełnienie funkcji rodziny opiekuńczej, o której mowa w art. 31b ustawy zmienianej w art. 1, jeżeli osoba w dniu wejścia w życie ustawy przebywa pod opieką tych osób.”

Ponadto na tle omawianej regulacji powstaje uzasadniona wątpliwość czy określenie „jest niezdolna do samodzielnej egzystencji” oznacza konieczność dysponowania stosownym orzeczeniem o niezdolności do samodzielnej egzystencji wydawanym przez lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, czy też wystarczające jest posiadanie orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności. W tym aspekcie jawi się pytanie o zasadność odwoływania się w projektowanym akcie do „niezdolności do samodzielnej egzystencji” jako pojęcia skupionego na deficytach niezgodnego z podejściem opartym na prawach człowieka w rozumieniu Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych<sup>3</sup>. Należy bowiem przypomnieć, że Komitet ONZ ds. praw osób z niepełnosprawnościami wyraził zaniepokojenie różnymi systemami orzekania o niepełnosprawności, a także różnymi definicjami niepełnosprawności, które nie są zgodne z celem Konwencji i opierają się na medycznym modelu niepełnosprawności oraz stosują obraźliwą terminologię i niejasne pojęcia, takie jak „upośledzenie umysłowe”, „niezdolność do pracy”, „niezdolność do pełnienia ról społecznych” lub „zależny lub niezdolny do samodzielnej egzystencji”. W ramach rekomendacji wskazano na potrzebę usunięcia wszelkiej negatywnie nacechowanej terminologii we wszystkich obowiązujących i projektowanych przepisach oraz zastąpienie jej terminologią, która w pełni szanuje godność i autonomię osób z niepełnosprawnościami<sup>4</sup>.

Także kolejne kryterium warunkujące dostęp do wsparcia w rodzinie opiekuńczej odnoszące się do efektu procesu usamodzielnienia, tj. „proces usamodzielnienia, o którym mowa w art. 139c, nie doprowadził do możliwości zamieszkania (...) poza dotychczasową rodziną zastępczą” pozostaje niespójne, wobec wieku osoby, która może pozostać w rodzinie opiekuńczej określonego na ukończenie 25. roku życia, z czasem trwania procesu usamodzielniania pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej określonym w art. 139c ustawy zmienianej. Zgodnie z projektowanym art. 139c ust. 3 proces usamodzielnienia trwa nie dłużej niż do ukończenia przez osobę usamodzielnianą 26. roku życia. Ustalenie zatem, że proces

---

<sup>3</sup> Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1169, ze zm.) - dalej: Konwencja lub KPN

<sup>4</sup> Uwagi końcowe Komitetu ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami pod adresem Polski, CRPD/C/POL/CO/1, 29 października 2018 r., dostęp pod adresem: <https://niepelnosprawni.gov.pl/baza-wiedzy/dokumenty-miedzynarodowe/dokumenty-organizacji-narodow-zjednoczonych/> [dostęp z dnia: 8 kwietnia 2026 r.], pkt 6 lit. c.

usamodzielnienia nie doprowadził do możliwości zamieszkania poza dotychczasową rodziną zastępczą musiałoby się odbywać w czasie trwania procedury usamodzielnienia, a dodatkowo ustawodawca nie określił, kto byłby odpowiedzialny za potwierdzenie stanu, że proces „nie doprowadził do możliwości zamieszkania (...) poza dotychczasową rodziną zastępczą”.

Poważnym zastrzeżeniem do projektowanego rozwiązania, tj. możliwości przebywania w rodzinie opiekuńczej, jest jego fakultatywny charakter. Wydaje się nieuzasadnione dopuszczenie możliwości odmowy, nawet przy spełnieniu formalnych warunków przez osobę z niepełnosprawnością i zgodzie zainteresowanych stron. Taki kształt opiniowanej normy nadaje jej charakter uznaniowy, a zbyt szerokie fakultatywne uprawnienia mogą prowadzić do ryzyka niejednolitego stosowania prawa i tworzenia zbyt szerokiego marginesu swobody.

W art. 31a ust. 3 projektu ustawy o wspieraniu rodziny proponuje się, że rodzinę opiekuńczą będą mogły tworzyć osoby pełniące uprzednio wobec osoby z niepełnosprawnością funkcję rodziny zastępczej niezawodowej, zawodowej lub rodzinnego domu dziecka. Oznacza to brak możliwości uzyskania wsparcia w rodzinie opiekuńczej przez osoby z niepełnosprawnością umieszczone w rodzinach zastępczych spokrewnionych. Ta grupa osób zostanie nawet przy spełnieniu wszystkich warunków formalnych, wykluczona z prawa do skorzystania ze wsparcia stanowiącego alternatywę dla domu pomocy społecznej. Wymaga przy tym podkreślenia, że w ocenie Rzecznika wykluczenie to nie znajduje uzasadnienia. Artykuł 23 ust. 1 KPON stanowi, że wszystkie dzieci z niepełnosprawnościami powinny żyć godnie w warunkach, które zapewniają im niezależność oraz ułatwiają aktywny udział dziecka w życiu społeczeństwa. Forma pieczy, a konkretnie typ rodziny zastępczej w jakiej przebywa osoba z niepełnosprawnością jest od niej niezależny. Nie ulega bowiem wątpliwości, że osoby te nie mają wpływu na to, do której z form pieczy trafią wskutek interwencji sądu opiekuńczego. Skoro zatem ustawodawca uznaje za celowe udzielanie wsparcia osobom z niepełnosprawnością – wychowankom rodzin zastępczych poprzez możliwość pobytu w rodzinie opiekuńczej, to winien to czynić bez wyjątku. Trudno jest także określić, czemu w istocie, poza względami oszczędnościowymi, służyć ma wprowadzone ograniczenie, tym bardziej, że zgodnie z art. 19 lit. b Konwencji, Rzeczpospolita Polska zobowiązała się m.in. do zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami szerokiego zakresu usług wspierających świadczonych w miejscu zamieszkania, w tym również do pomocy osobistej niezbędnej do życia i włączenia w społeczność oraz zapobiegającej izolacji i segregacji społecznej.

Nowelizacja zakłada, że z osobami pełniącymi funkcję rodziny zastępczej, w których przebywa osoba uprawniona do objęcia jej wsparciem rodziny opiekuńczej oraz z tą osobą wójt będzie zawierał umowę trójstronną o pełnienie funkcji rodziny opiekuńczej. Zgodnie z treścią projektowanego art. 31b ustawy o wspieraniu rodziny umowa taka zawierana będzie na wniosek osoby z niepełnosprawnością, jej przedstawiciela ustawowego lub sądu. W omawianym aspekcie nie została w żaden sposób dookreślona rola sądu, a co więcej kształt projektowanej normy wskazuje, iż to sąd wnioskowałby o zawarcie umowy i byłby jej stroną. Kwestia ta wymaga stosownej analizy i doprecyzowania.

W kontekście projektowanej umowy trójstronnej i prawa do złożenia wniosku o jej zawarcie wskazano na udział przedstawiciela ustawowego osoby z niepełnosprawnością (art. 31b ust. 2). Nie przewidziano natomiast możliwości wnioskowania o zawarcie umowy przez osobę z niepełnosprawnością, która jest ubezwłasnowolniona całkowicie albo częściowo, co w aspekcie prac nad projektem ustawy o instrumentach wspieranego podejmowania decyzji wydaje się istotnym niedopatrzeniem.

Jak podkreśla Komitet ONZ ds. praw osób z niepełnosprawnościami, status osoby z niepełnosprawnością lub też posiadanie określonych elementów niepełnosprawności nie może stanowić podstawy do pozbawienia jakiegokolwiek z praw określonych w artykule 12 KPON<sup>5</sup>. W powyższym kontekście wymaga przypomnienia, że art. 12 Konwencji potwierdza, iż wszystkie osoby z niepełnosprawnościami posiadają pełną zdolność do czynności prawnych. Zdolność do czynności prawnych stanowi niezbędny warunek korzystania z praw obywatelskich, politycznych, gospodarczych, społecznych i kulturalnych. Jest to niezwykle istotne dla osób z niepełnosprawnościami w przypadku podejmowania przez nie najważniejszych decyzji<sup>6</sup>. Uznanie zdolności do czynności prawnych jest nierozdzielnie związane z możliwością korzystania z wielu innych praw człowieka, określonych w Konwencji, w tym m.in. prawa do dostępu do wymiaru sprawiedliwości (art. 13), prawa do

---

<sup>5</sup> Komentarz ogólny nr 1, z 2014 r. o równości wobec prawa, we wdrażaniu i monitorowaniu Konwencji przyjęty przez Komitet do spraw Praw Osób z Niepełnosprawnościami podczas jego XI sesji (31 Marca – 11 Kwietnia 2014), znak: CRPD/C/GC/1 (dalej: Komentarz ogólny nr 1), <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g14/031/20/pdf/g1403120.pdf>, pkt 9 [dostęp z dnia: 8 kwietnia 2026 r.]

<sup>6</sup> Komentarz ogólny nr 1, pkt 1

niewyrażenia zgody na przymusowe przetrzymywanie w placówce zdrowia psychicznego (art. 14), prawa do przestrzegania integralności fizycznej i psychicznej (art. 17), prawa do swobody przemieszczania się i obywatelstwa (art. 18), prawa do wyboru miejsca zamieszkania oraz podjęcia decyzji, co do tego z kim dana osoba zamierza mieszkać (art. 19), prawa do wolności wyrażania opinii (art. 21), prawa do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny (art. 23), prawa do wyrażenia zgody na leczenie (art. 25), a także czynnego i biernego prawa wyborczego (art. 29)<sup>7</sup>.

Interpretacja przepisów artykułu 12 ust. 3 KPON w kontekście prawa do prowadzenia życia w społeczeństwie (art. 19) oznacza, że w ramach wsparcia w korzystaniu ze zdolności do czynności prawnych należy zastosować podejście oparte na społeczności. Wybór i podejmowanie decyzji co do tego, gdzie i z kim będą mieszkać osoby wspierane jest głównym elementem prawa do niezależnego życia i włączenia w społeczeństwo. Własny wybór nie ogranicza się do wyboru miejsca zamieszkania, ale obejmuje wszystkie aspekty warunków życia danej osoby<sup>8</sup>. Ponadto osoby z niepełnosprawnościami mogą nie mieć możliwości dokonywania własnych wyborów z powodu braku dostępnych informacji o możliwościach wyboru i/lub z powodu ograniczeń prawnych wynikających z przepisów o sprawowaniu kurateli oraz podobnych norm lub decyzji prawnych, które uniemożliwiają osobom z niepełnosprawnościami wykonywanie zdolności do czynności prawnych<sup>9</sup>. Celem podejmowanych działań powinno być zapewnienie wsparcia w korzystaniu ze zdolności do czynności prawnych z uwzględnieniem praw, woli i preferencji osoby z niepełnosprawnością i nigdy nie powinno być równoznaczne z zastosowaniem mechanizmu zastępczego podejmowania decyzji<sup>10</sup>. Państwa-Strony nie powinny ograniczać ani odmawiać komukolwiek dostępu do niezależnego życia

---

<sup>7</sup> Komentarz ogólny nr 1, pkt 27

<sup>8</sup> Komentarz ogólny nr 5 Komitetu Praw Osób Niepełnosprawnych do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych na temat niezależnego życia i możliwości włączenia w społeczeństwo (dalej: Komentarz ogólny nr 5), <https://documentsddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/328/87/PDF/G1732887.pdf?OpenElement>, pkt 24

<sup>9</sup> Komentarz ogólny nr 5, pkt 26

<sup>10</sup> Komentarz ogólny nr 1, pkt 15

w społeczeństwie, w tym poprzez przepisy, które w sposób bezpośredni lub pośredni ograniczają osobom z niepełnosprawnościami możliwość wyboru miejsca zamieszkania lub tego gdzie, jak i z kim będą mieszkać, albo też ich autonomię<sup>11</sup>.

Wymaga dodatkowo zasygnalizowania, że w art. 31a ust. 13 projektu w zdaniu drugim występuje zstępny osoby z niepełnosprawnością, co nie pozostaje spójne z ogólną regulacją ustalania współfinansowania wynagrodzenia dla rodziny opiekuńczej.

W art. 31d – e projektu przewidziano natomiast dokonywanie oceny sytuacji osoby przebywającej w rodzinie opiekuńczej i rodziny opiekuńczej określając, że jednym ze skutków może być rozwiązanie umowy z rodziną opiekuńczą. W takim przypadku „gmina, która organizuje rodzinę opiekuńczą lub zleca organizowanie rodziny opiekuńczej na podstawie art. 190, zapewnia osobie, o której mowa w art. 31a ust. 1, właściwą opiekę” – art. 31e ust. 3. Projektowane rozwiązanie nie precyzuje jednak o jaką opiekę chodzi i co należy rozumieć pod pojęciem „właściwa opieka”, gdyż sytuacja nie jest skorelowana z oceną pobytu osoby w takiej formie wsparcia. Powyższa regulacja wymaga szczegółowego doprecyzowania i wskazania, co w sytuacjach, gdy w ramach oceny organ ustali brak zasadności pobytu jednej osoby w rodzinie opiekuńczej i w ramach oceny ustali konieczność rozwiązania rodziny opiekuńczej dla innej osoby. Dodatkowo nasuwają się wątpliwości, co w takim przypadku z pozostałymi osobami w tej rodzinie opiekuńczej. Powyższe kwestie wymagają dalszej analizy.

### **Rodzinna piecza zastępcza**

Jednym z istotnych kryteriów wpływających na decyzję o podejmowaniu lub nie zadania rodzica zastępczego jest bezpieczeństwo zawodowe i finansowe. Niedostatki w tym obszarze częściowo niweluje opiniowany projekt, jednakże poza zakresem nowelizacji wciąż pozostają kwestie podnoszone przez Rzecznika we wcześniejszych wystąpieniach generalnych, m.in. brak jest nadal możliwości zatrudniania rodzin zastępczych na podstawie umów o pracę.

W kwestii zaś podejmowania dodatkowego zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przez rodziców zastępczych zawodowych i prowadzących rodzinne domy dziecka, projekt wprowadza wprawdzie taką możliwość, jednak obwarowaną

---

<sup>11</sup> Komentarz ogólny nr 5, pkt 47

uzyskaniem zgody organizatora rodzinnej pieczy opiniującego czy charakter i specyfika wykonywanej pracy będzie miała negatywny wpływ na sprawowanie pieczy zastępczej (art. 70 ust. 1 i 2). Zgoda organizatora oparta na wyłącznie uznaniowych kryteriach wydaje się nadmiarowa, tym bardziej, że organizator ma możliwość weryfikacji prawidłowości sprawowania opieki przez rodzinę. Optymalny wydaje się wymóg poinformowania organizatora o podjęciu dodatkowego zatrudnienia przez rodzica zastępczego wraz ze stosownym oświadczeniem.

Rodzic zastępczy wciąż w zasadzie jest pozbawiony możliwości rozwoju zawodowego, gdyż ustawodawca nie przewidział ścieżki awansu i np. wzrostu wynagrodzenia wraz z nabywanym doświadczeniem, wzrostem kompetencji, podnoszeniem kwalifikacji czy liczbą powierzonych pod opiekę dzieci. Projektowany miesięczny dodatek stażowy do wynagrodzenia za wieloletnie pełnienie funkcji rodziny zastępczej zawodowej lub prowadzenie rodzinnego domu dziecka oraz możliwość przy ustalaniu wysokości wynagrodzenia brania pod uwagę m.in. kwalifikacji, szkoleń, liczby osób przebywających pod opieką takiej rodziny, stanu zdrowia, rozwoju oraz niepełnosprawność (proponowane brzmienie art. 55a) tylko częściowo wypełnia oczekiwania w powyższym zakresie.

Wobec ciągłych potrzeb niezasadne jest zdaniem Rzecznika utrzymywanie art. 56 ustawy o wspieraniu rodziny, który pozwala na podpisanie umów z rodzinami niezawodowymi tylko w ramach limitu rodzin zastępczych zawodowych na dany rok kalendarzowy, określonego w 3-letnim powiatowym programie dotyczącym pieczy zastępczej. W praktyce przepis ten może być wykorzystywany w celu ominięcia obligatoryjnego zawarcia umowy o pełnienie funkcji rodziny zastępczej zawodowej, gdy rodzina spełnia wszystkie warunki do tego wymagane. Tym bardziej, że wykazywane w powiatowych programach rozwoju pieczy zastępczej limity są najczęściej bardzo niskie. Pozostaje to w sprzeczności z zapotrzebowaniem na rodziny zastępcze zawodowe.

Wątpliwości budzi też zróżnicowanie wysokości miesięcznego wynagrodzenia dla rodziców zastępczych. Obecnie obowiązujące wynagrodzenie w wyniku nowelizacji ma wzrosnąć: dla rodzin zastępczych zawodowych z 4567 zł do 6160 zł, a dla rodzin zastępczych zawodowych specjalistycznych i rodzinnych domów dziecka i dla rodzin zastępczych zawodowych pełniących funkcję pogotowia z 4567 zł do 7260 zł. Zrównano wysokość wynagrodzenia minimalnego dla rodzin zastępczych specjalistycznych oraz prowadzących rodzinne domy dziecka z wynagrodzeniami dla rodzin zastępczych zawodowych pełniących funkcję pogotowia rodzinnego

(proponowane brzmienie art. 85 ust. 1). Zgodzić się należy, że rodziny zastępcze specjalistyczne wykonują szczególnie trudną pracę, wymagającą wyjątkowych kwalifikacji i kompetencji, sprawują one bowiem opiekę nad dziećmi legitymującymi się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, dziećmi na podstawie ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich, małoletnimi matkami z dziećmi. Rodzinne domy dziecka z zasady zaś opiekują się większą liczbą dzieci. Jednakże wobec obowiązujących jednakowych wysokości wynagrodzenia dla wszystkich wymienionych wyżej rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka, przy braku zasadniczych zmian – podwyższenia wymogów czy kompetencji lub odpowiedzialności, dla trzech z czterech podmiotów, zróżnicowanie wysokości wynagrodzenia wybranego jednego podmiotu, dla którego zaproponowano niższe wynagrodzenie - nie znajduje racjonalnego uzasadnienia.

### **Pomoc dla osób usamodzielnianych**

Projektowane rozwiązania w zakresie procesu usamodzielnienia wychowanków pieczy zastępczej należy co do zasady zaopiniować pozytywnie (art. 139aa i art. 139c – 139i). Nie oznacza to jednak, że ten obszar opiniowanego projektu jest wolny od niedoskonałości.

W opinii Rzecznika pogłębionej analizy i uregulowania nadal wymagają kwestie związane z opiekunem usamodzielnienia, gdyż brak jest ustawowo określonych wymagań kwalifikacyjnych, kwestii nadzoru oraz możliwości weryfikacji oraz egzekwowania realizacji powierzonych zadań, minimalnych standardów działania i profesjonalizacji funkcji opiekuna. Opiekunowie usamodzielnienia nadal nie zostali wyposażeni w żadne uprawnienia czy narzędzia prawne pozwalające wypełniać powierzoną funkcję i udzielać wsparcia szczególnie w sytuacji zagrożenia przerwania procesu usamodzielnienia.

Dodatkowo wymaga zasygnalizowania, że procesem usamodzielnienia obejmowani są nie tylko wychowankowie jednostek pieczy zastępczej, ale także, zgodnie z art. 88 ustawy o pomocy społecznej<sup>12</sup>, osoby opuszczające po osiągnięciu pełnoletności dom pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie, dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży oraz okręgowy

---

<sup>12</sup> ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2025 r. poz. 1214 ze zm.)

ośrodek wychowawczy, zakład poprawczy, schronisko dla nieletnich, specjalny ośrodek szkolno-wychowawczy, specjalny ośrodek wychowawczy, młodzieżowy ośrodek socjoterapii zapewniający całodobową opiekę i młodzieżowy ośrodek wychowawczy. Usamodzielniany wychowanek opuszczający wskazane wyżej placówki zostaje objęty pomocą mającą na celu życiowe usamodzielnienie i integrację ze środowiskiem przez pracę socjalną, a także pomocą: pieniężną na usamodzielnienie, pieniężną na kontynuowanie nauki, w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, w tym w mieszkaniu treningowym lub wspomagany, w uzyskaniu zatrudnienia, na zagospodarowanie - w formie rzeczowej. Niezależnie więc od charakteru placówek i podstaw prawnych ich funkcjonowania, przyznanie pomocy na usamodzielnienie, organizacja procesu usamodzielnienia i oferowany w ramach usamodzielnienia zakres wsparcia są podobne.

Wobec powyższego krytycznie należy ocenić brak zmian w zakresie procedury usamodzielniania wychowanków innych placówek niż pieczy zastępczej, tym bardziej, że w opiniowanym projekcie artykuł 12 dotyczy zmian w ustawie o pomocy społecznej. Także aktualnie procedowany projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw (UD315) nie obejmuje swym zakresem przedmiotowym kwestii usamodzielnienia.

### **Zmiana ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy<sup>13</sup> oraz ustawy Kodeks postępowania cywilnego<sup>14</sup>**

Proponowane zmiany generalnie zasługują na aprobatę, zwłaszcza że projektodawca, jak wynika z uzasadnienia projektu, dostrzegł liczne problemy występujące w praktyce stosowania przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego oraz Kodeksu postępowania cywilnego przez sądy rodzinne w zakresie uprawnień i obowiązków powstałych po umieszczeniu małoletniego w pieczy zastępczej, a także w toku postępowania o przysposobienie.

Projektowane zmiany wydają się wynikać z dążenia do dalszego wzmocnienia ochrony dobra dziecka jako nadrzędnej zasady w postępowaniach dotyczących

---

<sup>13</sup> ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2026 r. poz. 236) – dalej: Kro.

<sup>14</sup> ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2026 r. poz. 468) – dalej: Kpc.

sytuacji małoletnich. Jest to szczególnie istotne w sytuacji, w której z różnych przyczyn małoletni tymczasowo lub trwale nie mogą wychowywać się w rodzinie naturalnej. Nowelizacja przepisów w tym zakresie musi więc uwzględniać interesy wszystkich zainteresowanych podmiotów, lecz przede wszystkim – interes małoletniego dziecka.

Wyrazem powyższego jest przede wszystkim proponowana zmiana art. 112<sup>1</sup> § 1a zdanie drugie Kro. oraz wprowadzenie art. 585 § 4 i 5 Kpc. Pierwszy z powołanych przepisów stanowi rozwiązanie problemu braku współdziałania rodziców biologicznych dziecka z instytucjami pieczy zastępczej. Dodanie zaś § 4 i 5 do art. 585 Kpc. wprowadza zasadę prymatu postępowania o przysposobienie i w konsekwencji przesądza o niedopuszczalności rozstrzygnięcia w czasie jego trwania w przedmiocie wniosku o przywrócenie władzy rodzicielskiej.

W tym miejscu Rzecznik pragnie zauważyć, że rodzicom biologicznym przysługuje możliwość ubiegania się o przywrócenie władzy rodzicielskiej w zasadzie do momentu uprawomocnienia się orzeczenia o przysposobieniu dziecka<sup>15</sup>. Samo pozbawienie władzy rodzicielskiej, choć jest środkiem trwałym, ma co do zasady charakter odwracalny. W konsekwencji regulacje prawne wprowadzane w tym zakresie nie powinny prowadzić do sytuacji, w której możliwość ta miałaby charakter wyłącznie iluzoryczny.

Jasna pozostaje intencja projektodawcy, że rozwiązanie zmierzające do obligatoryjnego zawieszenia postępowania w przedmiocie przywrócenia władzy rodzicielskiej w przypadku wszczęcia postępowania o przysposobienie ma na celu zapobieganie sytuacjom, w których inicjowanie takich postępowań służyłoby wyłącznie przedłużaniu procedur adopcyjnych i blokowaniu możliwości przysposobienia dziecka. Niemniej jednak, mając na względzie, że rodzicielstwo pozostaje pod szczególną ochroną konstytucyjną, zasadna wydaje się ponowna refleksja nad kształtem proponowanych zmian w tym zakresie. W tym kontekście warto odwołać się również do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który podkreśla, że więzi rodzinne mogą zostać zerwane jedynie w bardzo wyjątkowych okolicznościach i że należy dołożyć wszelkich starań, aby zachować relacje osobiste oraz w stosownych przypadkach, „odbudować” rodzinę. Przy czym należy pamiętać, że w interesie dziecka leży również zapewnienie mu rozwoju w zdrowym środowisku, a rodzic nie może na podstawie art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

---

<sup>15</sup> postanowienie SN z 21 marca 1969 r. sygn. akt III CRN 460/68, LEX nr 6478

domagać się podjęcia takich środków, które mogłyby zaszkodzić zdrowiu i rozwojowi dziecka<sup>16</sup>.

Projektodawca powinien zatem rozważyć, czy istnieją rozwiązania alternatywne, które mogłyby umożliwić eliminowanie oczywiście bezzasadnych wniosków o przywrócenie władzy rodzicielskiej lub składanych wyłącznie w celu przewlekania postępowania o przysposobienie, przy jednoczesnym zapewnieniu możliwości merytorycznego rozpoznania wniosku rodziców biologicznych o przywrócenie władzy rodzicielskiej. Kwestia ta nabiera szczególnego znaczenia także z uwagi na fakt, że ustawodawca nie przesądza jednoznacznie, czy rodzice biologiczni pozbawieni władzy rodzicielskiej mogą uzyskać status uczestnika postępowania w postępowaniu o przysposobienie<sup>17</sup>.

Odnosząc się do kwestii szczegółowych wprowadzanej regulacji, należy zauważyć, że widoczna jest tu inspiracja projektodawcy przepisami art. 445 i 445<sup>1</sup> Kpc. w obecnym brzmieniu. Jednak w przypadku proponowanych zmian, projektodawca zrezygnował z precyzyjnego uregulowania kwestii zarówno zawieszenia postępowania – § 4, jak i zakończenia postępowania o przywrócenie władzy rodzicielskiej – § 5, co może rodzić wątpliwości w praktyce stosowania tych przepisów. Przede wszystkim konieczność zawieszenia postępowania o przywrócenie władzy rodzicielskiej wynika z niemożności wydania rozstrzygnięcia w tym przedmiocie, a nie z braku możliwości prowadzenia postępowania. Nie jest więc jasne, czy sąd rodzinny będzie mógł postępowanie prowadzić, czy też nie będzie mógł jedynie go zakończyć, rozstrzygając o wniosku zarówno merytorycznie – uwzględniając albo oddalając wniosek o przywrócenie władzy rodzicielskiej, jak i formalnie (np. umorzyć z powodu cofnięcia wniosku lub innych przyczyn tamujących wydanie orzeczenia merytorycznego). W związku z tym należałoby rozważyć zasadność przeniesienia konstrukcji przewidzianej przepisami art. 445 i 445<sup>1</sup> Kpc., tj. niedopuszczalności wszczęcia i prowadzenia postępowania o przywrócenie władzy rodzicielskiej, a nie tylko rozstrzygnięcia w tym przedmiocie. W przypadku bowiem utrzymania kształtu

---

<sup>16</sup> zob. wyrok ETPC z dnia 10 września 2019 r. w sprawie Strand Lobben i inni przeciwko Norwegii, nr skargi 37283/13

<sup>17</sup> Zgodnie z postanowieniem SN z 18 sierpnia 1999 r., sygn. akt: I CKN 541/99 uczestnikiem postępowania w sprawie o przysposobienie może być ojciec osoby mającej być przysposobioną, który został pozbawiony władzy rodzicielskiej.

projektowanych zmian, takie doprecyzowanie przepisów i posłużenie się konstrukcją znaną z art. 445 i n. ułatwi odkodowanie intencji projektodawcy przy stosowaniu prawa.

Wątpliwości mogą powstać również na tle stosowania projektowanego § 5, w związku z niedoprecyzowaniem, jakie rozstrzygnięcia mogą zapaść po podjęciu zawieszonoego postępowania, w zależności od wyniku sprawy o przysposobienie. W związku z tym zasadne byłoby ponownie odniesienie się do formuły znanej z art. 445 i 445<sup>1</sup>, a mianowicie doprecyzowanie, że sąd postanowi podjąć postępowanie dotyczące przywrócenia władzy rodzicielskiej, jeżeli prawomocnym orzeczeniem kończącym postępowanie w sprawie o przysposobienie oddalił wniosek. Projektodawca winien również doprecyzować, że w przeciwnym wypadku postępowanie ulega umorzeniu.

Pewne wątpliwości Rzecznika budzi również projektowany przepis art. 577<sup>1</sup> Kpc., zgodnie z którym sąd opiekuńczy nie udostępnia rodzicom dziecka adresu zamieszkania rodziny zastępczej lub rodzinnego domu dziecka, w których zostało umieszczone dziecko, chyba, że jest to uzasadnione szczególnymi okolicznościami. Należy przy tym zauważyć, że Rzecznik zdaje sobie sprawę, iż w pewnych przypadkach decyzja sądu o nieudostępnianiu adresu może być uzasadniona okolicznościami faktycznymi, zwłaszcza w przypadku nieprawidłowej postawy rodziców, zagrażającej bezpieczeństwu dziecka. Trzeba jednak mieć na względzie, że informacja o adresie dziecka może być istotna np. dla możliwości realizacji kontaktów korespondencyjnych z dzieckiem. Ograniczenie udostępnienia adresu wydaje się zasadne w sytuacji, w której sąd jednocześnie zakazuje rodzicom utrzymywania z dziećmi kontaktów korespondencyjnych. Sama informacja o miejscu pobytu dziecka może być również istotna z punktu widzenia realizacji obowiązków rodzicielskich, jak np. współdecydowania o leczeniu dziecka czy wyborze placówki edukacyjnej. Stąd też, zdaniem Rzecznika, zasadne byłoby ponowne poddanie refleksji konieczności wprowadzania domyślnego zakazu udostępniania rodzicom adresu zamieszkania rodziny zastępczej na rzecz wprowadzenia każdorazowej możliwości decydowania w tym przedmiocie przez sąd, w zależności od okoliczności sprawy.

### **Zmiana ustawy o pomocy społecznej**

Wobec proponowanych w opiniowanej regulacji zmian art. 53 ustawy o pomocy społecznej wymaga zasygnalizowania, że procedowany projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw (UD315) również zakłada

nowelizację przepisów dotyczących mieszkań treningowych i wspomaganych, a zmiany w opiniowanym projekcie i projekcie UD315 obejmujące pkt 3 w ust. 3 i ust. 3a wzajemnie się wykluczają. Dlatego też zasadne byłoby skoordynowanie prac legislacyjnych, celem kompleksowego i jednolitego uregulowania przedmiotowej materii.

Powyższe uwagi przekazuję Pani Minister, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.), z nadzieją, że przyczynią się one do wypracowania jak najlepszych rozwiązań ustawowych w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

Jednocześnie, z uwagi na wagę opiniowanego projektu uprzejmie informuję, że Rzecznik Praw Obywatelskich będzie monitorował przebieg prac legislacyjnych w przedmiotowej sprawie. W związku z tym nie wykluczam dalszego formułowania uwag do procedowanych regulacji w późniejszym terminie.

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/