



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 16-03-2021 r.

Adam Bodnar

III.554.2.2021.JA

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

e-PUAP

Szanowna Pani Minister,

problematyka przestrzegania praw dziecka jest jednym z ważnych obszarów działalności Rzecznika Praw Obywatelskich. Na niedostatki w systemie opieki nad dzieckiem pozbawionym czasowo lub trwale pieczy rodziców wskazywałem wielokrotnie, a ostatnio w ramach opiniowania rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw (nr w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów - UD135) przedstawiłem w sposób kompleksowy uwagi wskazując obszary wymagające zmiany prawa (przysposobienie, procedura usamodzielnienia, piecza zastępcza)¹.

Wobec jednak problemów i nieprawidłowości w systemie opieki nad dzieckiem ponoszonych w wyemitowanym na antenie Radia TOK FM czteroodcinkowym serialu dokumentalnym pt. „Piecza”² nie mogę pozostać bierny i jako Rzecznik Praw Obywatelskich czuję się w obowiązku ponownie zwrócić się do Pani Minister w tej sprawie.

Szeroko rozumiany system zapewnienia opieki nad dzieckiem i funkcjonowania jednostek pieczy zastępczej 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. Piecza zastępcza jest sprawowana w przypadku niemożności zapewnienia dziecku opieki

¹ pismo z dnia 6 listopada 2020 r. Nr III.022.1.2020.JA

² <https://audycje.tokfm.pl/podcast/100857,Pieczka-Rodzina-jest-swietna-odcinek-1>
<https://audycje.tokfm.pl/podcast/101154,Pieczka-Dom-za-wszelka-cene-odcinek-2>
<https://audycje.tokfm.pl/podcast/101480,Pieczka-Dzieci-zamkniete-w-teczkach-odcinek-3>
<https://audycje.tokfm.pl/podcast/101788,Pieczka-Wysoki-sadzie-odcinek-4>

i wychowania przez rodziców, a 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 trafia w trybie natychmiastowym. Priorytetem powinno być umieszczanie dziecka w rodzinopodobnych formach pieczy. Pobyt dziecka w pieczy zastępczej co do zasady powinien mieć charakter tymczasowy, a w przypadku niemożności powrotu do rodziny biologicznej dziecka należy zagwarantować prawo do wychowywania się w nowej rodzinie.

Realizacja zadań wynikających z przepisów u.o.w.r.i.s.p.z. i funkcjonowanie jednostek pieczy zastępczej były na przestrzeni ostatnich lat poddawane ocenie Najwyższej Izby Kontroli - dalej NIK. Wskazywane w informacjach „Opieka nad dziećmi w pogotowjach opiekuńczych i rodzinnych”³, „Wykonywanie zadań przez ośrodki adopcyjne”⁴, „Działania powiatów w zakresie tworzenia i wsparcia rodzin zastępczych”⁵ zalecenia pokontrolne do tej pory nie zostały wykonane i nadal pozostają postulatami do spełnienia. Także grono ekspertów w 2018 r. opublikowało raport „Postępy deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej”⁶, w którym zawarło szereg rekomendacji związanych z wdrażaniem zmian systemowych.

W świetle powołanych raportów, wniosków płynących po emisji serialu „Piecza”, postulatów formułowanych przez środowisko opiekunów zastępczych i przedstawianych informacji o realizacji u.o.w.r.i.s.p.z.⁷, regulacja ta, w mojej ocenie, wymaga pogłębionego przeglądu i stosownej modyfikacji, gdyż konsekwencje niespójnych systemowo rozwiązań dotkliwie uderzają w grupy najsłabsze i prowadzą do naruszeń praw dzieci. Podtrzymując w całości postulaty zmiany prawa wskazane w wystąpieniu z dnia 6 listopada 2020 r. (kopia stanowi załącznik do niniejszego pisma) pragnę zwrócić uwagę Pani Minister na najistotniejsze kwestie dotyczące organizacji i funkcjonowania systemu opieki oraz bariery w rozwoju rodzinnej pieczy zastępczej i deinstytucjonalizacji.

1. Organizacja i funkcjonowanie systemu opieki nad dzieckiem.

Na koniec 2019 r. w pieczy zastępczej przebywało 72,1 tys. dzieci pozbawionych całkowicie lub częściowo opieki rodziny naturalnej, w tym 55,4 tys. w pieczy rodzinnej

³ NR P/19/043, publ. 2020 r.,

⁴ Nr P/17/044, publ. 2018 r.,

⁵ Nr P/16/038, publ. 2017 r.

⁶ M. Bitner, J. Luberadzka-Gruca, E. Wojtasińska, A. Skalec, B. Kulig, A. Kwaśniewska-Sadkowska, D. Iwanowski, WiseEuropa – Fundacja Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych i Europejskich, Fundacja Przyjaciółka, Koalicja na rzecz Rodzinnej Opieki Zastępczej, Warszawa, 2018

⁷ Informacja Rady Ministrów o realizacji u.o.w.r.i.s.p.z. w 2018 i 2019 r.

oraz 16,7 tys. w pieczy instytucjonalnej⁸. W ramach rodzinnej pieczy zastępczej funkcjonowało 36 006 rodzin zastępczych oraz 666 rodzinnych domów dziecka. W ciągu 2019 r. rodzinną pieczę zastępczą opuściło 5 850 dzieci w wieku do 18. roku życia. Najwięcej z nich (34,6%) powróciło do rodziny naturalnej. Do adopcji trafiło 1 175 dzieci, natomiast do innej formy rodzinnej pieczy zastępczej 1 346 dzieci. 808 dzieci opuściło rodzinną pieczę zastępczą z powodu przeniesienia do instytucjonalnej pieczy zastępczej.

W końcu 2019 r. działało w Polsce 1 166 placówek opiekuńczo-wychowawczych, 10 regionalnych placówek opiekuńczo-terapeutycznych oraz 2 interwencyjne ośrodki preadopcyjne. W instytucjonalnej pieczy zastępczej przebywało 16 668 dzieci. Najliczniejszą grupę stanowili wychowankowie w wieku 14 - 17 lat (7 410 dzieci). Druga co do wielkości zbiorowość (4 058 osób) to dzieci w wieku 10 - 13 lat. Najmniej liczna była najmłodsza grupa wiekowa poniżej 1. roku życia (196 wychowanków). W ciągu całego 2019 r. 4 374 wychowanków do 18. roku życia opuściło, z różnych powodów, placówki instytucjonalnej pieczy zastępczej. Najliczniejsza grupa (36,0% wychowanków) to podopieczni, którzy powrócili do rodziny naturalnej. Powodem opuszczenia placówki przez 25,1% wychowanków było przeniesienie do innego typu instytucjonalnej pieczy zastępczej. Do rodzinnej pieczy zastępczej odeszło 21,9% wychowanków, a 8,1% dzieci znalazło nową rodzinę adopcyjną.

- **Pieczka rodzinna.**

Funkcjonowanie systemu zapewnienia opieki dzieciom, które znalazły się w sytuacji kryzysowej i zostały odebrane z domu rodzinnego w trybie interwencyjnym z powodu zagrożenia zdrowia, a nawet życia było przedmiotem kontroli NIK, która obejmowała 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. W Informacji „Opieka nad dziećmi w pogotowiach opiekuńczych i rodzinnych” kontrolerzy NIK wskazali, iż zorganizowany przez powiaty oraz miasta na prawach powiatu system placówek pogotowia opiekuńczego i pieczy rodzinnej zapewniał doraźną pomoc dzieciom w sytuacji kryzysowej, jednak potrzeby dzieci były zaspokajane tylko w podstawowym zakresie i nie zawsze w sposób zgodny z wymogami ustawowymi i standardami opieki i wychowania. Została sformułowana ocena, iż system opieki nad dziećmi w pogotowiach opiekuńczych i rodzinnych funkcjonuje w sposób naruszający ustawowe prawo dzieci do stabilnego środowiska wychowawczego. Z powodu niedostatecznej liczby rodzin zastępczych nawet małe dzieci trafiły do placówek

⁸ <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/dzieci-i-rodzina/dzieci/pieczka-zastepcza-w-2019-roku,1,4.html>

instytucjonalnych zamiast do rodzin zastępczych, a pobyty podopiecznych przedłużały się ponad granice określone w przepisach prawa.

Placówki pieczy instytucjonalnej nie są w stanie zaspokoić potrzeb emocjonalnych oraz społecznych dzieci, w tym zwłaszcza poczucia bezpieczeństwa. Autorzy opracowań naukowych zwracają uwagę na niestabilność tego środowiska wynikającą z fluktuacji wychowawców i samych podopiecznych. Podkreślają także, że podopieczni często przywiązują się emocjonalnie do swoich opiekunów, a ich zmiana bądź utrata może na nowo uaktywniać nieprzepracowaną żalobę po utracie domu rodzinnego.⁹

Niezwykle istotnym czynnikiem wpływającym wprost na skuteczność zabezpieczenia dobra dziecka pozbawionego pieczy rodziców jest efektywność systemu pozyskiwania kandydatów na rodziców zastępczych. Dokonując oceny działań powiatów w zakresie tworzenia i wsparcia rodzin zastępczych NIK wskazywała na niewydolność organizatorów pieczy.

Organizacja pieczy zastępczej to zadanie własne powiatu. Do zakresu działania należą wszystkie sprawy z zakresu pieczy zastępczej niezastrzeżone na rzecz innych podmiotów - opracowanie i realizacja trzyletnich powiatowych programów dotyczących rozwoju pieczy zastępczej, zawierających między innymi coroczny limit rodzin zastępczych zawodowych oraz zapewnienie dzieciom pieczy zastępczej w rodzinach zastępczych, rodzinnych domach dziecka oraz w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, tworzenie warunków do powstawania i działania rodzin zastępczych, rodzinnych domów dziecka i rodzin pomocowych, prowadzenie placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz placówek wsparcia dziennego o zasięgu ponadgminnym. Powiaty jednak, pomimo podejmowanych działań, nie są w stanie wywiązać z nałożonych obowiązków i zaspokoić potrzeb w zakresie rodzinnych form pieczy zastępczej. Sytuacja taka wymaga korekty dotychczasowych założeń ustawowych i wdrożenia rozwiązań systemowych. Nadto warto dokonać systemowego przeglądu i promować na poziomie ogólnokrajowym pomysły i dobre praktyki w tym obszarze.

W kontekście występującego niedoboru rodzin zastępczych niezbędne jest uregulowanie na poziomie ustawowym kwestii związanych z umieszczaniem dzieci odebranych z rodzin biologicznych w odpowiedniej formie pieczy zastępczej, przede wszystkim w pieczy rodzinnej, w innych powiatach. Często występującą barierą w przeniesieniu do pieczy rodzinnej dzieci przebywających w pieczy instytucjonalnej z powodu braku wystarczającej liczby rodzin zastępczych jest odmowa przyjmowania dzieci spoza swojego terenu przez władze innych powiatów. W sposób wyraźny świadczy to o braku współpracy między powiatami. Samorządy niechętnie przyjmują dzieci do prowadzonych przez siebie rodzin zastępczych funkcjonujących na ich terenie, trzymając

⁹ L. Kołodziejczak, Emocje dziecka w instytucjonalnej pieczy zastępczej. Przegląd Pedagogiczny 2016, Nr 2, str. 195–203.

wolne miejsca dla tzw. „swoich” dzieci. Prowadzi to do sytuacji, gdzie z przyczyn czysto formalnych dochodzi do naruszeń praw dzieci, a potencjał istniejących już rodzin nie jest w pełni wykorzystywany. Niechęć samorządów powiatowych do zawierania porozumień w celu umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej poza powiatem pochodzenia skutkuje tym, że w perspektywie ogólnopolskiej są rodziny z wolnymi miejscami i dzieci, dla których nie ma rodzin. Należy rozważyć wdrożenie rozwiązań skutkujących poprawą współpracy między powiatami albo umożliwienie kierowania dziećmi bez porozumienia między powiatami, bądź też nawet przeniesienie koordynacji i organizacji pieczy zastępczej na poziom województwa, co mogłoby wyeliminować wskazywane problemy. Postulat ten jest zasadny, tym bardziej że podobny aspekt właściwości powiatowej dotyczy tworzenia placówek rodzinnych na terenie jednego powiatu, gdy dzieci powierzone pieczy są z innego powiatu. Powoduje to niepotrzebne wątpliwości co do właściwości powiatu i przerzucanie się odpowiedzialnością prowadzącą do wieloletniego oczekiwania przez opiekunów na rozstrzygnięcie.

Poza współdziałaniem między powiatami ważnym zagadnieniem kładącym się cieniem na funkcjonowaniu systemu pieczy zastępczej jest wciąż niedostateczna współpraca instytucji ze szczebla powiatu i gminy. Braki w tym zakresie powodują, że zdarzają się sytuacje, iż dzieci nie są odbierane z rodzin bez względu na sytuację w tej rodzinie, a także czasami bardzo trudną sytuację samego dziecka. Dzieci pozostają w domu aż do momentu zaistnienia sytuacji krytycznej i interwencyjnego odbioru dziecka. Poza jakimkolwiek sporem pozostaje kwestia, iż należy wykorzystać wszelkie narzędzia prowadzące do utrzymania dziecka w rodzinie (zadanie gminy), jednakże wszelkie sygnały (w tym pojawiające się w ostatnim czasie w przestrzeni medialnej) o pozostawianiu dziecka w rodzinie w sytuacji, która zagrażała jego dobru wskazują na konieczność przyjrzenia się procedurom i normom prawnym.

- **Pieczka instytucjonalna.**

Zgodnie przepisami u.o.w.r.i.s.p.z. 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 poniżej 10. roku życia 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). Niewystarczająca liczba rodzin zastępczych powoduje, że wbrew zapisom ustawowym do placówek instytucjonalnych wciąż trafiają dzieci poniżej 10. roku życia. Z Informacji Rady Ministrów o realizacji u.o.w.r.i.s.p.z. wynika, iż na dzień 31 grudnia 2019 r. w placówkach opiekuńczo-wychowawczych przebywało 1 355 dzieci poniżej 7. roku życia (w tym z powodu: pobytu wraz z małoletnią matką - 107 dzieci, stanu zdrowia - 125 dzieci, pobytu ze starszym rodzeństwem - 682 dzieci, z innego ważnego powodu - 80 oraz z powodu braku wolnych miejsc w pieczy rodzinnej - 318 dzieci). Ponadto w placówkach instytucjonalnych

przebywało 1 688 dzieci w wieku od 7 do 10 lat. Dane te w sposób jednoznaczny pokazują, iż dochodzi do naruszenia praw dzieci, a wdrożenie działań zmierzających do poprawy tego stanu rzeczy jest niezbędne.

W mojej ocenie za całkowicie nietrafiony trzeba uznać taki kierunek działań, że w sytuacji, gdyż dzieci do 10. roku życia posiadają starsze rodzeństwo, stan ten usprawiedliwia i uzasadnia pobyt młodszych dzieci w pieczy instytucjonalnej. Z punktu widzenia praw dziecka generalna zasada nierozdzielania rodzeństw winna być bezwzględnie respektowana. Uzasadnienie dla nierozdzielania rodzeństwa w okolicznościach pieczy zastępczej jest oczywiste - wobec oddzielenia od rodziców biologicznych, brat lub siostra stają się symbolem trwałości więzów rodzinnych i naturalnym oparciem w kryzysowej sytuacji. Więzy emocjonalna między rodzeństwem zyskuje w takich okolicznościach szczególną rangę i pomaga przetrwać trudny dla dziecka czas oddzielenia od rodziców. Realizowanie tej zasady na gruncie art. 95 ust. 2 u.o.w.r.i.s.p.z. wypacza jej sens i w efekcie dochodzi do dyskryminacji młodszych dzieci, które posiadają starsze rodzeństwo i z tego powodu, w powołaniu na normy ustawowe, trafiają do pieczy instytucjonalnej. W sytuacji, gdy chociaż jedno dziecko z rodzeństwa ma poniżej 10 lat, całe rodzeństwo powinno zostać powierzone do pieczy rodzinnej. Treść normy ustawowej wymaga zmiany.

- **Adopcja.**

Zbyt długi pobyt dzieci w pieczy zastępczej nie służy ich dobru. Opracowania naukowe¹⁰ wskazują jednoznacznie, że pobyt dzieci w placówkach opiekuńczych oraz rodzinach zastępczych wpływa na spowolnienie ich rozwoju fizycznego i emocjonalnego oraz powoduje deficyty umiejętności społecznych, w tym dotyczące funkcjonowania w rodzinie. Każde dziecko z uregulowaną sytuacją prawną powinno znaleźć się w pieczy docelowej, o czym wprost stanowi art. 4 pkt 4 u.o.w.r.i.s.p.z. - stosując ustawę należy mieć na względzie podmiotowość dziecka i rodziny oraz prawo dziecka do stabilnego środowiska wychowawczego. Nie można zapominać, że piecza zastępcza jest swego rodzaju terminową usługą na rzecz dziecka, które nie może się wychowywać w swojej biologicznej rodzinie. Docelowo dziecko ma uzyskać stałą opiekę poprzez powrót do rodziców biologicznych, jeśli ich funkcjonowanie uległo poprawie i nie zagraża dziecku, albo poprzez adopcję.

Z danych prezentowanych w informacjach z wykonywania u.o.w.r.i.s.p.z. wynika, iż w 2019 r. w rodzinnej pieczy zastępczej przebywało ogółem 55 458 dzieci. Z rodzinnych form pieczy zastępczej do rodzin naturalnych powróciło 2 165 dzieci, natomiast przysposobionych zostało 1 237 wychowanków. Liczba dzieci, które w 2019 r. powróciły do swoich rodzin naturalnych nieznacznie wzrosła w porównaniu do 2018 r. - o 84, różnica w liczbie dzieci przysposobionych wyniosła 9. Dane dotyczące liczby dzieci i powrotów

¹⁰ K. Wałęcka-Matyja, Psychologiczne aspekty procesu wychowania dzieci w środowisku rodzin zastępczych. Działania wspierające rodziny zastępcze – projekt Family Learning in Foster Families. Kwartalnik Naukowy 2015, Nr 3 (23). L. Kołodziejczak, Emocje dziecka w instytucjonalnej pieczy zastępczej. Przegląd Pedagogiczny 2016, Nr 2, str. 195–203)

z pieczy instytucjonalnej były następujące: w 2019 r. przebywało łącznie 19 992 dzieci (o 59 mniej niż w roku 2018), do rodzin biologicznych powróciło 1549 dzieci (w roku 2018 1794), a przysposobionych zostało 391 dzieci (w roku 2018 r. 354). Liczba dzieci opuszczających pieczę i trafiających do adopcji pozostaje w zasadzie na niezmiennym poziomie i w porównaniu do ogólnej liczby dzieci w pieczy fakt adopcji stanowi raczej wyjątek niż regułę. Należy dokonać analizy pod kątem efektywności podejmowanych działań, gdyż z danych wynika, iż w 2019 r. liczba dzieci oczekujących na adopcję wyniosła 2350, a liczba kandydatów na rodziców adopcyjnych - 2374.

Z art. 21 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, że Państwa-Strony uznające i/lub dopuszczające system adopcji zapewnią, aby dobro dziecka było celem najwyższym. Zgodnie z przepisami u.o.w.r.i.s.p.z. prowadzenie procedur adopcyjnych oraz przygotowanie osób zgłaszających gotowość do przysposobienia dziecka (kandydatów do przysposobienia dziecka) stanowi kompetencję ośrodków adopcyjnych.

W 2018 r. NIK opublikowała informację o wynikach kontroli „Wykonywanie zadań przez ośrodki adopcyjne”. Ocenie poddana została prawidłowość i skuteczność podejmowanych czynności, w tym m.in. kwalifikacja dzieci do adopcji i dobór osób przysposabiających oraz efektywność procedur. Zdaniem NIK istniejące ramy prawne są niewystarczające dla zapewnienia spójnego funkcjonowania systemu adopcyjnego. Brak jest jednolitych wymogów jakościowych i kryteriów wykonywania zadań, co powoduje, że praktyka adopcyjna znacząco różni się w poszczególnych ośrodkach. Nie ma jednolitych zasad kojarzenia dzieci z kandydatami na rodziców i procedur odwoławczych od niekorzystnych rozstrzygnięć. Zarządzanie systemem adopcyjnym utrudnia fakt, że Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej nie uruchomiło ogólnopolskiego systemu teleinformatycznego (Centralnej Aplikacji Statystycznej) do obsługi procedur adopcyjnych. System ten, zarówno w skali kraju, jak i na poziomie ośrodka adopcyjnego, miał umożliwiać m.in. prowadzenie procedur przysposobienia dzieci, rejestru kandydatów do przysposobienia oraz rejestru zgłoszonych, zakwalifikowanych i przysposobionych dzieci, a także wymianę informacji w tym zakresie między jednostkami systemu adopcyjnego.

Pomimo istnienia w u.o.w.r.i.s.p.z. podstawy prawnej i poczynienia stosownych przygotowań przez ośrodki adopcyjne (zgłoszenie zbiorów danych osobowych, zakup sprzętu i oprogramowania, przeszkolenie pracowników) Ministerstwo nie wdrożyło systemu na poziomie ogólnopolskim. Efektem tych zaniedbań jest sytuacja, że dane dotyczące adopcji są wprowadzane do różnych indywidualnie prowadzonych w ośrodkach adopcyjnych rejestrów - najczęściej w formie papierowej. Nie sprzyja to przejrzystości i spójności danych ani sprawności procedur adopcyjnych.

Stan ustalony w 2018 r. przez NIK nie uległ do dzisiaj zmianie, co sprawia, że wnioski pokontrolne, które Rzecznik Praw Obywatelskich w całości podziela, nadal pozostają aktualne. Wymaga zatem przypomnienia, że na tle kontroli działań ośrodków adopcyjnych NIK wnioskowała o podjęcie przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej działań zmierzających do:

- wypracowania jednolitych standardów prowadzenia procesów adopcyjnych, zapewniających jednolitość zasad, kryteriów, terminów i działań ośrodków adopcyjnych,
- przeprowadzenia analizy rozwiązań prawnych i organizacyjnych mających na celu wyeliminowanie mechanizmów sprzyjających korupcji w funkcjonowaniu ośrodków adopcyjnych oraz wprowadzenia niezbędnych zmian prawnych lub organizacyjnych,
- 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,
 - 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,
- 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,
- przeprowadzenia 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.

2. Bariery w rozwoju rodzinnej pieczy zastępczej niesprzyjające deinstytucjonalizacji.

Do tego, że deinstytucjonalizacja pieczy zastępczej jest kierunkiem właściwym nie trzeba dzisiaj nikogo przekonywać. Także Rzecznik Praw Obywatelskich jest orędownikiem takiego kierunku przekształceń w systemie opieki nad dzieckiem i rodziną, który prowadzi do ograniczenia funkcjonowania placówek opiekuńczych typu zakładowego na rzecz rodzinnopodobnych form opieki. Obserwując jednak proces przejścia od stałej opieki w instytucjach do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności, nie sposób oprzeć się wrażeniu, że postępy są niewystarczające. Pomimo upływu lat wciąż daleko jest do jakościowego przełomu w tym obszarze. W procesie tworzenia systemu odpowiadającego wymogom współczesnego spojrzenia na dziecko i jego rodzinę kluczową rolę odgrywa rozwój alternatywnych względem instytucji form wsparcia, a identyfikowane bariery powinny być jak najszybciej eliminowane.

Obowiązujące od 2012 r. przepisy u.o.w.r.i.s.p.z. słusznie wprowadziły ograniczenie roli pieczy instytucjonalnej, a od stycznia 2021 r. w ramach dochodzenia do standardów w tego typu placówkach może przybywać do 14-ga dzieci w wieku powyżej 10 lat. Na dzień 31 grudnia 2019 r. działało na terenie Polski 1 139 placówek opiekuńczo-wychowawczych, co oznacza zwiększenie liczby placówek w stosunku do 2018 r. o 14. Taki stan, wobec przyjętego kierunku deinstytucjonalizacji, musi budzić niepokój. Oznacza to bowiem, że niektóre powiaty decydują się na otwieranie nowych placówek instytucjonalnych. Z ogólnodostępnych informacji wynika, iż działanie takie jest odpowiedzią na konieczność wypełniania wymogów standaryzacyjnych i wynika z braku miejsc w pieczy rodzinnej. W konsekwencji jednak pozostaje w kolizji z przyjętym kierunkiem zmian systemowych i w dłuższej perspektywie stanowi barierę dla postępów deinstytucjonalizacji. Zmniejszanie rozmiarów placówek lub ich całkowita likwidacja stanowią jeden z kluczowych aspektów tego procesu. Kwestia ta wymaga pogłębionej analizy i podjęcia działań zaradczych.

Państwo powinno gwarantować rozwiązania stymulujące rodziny zastępcze do podejmowania się trudu wychowania dzieci, nad którymi rodzice nie mogą sprawować bezpośredniej pieczy. W tym aspekcie konieczne jest wskazanie, iż niektóre zapisy u.o.w.r.i.s.p.z. nie odpowiadają potrzebom.

W sytuacji odebrania dziecka z rodziny to rodzice biologiczni stają się głównym beneficjentem pomocy i wsparcia. Poza szczególnym zindywidualizowanym

zainteresowaniem pozostaje samo dziecko, a cały ciężar jego wsparcia spoczywa na barkach rodziców zastępczych. Służby odpowiedzialne za pracę z rodziną nie prowadzą odrębnej pracy z dzieckiem. Ponadto opiekunowie wskazują na niewystarczające wsparcie specjalistyczne. Chodzi o dostęp do specjalistycznych usług medycznych, terapeutycznych i rehabilitacyjnych. Z uwagi na fakt, iż są to niezwykle istotne kwestie należy wdrożyć rozwiązania umożliwiające dzieciom z pieczy zastępczej szybki dostęp do specjalistów oraz stosownej pomocy.

Jednym z najważniejszych kryteriów wpływających na decyzję o podejmowaniu lub nie, zadania rodzica zastępczego jest bezpieczeństwo zawodowe i finansowe. W grupie rodziców zastępczych problem koncentruje się wokół braku stabilności zatrudnienia (zawieranie terminowych umów cywilnoprawnych) oraz nieadekwatnego do zadań poziomu wynagradzania. Aktualnym i wielokrotnie zgłaszanym postulatem jest stworzenie możliwości zatrudniania rodzin zastępczych na umowy o pracę. Dochodzi bowiem do paradoksów, kiedy rodzic zastępczy jest zatrudniony na umowę cywilnoprawną, a osoba do pomocy przy sprawowaniu opieki nad dziećmi i przy pracach gospodarskich w ramach stosunku pracy (art. 64 ust. 3 pkt 1 u.o.w.r.i.s.p.z.). Określony w art. 85 u.o.w.r.i.s.p.z. poziom wynagrodzeń 2000 zł dla rodziny zastępczej zawodowej i 2600 zł dla rodziny zastępczej zawodowej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego jest nieadekwatny do obecnych warunków. Pomimo że do umów zawieranych z rodzinami zastępczymi zawodowymi mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny dotyczące umowy zlecenia, to umowy nie podlegają rygorom najniższej stawki dla umów cywilnoprawnych. Wpływa to demotywująco i może prowadzić do uzasadnionych obaw o własną przyszłość i ryzyko niezaspokojenia podstawowych potrzeb bytowych. Poziom wynagrodzeń i forma zatrudnienia stanowią barierę przy pozyskiwaniu nowych rodziców zastępczych zawodowych. Brak realnych działań systemowych w tej materii spowoduje, iż coraz trudniej będzie znaleźć chętnych do pracy po kilkanaście godzin dziennie przez wszystkie dni w roku za ok. 2000 zł miesięcznie i bez pewności zatrudnienia jakie daje umowa o pracę. Rodzic zastępczy wobec takiego kształtu formy i warunków pracy w zasadzie jest pozbawiony możliwości rozwoju zawodowego, gdyż ustawodawca nie przewidział podnoszenia wynagrodzenia wraz z nabywanym doświadczeniem, wzrostem kompetencji czy liczby powierzonych pod opiekę dzieci.

Dodatkowo z art. 70 u.o.w.r.i.s.p.z. wynika zakaz podejmowania przez rodzica zastępczego pobierającego wynagrodzenie dodatkowego zatrudnienia bez zgody starosty. Utrzymywanie tego zakazu, w sytuacji, gdy dodatkowe zajęcie nie wpływa na jakość sprawowanej nad dziećmi opieki, jest nieuzasadnione - szczególnie wobec wysokości uzyskiwanego wynagrodzenia.

Wobec ciągłych potrzeb wydaje się niezasadne utrzymywanie art. 56 u.o.w.r.i.s.p.z., który pozwala na podpisanie umów z rodzinami niezawodowymi tylko w ramach limitu rodzin zastępczych zawodowych. Umowy z rodziną zastępczą niezawodową spełniającą warunki do realizowania funkcji rodziny zastępczej zawodowej, o których mowa w art. 54 ust. 1 i 2, zawierane są w ramach limitu rodzin zastępczych zawodowych określonego na dany rok kalendarzowy w 3-letnim powiatowym programie dotyczącym rozwoju pieczy zastępczej. W praktyce bowiem przepis ten jest często 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 zawodowe.

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.

Załącznik 1

Z wyrazami poważania

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/